

**Peluang dan Kendala**  
**PENGEMBANGAN PERAN**  
**DEWAN PENDIDIKAN**

**Studi Kasus di Tiga Daerah**



**Peluang dan Kendala**  
**PENGEMBANGAN PERAN**  
**DEWAN PENDIDIKAN**

Studi Kasus di Tiga Daerah

Editor:  
Darmaningtyas

Oleh :  
Makmuri Sukarno  
Soewartoyo  
Titik Handayani



Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

LIPI



# Kata Pengantar

Buku berjudul “Peluang dan Kendala Pengembangan Peran Dewan Pendidikan: Studi Kasus di Tiga Daerah” merupakan salah satu hasil kegiatan PPK-LIPI pada tahun 2005. Kajian dilakukan di tiga Kabupaten, Kulon Progo (DIY) dan Semarang (Jawa Tengah) serta Kabupaten Jembrana Provinsi Bali. Kajian ini penting mengingat Dewan Pendidikan adalah lembaga baru untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan. Sehingga Dewan Pendidikan juga mempunyai peran penting untuk mempercepat transisi demokrasi di bidang pendidikan.

Buku ini diharapkan dapat memberikan kontribusi data, informasi dan pemikiran kepada para penyusun kebijakan dan pelaksana pembangunan khususnya bidang pendidikan baik di tingkat pusat, provinsi maupun kabupaten bersangkutan serta instansi terkait. Terlaksananya pengumpulan data, sehingga tersusun buku ini adalah berkat bantuan berbagai pihak terutama instansi pemerintah yang terkait seperti Dinas Pendidikan, Dewan Pendidikan, dan DPRD di tiga daerah tersebut. Oleh karena itu, pada kesempatan ini kami ucapkan terima kasih atas bantuan yang diberikan. Ucapan terima kasih juga diberikan kepada staf peneliti dan teknisi komputer yang terlibat dalam menyelesaikan buku ini.

Buku ini merupakan edisi kedua, akan tetapi kami yakin bahwa hasil kajian yang tertuang dalam ini masih banyak kekurangan. Untuk itu

saran dan kritik bersifat membangun yang dapat digunakan untuk perbaikan dari buku ini sangat diharapkan.

Jakarta, Desember 2007  
Kepala Pusat Penelitian Kependudukan  
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia  
( PPK – LIPI)

Dr. Ir. Aswatini MA  
NIP : 320003450.

# Daftar Isi

	Halaman
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
Daftar Lampiran	ix
Bab I	
Pendahuluan	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Permasalahan	3
1.3. Ruang Lingkup	4
1.4. Perumusan Masalah	5
1.5. Tujuan	5
1.6. Kerangka Analitik	6
1.7. Asumsi dan Hipotesis	8
1.8. Metodologi	10
Bab II	
Desentralisasi Pendidikan dan Pengembangan Dewan Pendidikan	13
2.1. Pengantar	13
2.2. Amanat Perundang Undangan, Desentralisasi dan Demokratisasi Pendidikan	14
2.3. Implementasi Desentralisasi Pendidikan : Transisi Menuju Demokratisasi	18
2.4. Model Otonomi Daerah Di Bidang Pendidikan dan <i>Design</i> Dewan Pendidikan	26
2.5. Penutup	30

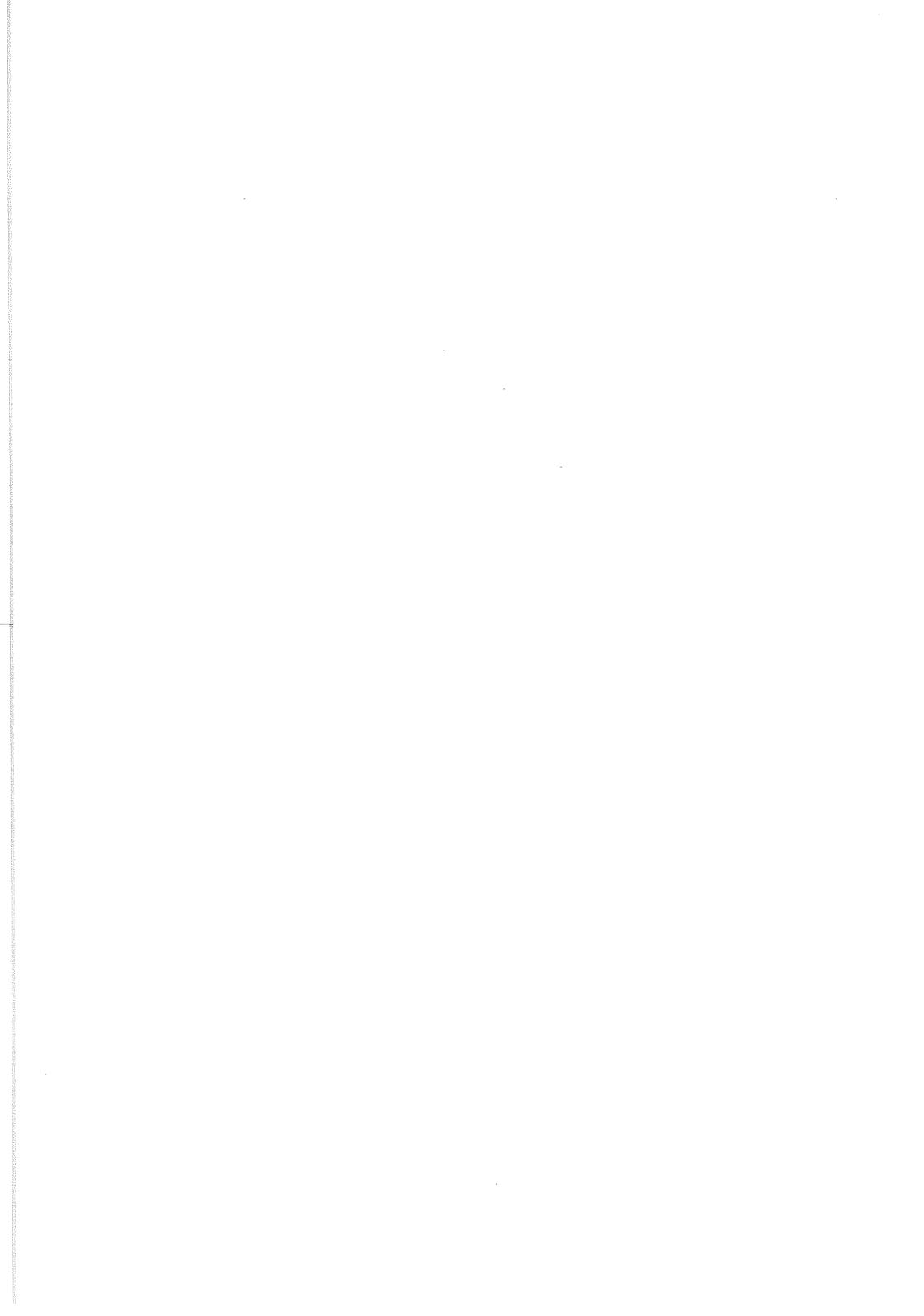
Bab III	Kondisi Penyelenggaraan Pendidikan : Perspektif <i>State Society Relation</i> di Tiga Daerah Penelitian	35
3.1.	Pengantar	35
3.2.	Sejarah Partisipasi Sosial kependidikan: Peran Negara dan Swasta	36
3.3.	Model Otonomi Pendidikan dan Partisipasi Masyarakat	41
3.4.	Kebutuhan Daerah Terhadap Partisipasi Masyarakat dan Pembentukan Dewan Pendidikan Di Tiga Daerah Penelitian.	44
3.5.	Program Dewan Pendidikan Di Tiga Daerah.	49
3.6.	Penutup	59
Bab IV.	Faktor Eksternal dan Pengembangan Peran Dewan Pendidikan	61
4.1.	Pengantar	61
4.2.	Fasilitator Berdirinya Dewan Pendidikan	62
4.3.	Posisi Sruktural Dewan Pendidikan	66
4.4.	Kaitan Peran Stakholder Terhadap Dewan Pendidikan	70
4.5.	Kepentingan Stakholder Pendidikan	74
4.6.	Penutup	77
Bab V.	Faktor – Faktor Internal dan Pengembangan Peran Dewan Pendidikan	79
5.1.	Unsur keanggotaan	79
5.2.	Lemahnya Nilai Altruistik- Voluntarisme dan Kuatnya Nilai Pragmatisme	88
5.3.	Kepemimpinan	93
5.4.	Organisasi	96
5.5.	Sumberdaya	100

Bab VI. Kesimpulan dan Saran Kebijakan	105
6.1. Peluang dan Kendala Pengembangan Peran Dewan Pendidikan	106
6.1.1. Peluang dan Kendala Pengembangan Peran Pembantuan	106
6.1.2. Peluang dan Kendala Pengembangan Peran Pertimbangan dan Pengawasan	108
6.1.3. Peluang dan Kendala Pengembangan Peran Mediator	110
6.2. Refleksi atas <i>Design</i> Dewan Pendidikan	111
6.3. Saran Kebijakan	112
6.3.1. Pertimbangan Strategis	112
6.3.2. Saran Kebijakan	113
Kepustakaan	117
Lampiran	120



# Daftar Lampiran

	Halaman
Lampiran 1. Tujuan, Peran dan Fungsi Dewan Pendidikan	120
Lampiran 2. Tabel 1. Indikator Kinerja Dewan Pendidikan dalam Perannya Sebagai Badan Pertimbangan	122
Tabel 2. Indikator Kinerja Dewan Pendidikan dalam Perannya Sebagai Badan Pendukung	123
Tabel 3. Indikator Kinerja Dewan Pendidikan dalam Perannya Sebagai Badan Pengontrol	124
Tabel 4. Indikator Kinerja Dewan Pendidikan dalam Perannya Sebagai Badan Penghubung (Mediator)	125



# Bab I

## Pendahuluan

### 1.1. LATAR BELAKANG

Dimanapun di dunia, sistem pendidikan nasional merupakan ‘palagan’ (*battle-field*) dari kepentingan dan ideologi yang berbeda-beda, karena ia merupakan sistem legitimasi dan distribusi nilai-nilai, pengetahuan dan ketrampilan praktis, sehingga penguasaan atasnya merupakan hal penting untuk mengakumulasi kekuatan dan kekuasaan (Bourdieu dan Passeron, 1979). Di Indonesia, perebutan atas sistem pendidikan nampaknya akan lebih meningkat intensitasnya, terutama di daerah-daerah, karena beberapa alasan, baik yang berkaitan dengan *structural adjustment* maupun *cultural adjustment*.

*Structural adjustment* yang terjadi, menyusul lahirnya kehidupan multipartai, serta kebijakan desentralisasi melalui Undang-Undang No.22 dan 25 Tahun 1999, yang sekarang telah direvisi menjadi UU No. 32 dan 33 Tahun 2004, dan Amandemen Konstitusi tentang pendidikan, melalui Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) No. 20/2003. Kebijakan-kebijakan tersebut menekankan kewenangan wajib daerah untuk mengelola pendidikan, pembiayaan pendidikan oleh daerah dan masyarakat, dengan anggaran sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD untuk pendidikan di luar gaji guru. Disamping itu adanya “badan pengawas” yang harus ada pada setiap lembaga pendidikan swasta, dan pengembangan partisipasi masyarakat dalam penyelenggara pendidikan di daerah, bertujuan untuk meningkatkan pelayanan pendidikan kepada masyarakat secara transparan, akuntabel dan demokratis. Sehingga menuntut penyesuaian struktural dari semua *stake-holder* pendidikan di daerah, tetapi pada sisi lain juga akan memicu berbagai ‘ketegangan’, karena dimungkinkan adanya konflik kepentingan. Sedangkan “*cultural*

*adjustment*”, dituntut bagi penyelenggara pendidikan agar merespon tumbuhnya kesadaran masyarakat tentang ‘hak politik pendidikan’ dan hak pelayanan pendidikan.

Cetak biru Dewan Pendidikan yang dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional (Kepmendiknas) No.044/U/2002 , adalah lembaga non-pemerintah di tingkat kabupaten/kota dimaksudkan untuk mengembangkan mutu dan pemerataan pendidikan secara demokratis yang berperan memberikan pertimbangan (*advisory*), perbantuan (*supporting*), pengawasan (*control*) dan peran penengah (*mediatory*) antara eksekutif, legislatif dan masyarakat). Untuk dapat mengembangkan peran tersebut Dewan Pendidikan disyaratkan mempunyai unsur keanggotaan yang beragam. Dari 17 anggota, maksimal 5 orang dari unsur eksekutif dan legislatif, 12 orang dari unsur masyarakat, (tokoh masyarakat, tokoh agama, kelompok profesi, LSM, dan dunia usaha).

Oleh karena itu Dewan Pendidikan dinilai penting bagi penyesuaian baik struktural maupun kultural, terutama untuk mencari titik temu dari berbagai kepentingan yang ‘memperebutkan’ pendidikan agar berjalan secara demokratis. Dengan kata lain Dewan Pendidikan merupakan lembaga yang dibentuk untuk ikut aktif dalam transisi menuju demokrasi.

Dengan demikian, Dewan Pendidikan penting untuk dikaji, bukan hanya karena *design* ‘demokratisasi’ yang terkandung di dalamnya merupakan rintisan Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) yang mendahului Departemen yang lain, melainkan juga karena alasan lain yang lebih penting, diantaranya adalah mulai munculnya ketegangan antara *stakeholder* pendidikan di daerah, yaitu antara Kepala daerah, Dinas Pendidikan dan Dewan Pendidikan diantaranya yang terjadi pada kasus Kabupaten Kampar, Semarang, Bangka, dan Bekasi.. Disamping itu, dalam transisi menuju demokrasi menurut konsep Giddens (1999), simpul keseimbangan dari tata-hubungan antara negara, masyarakat dan pasar di bidang pelayanan publik, seperti yang dapat diperankan Dewan Pendidikan, sangat diperlukan kehadirannya, sehingga perlu dikaji perkembangannya.

## 1.2. PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang permasalahan sebagaimana dikemukakan, maka permasalahan yang muncul adalah, *design* Dewan Pendidikan yang 'baik' tersebut, dengan keberadaannya yang masih sangat muda (3 - 4 tahun) harus berhadapan dengan konteks sosial-budaya, politik dan ekonomi daerah yang tidak semuanya dapat mendukung visi dan misinya. Keadaan ini berkaitan dengan beberapa hal sebagai berikut:

1. Paket kebijakan otonomi daerah menimbulkan gejala beralihnya sentralisme dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dengan kekuasaan eksekutif (terutama bupati/walikota) yang besar, fasilitasi pembentukan Dewan Pendidikan oleh Pemerintah Daerah cenderung tidak menghasilkan kepengurusan Dewan Pendidikan yang sekaligus dapat mewakili kepentingan masyarakat dan pelaksana pendidikan, karena adanya dominasi peran eksekutif tersebut.
2. Adanya kecenderungan bahwa lembaga-lembaga pendidikan swasta, khususnya yang kuat, menolak kehadiran Komite Sekolah maupun lembaga-lembaga yang berperan menampung aspirasi masyarakat untuk ikut 'mengawasi', termasuk lembaga seperti Dewan Pendidikan (lihat Konggres Lembaga Perguruan (Tinggi) Swasta se Indonesia (*Kompas*, Februari 2004).
3. Munculnya kecenderungan yang kuat 'komersialisasi' pendidikan yang dilakukan oleh sekolah-sekolah dan direstui pemerintah daerah dengan alasan pengembangan otonomi pendidikan dan otonomi sekolah di daerah. Untuk menghadapi protes kemahalan pendidikan yang dikeluhkan masyarakat, penyelenggara pendidikan cenderung membutuhkan Dewan Pendidikan/Komite Sekolah untuk memuluskan agenda penyelenggara/sekolah. Kendati hal ini dapat mendorong terjadinya reaksi politik masyarakat namun penyaluran secara institusional terhadap reaksi tersebut mungkin tidak berjalan baik oleh karena langkanya lembaga *civil society* di bidang pendidikan dan lemahnya sistem komunikasi politik antara DPRD (Komisi E) dengan masyarakat pengguna pendidikan di daerah.
4. Sebagai lembaga, Dewan Pendidikan rentan terhadap manipulasi politik, karena fungsi yang dimainkannya, seperti menekankan

perannya untuk membantu dinas pendidikan akan mendorong pada peran 'legitimasi dan mobilisasi', sebaliknya penekanan peran 'kontrol' yang berlebihan akan mengancam azas kemitraannya.

Dengan demikian, secara umum permasalahannya adalah bagaimana "posisi simpul keseimbangan" bagi kepentingan negara, masyarakat dan pasar (penyedia jasa pendidikan) dapat dicapai Dewan Pendidikan di daerah?, Apakah Dewan Pendidikan dapat memanfaatkan/dimanfaatkan oleh konteks dan kepentingan yang berkembang di masing-masing daerah?

### **1.3. RUANG LINGKUP**

Ruang lingkup atau subjek yang dikaji adalah Dewan Pendidikan sebagai kelembagaan baru di daerah (tingkat Kabupaten/kota) sebagai realisasi atas konsep yang dicetak-biru oleh Pemerintah Pusat yang berdirinya difasilitasi oleh Pemerintah Daerah. Hal ini berarti bahwa Dewan Pendidikan harus dilihat sebagai lembaga produk desentralisasi dan otonomi daerah di bidang pendidikan. Sebagai suatu lembaga, yang seharusnya berperan untuk memberikan pertimbangan, perbantuan dan pengawasan terhadap penyelenggara pendidikan serta peran mediator antara pemerintah dan masyarakat, maka keberhasilan dalam memainkan perannya tergantung pada beberapa factor yaitu visi, misi, organisasi (kepemimpinan, keanggotaan, sumberdaya) dan kaitan internal, kaitan eksternal, serta kaitan fungsionalnya.

Kendatipun aspek visi-misi, organisasi, dan sumberdaya internal diperhatikan, namun sumberdaya dan kaitan eksternal serta kaitan fungsionalnya juga mendapat perhatian yang lebih besar sebagai ruang lingkungnya (lihat Nahnevajsa, 1985 dan Esman, 1985). Fokus dan ruang lingkup ini akan lebih diperhatikan oleh karena pertumbuhan Dewan Pendidikan sebagai 'bayi yang baru lahir' akan lebih ditentukan oleh faktor eksternalnya, daripada faktor internalnya. Ruang lingkup yang spesifik dari permasalahan tersebut di atas adalah bagaimana peran dan kepentingan Pemerintah Daerah, Dinas Pendidikan, lembaga profesi (terutama guru, PGRI daerah), Komite Sekolah, DPRD (Komisi yang membawahi bidang pendidikan) serta lembaga masyarakat (LSM) kependidikan, tokoh masyarakat, dan dunia usaha

baik sebagai institusi maupun individu terhadap keberadaan Dewan Pendidikan. Di samping itu, bagaimana Dewan Pendidikan mengkonsolidasi dirinya dan mencari titik temu berbagai kepentingan untuk mencapai peran dan fungsinya yang telah digariskan juga menjadi ruang lingkup dalam kajian ini.

#### **1.4. PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang permasalahan dan ruang lingkup di atas, maka perumusan masalah yang dikembangkan dalam kajian adalah :

1. Bagaimana keterlibatan *stakeholder* pendidikan di daerah pada kelahiran dan pengembangan Dewan Pendidikan dan apa kepentingan masing-masing stakeholder dalam proses itu.
2. Bagaimana Dewan Pendidikan memanfaatkan stakeholder pendidikan di daerah sebagai sumberdaya.
3. Bagaimana Dewan Pendidikan mengkonsolidasikan diri dan menentukan prioritas serta mengembangkan perannya.

#### **1.5. TUJUAN**

Secara umum, kajian ini bertujuan untuk mengetahui peluang dan kendala bagi pengembangan peran Dewan Pendidikan di daerah.

Secara khusus, bertujuan :

1. Mengkaji proses dan keterlibatan *stakeholder* dalam pembentukan dan pengembangan Dewan Pendidikan.
2. Mengkaji bagaimana Dewan Pendidikan memanfaatkan *stakeholder* pendidikan sebagai sumberdaya
3. Mengkaji bagaimana Dewan Pendidikan mengkonsolidasikan diri dan menentukan prioritas serta mengembangkan perannya.

## 1.6. KERANGKA ANALITIK

Sebagaimana dikemukakan dalam Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No 044/U/2002 (tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah) bahwa Dewan Pendidikan yang berkedudukan di kabupaten/kota merupakan badan yang bersifat mandiri. Secara normatif peran yang dijalankan Dewan Pendidikan adalah sebagai pemberi pertimbangan dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan, pendukung baik yang berwujud finansial, pemikiran maupun tenaga dalam penyelenggaraan pendidikan maupun berperan sebagai pengontrol dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan serta sebagai mediator antara pemerintah (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif) dengan masyarakat. Dalam implementasinya peran tersebut tidak dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan, tergantung bagaimana peluang dan kendala yang ada yang terdapat pada variabel internal maupun eksternal.

Menurut Esman (1985) dan Nahnevajsa (1985) pengembangan peran kelembagaan sangat bergantung pada kemampuan untuk mengkonversi kaitan antara faktor internal dan faktor eksternal, termasuk kaitan '*enabling*', fungsionalnya, dan kaitan 'tersebar'nya menjadi kekuatan. Faktor internal meliputi organisasi dan kepemimpinan serta nilai-nilai yang dilihat dari visi dan misi, model organisasi, sumberdana/daya serta model pengambilan keputusan dari Dewan Pendidikan yang bersangkutan. Model pengambilan keputusan yang kurang demokratis, misalnya, didominasi oleh kelompok birokrasi yang merupakan bagian dari keanggotaan Dewan Pendidikan, akan lebih mendorong terjadinya peran perbantuan (bukan peran pengawasan) kepada penyelenggara pendidikan (dalam hal ini Dinas Pendidikan). Faktor internal lain adalah sumber daya, baik sumberdaya manusia maupun dana. Sumberdaya manusia atau keanggotaan Dewan Pendidikan yang dalam hal ini terdiri dari unsur-unsur birokrat, tokoh masyarakat maupun wakil dari lembaga pendidikan dan dunia usaha dengan latar belakang dan kepentingan yang berbeda. Tingkat keterpaduan antara faktor-faktor internal tadi mencerminkan tingkat konsolidasi lembaga. Konsolidasi internal adalah faktor penentu kemandirian lembaga, namun demikian perannya kepada pihak-pihak lain akan ditentukan juga oleh faktor eksternal dan kaitan antara keduanya.

Faktor eksternal yang terdiri dari fasilitator dalam pembentukan Dewan Pendidikan, posisi struktural Dewan Pendidikan di tengah institusi-institusi yang ada di daerah sangat berpengaruh terhadap kinerja Dewan Pendidikan. Posisi struktural yang sejajar akan semakin memudahkan pencapaian peran Dewan Pendidikan secara seimbang. Sementara itu apabila posisi struktural Dewan Pendidikan terkooptasi oleh birokrasi pemerintah daerah (Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota), maka Dewan Pendidikan akan mengalami kendala dalam menjalankan peran pengawasan. Demikian pula posisi struktural terhadap lembaga legislatif akan berpengaruh terhadap peran Dewan Pendidikan sebagai mediator.

Berdasarkan uraian di atas, maka kerangka analitisnya adalah sebagai berikut:

Peran Ideal Dewan Pendidikan	Indikator Keberhasilan Dewan Pendidikan (ideal) (lampiran 2)	Peran Dewan Pendidikan di Lapangan	Mengapa demikian? <i>Explanatory Variables</i> (teoretik dari Nahnewajsa)	Mengapa demikian? Aplikasi <i>Explanatory Variables</i> di lapangan	Identifikasi Peluang dan Kendala
1. Pertimbangan		1.a x*	Visi-misi	VM- y**	
2. Perbantuan		2.a x*	Kepemimpinan	Ke- y**	
3. Pengawasan		3.a x*	Organisasi / manajerial	Om- y**	
4. Mediator		4.a x*	Keanggotaan	Ka- y**	
			Sumberdaya (SDM & dana)	S- y**	
			Kaitan 'enabling'	Ke y**	
			Kaitan fungsional	Kf- y**	
			Kaitan tersebar	Kt- y**	

Keterangan :

- \* 1.ax,2.ax,3.ax,4.ax : adalah bagaimana peran pertimbangan, perbantuan, pengawasan dan peran mediator yang dilakukan Dewan Pendidikan secara riil di daerah penelitian
- \*\* :m-y, Om-y, Ka-y, S-y,Ke-y,Kf-y,Kt-y : adalah visi-misi, kepemimpinan, organisasi, keanggotaan, sumberdaya, kaitan *enabling*, kaitan fungsional dan tersebar dari Dewan pendidikan yang mempengaruhi peran-peran Dewan Pendidikan serta penjelasan bagaimana mekanisme dan mengapa - faktor2 tersebut berpengaruh.

Kerangka analitis di atas hanya mampu menangkap 'peluang dan kendala' pada masing-masing Dewan Pendidikan secara terpisah. Oleh karena itu, **analisa perbandingan** tentang 'peluang-kendala' pengembangan peran yang dihadapi Dewan Pendidikan diharapkan akan memberikan gambaran yang lebih utuh tentang '*state of the arts*' Dewan Pendidikan, sehingga lebih mudah diketahui masalah umum yang dihadapi dan cara-cara yang mungkin untuk mengatasinya guna pengembangan perannya lebih lanjut.

## 1.7. ASUMSI DAN HIPOTESIS

Asumsi dan hipotesis ini bukan untuk diuji, melainkan untuk mengantisipasi medan dan memandu lebih jauh pengungkapan realitas 'politik' Dewan Pendidikan dengan konteksnya masing-masing. Dengan konteks sosial budaya kependidikan, ideologi, agama, dan aliran politik yang berbeda-beda diasumsikan akan terdapat perbedaan kepentingan yang lebih beragam dan mendalam, sehingga akan mendorong terjadinya partisipasi pada politik kependidikan yang lebih kuat dari *stakeholder* pendidikan. Pergesekan kepentingan serta dampak negatifnya, diasumsikan akan lebih intens. Dengan kata lain, keberadaan Dewan Pendidikan akan menjadi 'kebutuhan' bagi masing-masing kelompok sosial, ideologi, dan politik pendidikan sehingga Pemerintah Daerah mempunyai kepentingan untuk mempertemukan atau bahkan mengendalikan kepentingan-kepentingan mereka.

Hipotesa yang muncul dari sini adalah: di tengah situasi pengembangan otonomi daerah yang menempatkan kepala daerah (dan dinas-dinas) pada posisi yang kuat, maka kecenderungan Pemerintah Daerah untuk 'mengkooptasi' Dewan Pendidikan semakin besar. Sehingga peran Dewan Pendidikan sebagai wadah partisipasi masyarakat menghadapi kendala terutama dalam menjalankan peran pengawasan.

Bila Dewan Pendidikan yang dibentuk sesuai '*design*' (terutama dan yang krusial mewakili *stakeholder* pendidikan), maka hipotesanya adalah bahwa semakin banyak terdapat organisasi sosial kependidikan yang terorganisir, terutama swasta, maka akan semakin besar peluang Dewan Pendidikan untuk mengembangkan fungsi 'kontrol' dan '*advisory*' terhadap pemerintah (Dinas Pendidikan). Bila organisasi

sosial kependidikan mempunyai atau mendapat saluran aspirasi ke legislatif, maka semakin besar peluang Dewan Pendidikan untuk mengembangkan fungsi '*mediatory*' (antara eksekutif dan legislatif). Sebaliknya, semakin sedikit dan lemah organisasi sosial kependidikan, terutama swasta, maka akan semakin kuat kecenderungan Dewan Pendidikan ke arah pengembangan fungsi 'perbantuan' terhadap penyelenggara pendidikan (khususnya Dinas Pendidikan).

Tabel 1:

Variabel Yang Berpengaruh Terhadap Peran Dewan Pendidikan.

Variabel Internal	Data / Indikator
1. Nilai-nilai	1. Visi, misi
2. Kepemimpinan	2. Kepemimpinan
3. Keanggotaan dan unsure-unsurnya	3. pengambilan keputusan
4. Organisasi	4. Keanggotaan
5. Sumberdaya/dana	5. Perencanaan/prioritas
6. Kaitan 'enabling'/disabling	6. program
7. Kaitan fungsional	7. Mobilisasi sumberdaya
	8. Keterwakilan
	9. Struktur organisasi
	10. Delegasi wewenang
	11. Model pertanggungjawaban
	12. Ukuran keberhasilan
	13. Network kelembagaan

Variabel Eksternal	Data/ Indikator
1. Fasilitator pembentukan Dewan Pendidikan	1. Pihak intern, ekstern, atau keduanya.
2. Posisi Struktural Dewan Pendidikan di daerah	2. sejajar, <i>supervisory</i> atau sub-ordinasi thd Dewan Pendidikan
3. Kaitan peran stakeholder pendidikan terhadap Dewan Pendidikan.	3. <i>legal standing</i> (Sk Bupati/Perda ) sumber dana.
4. Prioritas program stakeholder	4. Kaitan ' <i>enabling</i> ', <i>disabling</i> , <i>empowered/disempowered</i> , <i>mutual empowering</i> , neutral terhadap Dewan Pendidikan.
5. Kepentingan stakeholder pendidikan	5. Kesejajaran /perbedaan, pertentangan prioritas dgn Dewan Pendidikan.
6. Kaitan dana Dewan Pendidikan terhadap stakeholder	6. Komplemen, kompetitif, koeksistensi atau instrumentasi thd Dewan Pendidikan.
	7. Pemberi, penerima, <i>shared recipients (competitor)</i> , pembiayaan bersama dg Dewan Pendidikan..

## **1.8. METODOLOGI**

### ***Metode Pengumpulan data***

Data yang digunakan terutama adalah data kualitatif berupa hasil wawancara mendalam antara lain dengan pengurus/anggota Dewan Pendidikan, Kepala Dinas Pendidikan, Bappeda-bidang pendidikan, anggota Komisi E, para pengurus/pengelola lembaga pendidikan swasta, dan LSM pendidikan. Data kualitatif dikembangkan dari variabel dan indikator sebagaimana tersaji dalam table 1. Sedangkan data kuantitatif, terutama anggaran pendidikan, merupakan data komplemen.

### ***Metode Analisa***

Metode analisis yang digunakan adalah analisa isi (*content analysis*) terhadap teks dan hasil wawancara untuk mendeskripsi profil konteks dan ‘politik’ Dewan Pendidikan. Dengan kerangka analisa komparatif—kritis terhadap profil-profil ‘politik’ Dewan Pendidikan—akan ditemukan pola-pola kendala umum yang dihadapi Dewan Pendidikan di daerah penelitian maupun peluang-peluangnya untuk mengembangkan perannya.

### ***Lokasi Penelitian***

Lokasi Penelitian adalah Kabupaten Semarang (Jawa Tengah) dan Kabupaten Kulon Progo (Daerah Istimewa Yogyakarta), serta Kabupaten Jembrana (Bali). Kedua daerah pertama dipilih karena merupakan tindak lanjut dari penelitian sebelumnya. Di samping itu, sebagai pembanding dan untuk menangkap varian lain yang menekankan peran pemerintah daerah sebagai kekuatan dalam pemerataan pendidikan, maka Kabupaten Jembrana, Propinsi Bali

diambil sebagai daerah penelitian. Dengan demikian dapat diperoleh dua gambaran yang berbeda dan sekaligus memberikan perspektif yang lebih kaya kepada pembaca.

Ketiga lokasi tersebut dipilih, dengan pertimbangan adanya konteks sosial budaya pendidikan yang relatif plural, di mana bermacam-macam lembaga pendidikan swasta dengan bermacam-macam ideologi dan aliran politik yang melatar belakangnya diperkirakan akan berpengaruh terhadap pembentukan dan proses pengembangan Dewan Pendidikan di ketiga daerah tersebut.



## **Bab II**

# **Desentralisasi Pendidikan dan Pengembangan Dewan Pendidikan**

### **2.1. PENGANTAR**

Otonomi daerah di bidang pendidikan, menempatkan kabupaten/kota sebagai titik sentral dengan kewenangan cukup besar dalam membangun bidang pendidikan, sehingga terbuka peluang yang cukup besar untuk meningkatkan pendidikan di daerah menjadi lebih berkualitas. Sehingga tidak berlebihan apabila dikatakan bahwa kualitas pendidikan di masa yang akan datang tergantung pada komitmen daerah untuk merumuskan visi dan misi di daerahnya masing-masing.

Apabila Pemerintah Daerah memiliki *political will* yang kuat, disertai kebijakan yang mengedepankan arti penting pendidikan sebagai upaya investasi sumberdaya manusia, maka kualitas pendidikan akan dapat ditingkatkan. Karena pemegang akhir sebuah kebijakan yang disertai kewenangan yang sangat luas berada pada komitmen kepala daerah dan DPRD. Kewenangan daerah yang begitu luas itu menuntut berbagai konsekuensi, termasuk keberanian daerah mengambil semua kewenangan yang dimilikinya untuk pengembangan pendidikan.

Undang-Undang Otonomi Daerah yang baru, yaitu UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bagian ketiga, mengenai Hak dan Kewajiban Daerah, Pasal 22 menyatakan bahwa: "*Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban diantaranya adalah meningkatkan pelayanan dasar*

*pendidikan*”. Sehingga, selain mempunyai kewenangan, pemerintah daerah juga mempunyai kewajiban meningkatkan pelayanan pendidikan. Sesuai dengan wacana yang berkembang sejalan dengan otonomi bidang pendidikan dan desentralisasi pendidikan yang pada hakekatnya bertujuan meningkatkan pelayanan pendidikan serta partisipasi masyarakat, maka Pemerintah Pusat juga mewadahi pentingnya peran masyarakat serta *stakeholder* terkait dengan membentuk Dewan Pendidikan di tingkat Kabupaten/Kota dan Komite Sekolah di unit sekolah.

Mengingat bahwa desentralisasi pendidikan mempunyai keterkaitan erat dengan lahirnya kelembagaan Dewan Pendidikan, maka tulisan pada bagian ini selain mengemukakan *design* Dewan pendidikan juga akan dikemukakan berbagai peraturan perundangan terkait serta bagaimana wacana desentralisasi pendidikan dan demokratisasi telah diimplementasikan.

Amanat peraturan perundangan tentang desentralisasi pendidikan, termasuk Peraturan Pemerintah (PP) dan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional (Kepmen Diknas), serta berbagai kebijakan terkait dikemukakan pada sub-bagian pertama. Sedangkan uraian mengenai wacana desentralisasi dan demokratisasi pendidikan serta implementasinya yang ditinjau dari kepustakaan serta temuan dari hasil-hasil penelitian PPK- LIPI yang telah dilakukan sebelumnya, dikemukakan dalam sub-bagian kedua. Kemudian model otonomi daerah di bidang pendidikan serta *design* Dewan dikemukakan pada sub-bagian ketiga dari tulisan dalam bab ini.

## **2.2. AMANAT PERUNDANG UNDANGAN, DESENTRALISASI DAN DEMOKRATISASI PENDIDIKAN**

Sebagaimana dikemukakan dalam Undang Undang No.32 Th 2004 tentang Pemerintah Daerah, pasal 1 ayat (7) menyatakan bahwa : “Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus

urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pengertian yang sama dikemukakan dalam kebijakan dan strategi desentralisasi dan otonomi bidang Pendidikan Nasional (Depdiknas, 2004:28) sebagai berikut :

“Desentralisasi pemerintahan merupakan kebijakan pelimpahan sebagian wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, sebagai perwujudan kebijakan desentralisasi pemerintahan”.

Pada hakekatnya pelaksanaan otonomi daerah merupakan manifestasi dari desentralisasi, sehingga secara konseptual, pengertian otonomi pendidikan tidak dapat dipisahkan dengan pengertian desentralisasi pendidikan. Morino Juarez (1999) juga mengemukakan bahwa otonomi pendidikan tidak akan terjadi tanpa adanya desentralisasi pendidikan. Pengertian tentang desentralisasi dalam kaitannya dengan otonomi diberikan dengan lebih tegas oleh Hoessein (2001) yang menyatakan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah merupakan “pengejawantahan” kebijakan desentralisasi. Sependapat dengan pendapat tersebut, Koswara (2001) menyatakan bahwa tidak mungkin membahas otonomi tanpa melihat konteksnya dengan desentralisasi. Lebih lanjut Koswara menyatakan bahwa konsep otonomi daerah dan desentralisasi dapat dipandang sebagai fenomena politik ataupun administrasi negara.

Terselenggaranya desentralisasi pendidikan yang diharapkan dapat mengarah pada terjadinya demokratisasi pendidikan, merupakan bagian yang diamanatkan oleh perundang-undangan. Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, pendidikan merupakan bidang kewenangan yang secara penuh diserahkan ke pemerintah kabupaten/kota. Sebagaimana dikemukakan dalam pasal 14, ayat (1) bahwa:

“Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi: 16 urusan, diantaranya adalah penyelenggaraan pendidikan”.

Pergeseran kewenangan dalam pengelolaan urusan pendidikan, merupakan momentum bagi dunia pendidikan untuk melakukan demokratisasi pendidikan. Karena, dengan dimilikinya kewenangan pengelolaan pada sebagian besar urusan di bidang pendidikan oleh Pemerintah Daerah berarti semakin mendekatkan para pengambil keputusan di daerah dengan persoalan nyata dunia dan komunitas pendidikan. Itu berarti, semakin terbukanya kesempatan bagi para pengambil kebijakan maupun komunitas pendidikan di daerah untuk bersama-sama mengembangkan model pengelolaan pendidikan yang lebih demokratis. Penyelenggaraan pendidikan yang demokratis juga dikemukakan dalam UU RI No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, dalam Bab III, pasal , ayat (1) bahwa :

“Pendidikan diselenggarakan secara demokratis berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural dan kemajemukan bangsa “

Dinyatakan pula dalam UU yang sama pada Bab IV, Bagian Kesatu, mengenai Hak dan Kewajiban Warga Negara, Pasal 5 , ayat (1) bahwa :

“Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu”.

Demokratisasi pendidikan tidak hanya terkait dengan hak warga negara dalam mendapatkan pendidikan, tetapi juga berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan; mengingat bahwa masyarakat merupakan salah satu *stakeholder* pendidikan. Undang-undang Sisdiknas dikemukakan dalam bagian ketiga mengenai hak dan kewajiban masyarakat, pasal 8 menyatakan bahwa :

“Masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan”.

Pasal 9 menyatakan bahwa :

“Masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan.”

Sementara itu, dalam hal pendanaan pendidikan juga dikemukakan dalam Bab XIII, bagian kesatu, Tanggung Jawab Pendanaan, Pasal 46 ayat (1) :

“Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat”.

Pasal 46 ayat (2) :

“Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab menyediakan anggaran pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945”

Mencermati kandungan (isi) UU tentang Otonomi Daerah maupun UU Sisdiknas, khususnya pasal-pasal sebagaimana dikemukakan di atas, maka dapat dinyatakan bahwa secara normatif terdapat pergeseran peran dalam penyelenggaraan pendidikan dari Pemerintah Pusat pada Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Di samping itu, adanya desentralisasi pendidikan juga menekankan pentingnya partisipasi masyarakat, melalui hak dan kewajiban masyarakat baik dalam hal perencanaan dan implementasi maupun dalam pendanaan dan pengawasan. Berbagai perubahan paradigma ini diharapkan akan mengarah pada terjadinya demokratisasi pendidikan.

Kendatipun demikian dalam implementasinya, belum dapat dicapai sebagaimana yang diharapkan, sehingga demokratisasi pendidikan baru mencapai tahap transisi. Uraian pada bagian berikut akan mengemukakan bahasan mengenai desentralisasi pendidikan dan transisi demokratisasi pendidikan.

### 2.3. IMPLEMENTASI DESENTRALISASI PENDIDIKAN: TRANSISI MENUJU DEMOKRATISASI

Desentralisasi pendidikan merupakan salah satu faktor pendorong terjadinya demokratisasi pendidikan. Keterkaitan antara desentralisasi dan demokratisasi pendidikan dikemukakan oleh beberapa pakar diantaranya Winkler (1992) mengemukakan bahwa desentralisasi sebagai bagian yang mendorong kearah demokratisasi, karena konsep yang melandasi desentralisasi pendidikan adalah *equity* dari seluruh *stakeholder*. Pandangan ini ditopang oleh argumentasi bahwa tanggung jawab sosial yang lebih besar berkaitan dengan pengambilan keputusan di tingkat lokal. Situasi ini mensyaratkan adanya demokrasi yang mapan di tingkat pengambilan keputusan di tingkat lokal, sehingga demokratisasi pendidikan akan tercapai.

Menurut Djalal dan Musthafa (2001 ) ada dua konsep yang berbeda berkaitan dengan tujuan dan ruang lingkup desentralisasi pendidikan. *Pertama* berkaitan dengan isu umum desentralisasi, yaitu transfer otoritas kebijakan pendidikan dari pusat ke daerah. Dalam konsep ini Pemerintah Pusat harus mendelegasikan kebijakan-kebijakan pendidikan kepada Pemerintah Daerah beserta dana yang dibutuhkan untuk membiayai tanggung jawab yang dibebankan. *Konsep kedua* berkaitan dengan pergeseran dari berbagai keputusan pendidikan dari pemerintah ke masyarakat sehingga terjadi partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan dan diharapkan akan mendorong terjadinya demokratisasi pendidikan.

Dilihat dari sasarannya, desentralisasi pendidikan dapat bersifat politik atau demokratik dan bisa juga bersifat administratif. Desentralisasi pendidikan bersifat politik atau demokrasi manakala penyerahan kewenangan untuk membuat keputusan tentang pendidikan diberikan oleh pemerintah kepada rakyat atau wakil-wakilnya di tingkat pemerintahan yang lebih rendah, di dalam dan di luar sistem. Sedangkan desentralisasi administrasi atau birokrasi

merupakan strategi manajemen bahwa kekuasaan politik tetap berada di tangan pejabat-pejabat pusat, tetapi tanggung jawab untuk perencanaan, manajemen keuangan, dan kegiatan-kegiatan lainnya diserahkan pada pemerintah yang lebih rendah atau badan-badan semi otonom yang berada di dalam sistem. Pada tipe desentralisasi yang pertama, maka daya ungkit untuk terjadinya demokratisasi akan lebih besar (Fiske, 1998).

Untuk Indonesia, secara normatif pelaksanaan desentralisasi pendidikan dibedakan menjadi tiga hal yang berlainan, yaitu: (1) desentralisasi pemerintahan di bidang pendidikan adalah delegasi kewenangan dalam pengelolaan dan pelayanan pendidikan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat tidak memiliki kewenangan lagi dalam pelaksanaan pelayanan tetapi lebih berperan dalam menetapkan kebijakan nasional dan standar-standar pelayanan pendidikan. (2). Desentralisasi pada satuan pendidikan, yaitu pelaksanaan sistem pendidikan lebih ditekankan pada penyelenggaraan di luar mekanisme pemerintahan. Otonomi dan profesionalisasi satuan pendidikan merupakan konsep alternatif yang menekankan pada kewenangan teknis dan professional yang dimiliki oleh setiap satuan pendidikan untuk memberikan layanan pendidikan yang dilaksanakan di luar kerangka birokrasi pemerintahan. (3) Otonomi pada tingkat individual, di luar mekanisme pemerintahan dan satuan pendidikan yang bersifat institusional, keberhasilan dalam pengelolaan dan pelaksanaan pendidikan justru terletak pada tingkat individual seperti guru, kepala sekolah serta tenaga-tenaga teknis kependidikan (Suryadi, 2004 )

Adanya jenjang otonomi, yaitu pada tingkat pemerintah, satuan pendidikan, dan otonomi pada tingkat individu serta adanya penekanan bahwa layanan pendidikan yang dilaksanakan di luar kerangka birokrasi pemerintahan akan memungkinkan terjadinya peningkatan partisipasi masyarakat serta konsultasi publik. Sehingga , konsistensi kebijakan dan konsultasi publik itulah “amunisi” yang sebenarnya dibutuhkan untuk mewujudkan demokratisasi pendidikan yang kokoh dan berkelanjutan. Tetapi, hal ini justru merupakan

upaya yang selama ini paling jarang dilakukan. Karena berkaitan dengan keterbatasan kemampuan Pemerintah Daerah, DPRD, birokrasi pendidikan, dan komunitas pendidikan di daerah dalam memanfaatkan kesempatan untuk mengembangkan pengelolaan pendidikan yang demokratis di daerah.

Kendatipun demikian, tidak ada jaminan bahwa berjalannya otonomi daerah akan menjamin terjadinya demokratisasi pendidikan, karena tergantung pada *capacity building* yang dimiliki daerah. Tanpa *capacity building* memadai, bisa saja otonomi luas dan nyata yang dimiliki Pemerintah Daerah (kabupaten/kota) bahkan akan melahirkan otoritarianisme dalam pengelolaan pendidikan pada aras lokal. Atau, bisa juga peluang demokratisasi yang dibarengi bergelornya semangat partisipasi di kalangan komunitas pendidikan di daerah, justru menyulut terjadinya konflik dalam pengelolaan pendidikan di daerah.

Kekhawatiran itu bukan tanpa alasan. Kenyataan di lapangan menunjukkan adanya sejumlah hal yang potensial menghambat terjadinya demokratisasi pendidikan. Masih kuatnya pengaruh kultur sentralistik dalam pengelolaan pendidikan, baik di kalangan birokrasi pendidikan maupun penyelenggara sekolah. Tak sedikit pejabat birokrasi pendidikan merasa dirinya sebagai pihak paling berwenang dalam pengelolaan segala macam persoalan dunia pendidikan. Sebaliknya, tak sedikit kepala sekolah dan guru merasa diri sebagai pihak yang tak memiliki kewenangan apa-apa dalam pengelolaan mikro sekolah, kecuali menuruti segala arahan pejabat birokrasi pendidikan. Kondisi demikian cenderung mematikan inisiatif dan kreativitas.

Lama dan kuatnya dominasi birokrasi pendidikan dalam manajemen penyelenggaraan pendidikan di sekolah berdampak pula pada terjadinya ketidaktahuan sebagian besar warga masyarakat terhadap seluk beluk pengelolaan pendidikan. Sehingga, ketika kini ruang partisipasi terbuka lebar, hal itu cenderung digunakan sebagian warga masyarakat secara tak bertanggung jawab. Semua itu bisa terakumulasi menjadi kecenderungan ketidakmampuan membangun

konsensus-konsensus yang dibutuhkan di antara komunitas pendidikan, guna mengatasi berbagai persoalan pendidikan. Akibatnya, peluang demokratisasi pendidikan bukannya berujung pada pengelolaan pendidikan yang berlangsung partisipatif dan efektif, tetapi justru bisa saja jatuh pada terjadinya konflik dan kesemrawutan.

Dalam praksis pendidikan di Indonesia, meskipun terdapat reformasi kebijakan pendidikan melalui pelimpahan kewenangan, selain memberikan peluang demokratisasi, tetapi dalam implementasinya tidak akan bebas dari ancaman arus besar yang melanda hampir seluruh dunia, yaitu melemahnya peran negara dan menguatnya arus 'pasar bebas'. Sehingga cenderung menempatkan masyarakat miskin pada keadaan yang kurang mendapat perlindungan. Dikemukakan oleh Darmaningtyas (2005) bahwa bersamaan dengan pelaksanaan desentralisasi pendidikan serta munculnya institusi-institusi baru seperti Dewan Pendidikan, Komite Sekolah dan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) justru pungutan-pungutan semakin banyak dan beban biaya pendidikan yang harus dipikul oleh masyarakat justru semakin berat, maka wajar bila masyarakat awan mengatakan bahwa MBS adalah kependekan dari "Masyarakat Bayar Sendiri", bukan "Manajemen Berbasis Sekolah". Beban yang mengarah pada ancaman terhadap masyarakat itu terjadi bersamaan dengan hadirnya krisis ekonomi nasional serta bersamaan pula dengan pelimpahan kewajiban pembiayaan pendidikan kepada masyarakat sebagai kebijakan penyesuaian struktural (*structural adjustment policy*). Pada saat yang bersamaan peran negara terhadap pengawasan dan penyelenggaraan pendidikan di daerah melemah.

Temuan dari kajian yang dilakukan sebelumnya di Kabupaten Semarang (Jawa Tengah) dan Kabupaten Sleman (DIY) pada tahun 2003, secara makro, menyangkut isu dan kebijakan 'demokratisasi pendidikan' di kabupaten yang diteliti dilihat dari tiga aspek, partisipasi, akuntabilitas dan pemerataan dikonsepsikan sebagai hal yang mempunyai keterkaitan satu sama lain. Melalui hubungan kemitraan yang lebih setara antara masyarakat, pemerintah, dan

pelaksana pendidikan maka 'demokratisasi' pendidikan lebih dimungkinkan. Sementara itu, hubungan kekuasaan yang tidak *egaliter* dan menekankan pada kekuasaan birokrasi, baik negara maupun birokrasi pendidikan di masa lalu, cenderung memperlemah partisipasi dan akuntabilitas/transparansi lembaga pendidikan terhadap masyarakat. Di samping itu terjadi pula kurangnya otonomi lembaga pendidikan serta mendorong terjadinya kesenjangan sekolah-madrasah dan negeri-swasta.

Sementara itu, demokratisasi pendidikan dilihat dari kasus-kasus 'mikro', yaitu pada tingkat masing-masing sekolah/madrasah yang diteliti, terlihat kecenderungan bahwa bila akuntabilitas baik, maka partisipasi masyarakat akan meningkat, baik itu partisipasi yang bersifat pemikiran maupun partisipasi ekonomi (pendanaan). Semakin besar partisipasi masyarakat maka akan besar pula bagi lembaga pendidikan untuk menjadi koridor bagi pemerataan baik dengan cara menyerap partisipasi dana dari lembaga pemerintah maupun masyarakat untuk diratakan ke luar lembaga atau peserta didik yang berasal dari ekonomi lemah. Bentuk partisipasi masyarakat sangat bergantung kepada bentuk institusi pendidikan, apakah lembaga itu negeri atau swasta. Semakin formal dan birokratik lembaga pendidikan semakin terbatas bentuk partisipasi masyarakat dan cenderung berupa partisipasi financial secara artificial, karena semakin kecil transparansinya serta besar hambatan kelembagaannya. Semakin informal/non-formal lembaga pendidikan, maka semakin langsung dan bervariasi partisipasi masyarakat, termasuk partisipasi finansial dan tenaga untuk pemerataan pendidikan.

Aspek akuntabilitas, cenderung lebih dituntut pada lembaga-lembaga pendidikan yang lebih banyak mengandalkan dana publik (antara lain. pajak), terutama lembaga pendidikan negeri. Prioritas kedua adalah lembaga pendidikan yang banyak menyerap sumbangan dana publik (lembaga pendidikan yang berbasis organisasi sosial keagamaan bersifat sub-nasional, bertumpu banyak pada harta wakaf, atau donasi (*charity*). Ironisnya lembaga

pendidikan negeri dan lembaga berbasis sosial keagamaan lembaga (setengah publik), akuntabilitas atau pertanggungjawabannya lebih bersifat ke 'atas'. Pertanggungjawabannya kepada 'masyarakat' bersifat lebih '*indirect*', yaitu melalui birokrasi (baik pemerintah maupun swasta).

Sementara itu, mekanisme pertanggungjawaban lembaga pendidikan negeri lebih tersedia dan dilaksanakan secara rutin dibandingkan lembaga pendidikan swasta nasional. Pertanggungjawaban yang lebih ke 'atas' dari lembaga-lembaga pendidikan tadi menyulitkan terjadinya partisipasi yang luas dari masyarakat. Oleh karena itu, kehadiran Komite Sekolah pada sekolah/madrasah negeri dan swasta 'nasional' sangat membuka peluang bagi partisipasi masyarakat. Partisipasi yang meningkat juga cenderung meningkatkan tuntutan 'akuntabilitas' terutama pada kegiatan sekolah yang dibiayai sepenuhnya oleh Komite Sekolah.

Lembaga pendidikan yang murni swasta cenderung mengutamakan kualitas sebagai cerminan akuntabilitas untuk mendorong partisipasi. Pemerataan dianggap lebih sebagai tugas pemerintah. 'Hukum pasar' (peningkatan permintaan karena hasil keterdidikan—budi pekerti, NEM tingkat transisi ke sekolah lanjutan—dijadikan proksi akuntabilitas. Karena yayasan dapat berkomunikasi langsung dengan masyarakat, maka Komite Sekolah untuk meningkatkan partisipasi dan akuntabilitas seperti yang dikonsepsikan beberapa narasumber dianggap tidak relevan dan bahkan dikhawatirkan mengganggu otonomi sekolah. Bahkan dapat dikatakan bahwa institusi Komite Sekolah hampir tidak ada di sekolah-sekolah swasta.

Mengingat karakteristik dan tingkat partisipasi, akuntabilitas serta pemerataan yang berbeda-beda di antara bentuk lembaga-lembaga pendidikan tersebut, maka diperlukan kebijakan untuk pengembangan demokratisasi pendidikan dengan melihat tiga aspek sebagaimana dikemukakan serta disesuaikan dengan karakteristik sekolah yang berbeda. Lembaga pendidikan publik (negeri) perlu menekankan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan proses pengambilan keputusan, sedangkan pada ujung yang lain, lembaga

pendidikan swasta perlu menekankan pemerataan. Oleh karena itu, pembentukan dan pengembangan peran Komite Sekolah pada masing-masing sekolah tidak seharusnya bersifat 'seragam', melainkan harus disesuaikan dengan kebutuhan di atas. Kedua, kebijakan makro pemerataan untuk mengurangi kesenjangan struktural antara sekolah-madrasah, negeri-swasta, dan sekolah/madrasah kaya-miskin, perlu didasari pertimbangan tidak saja tahapan (pra-formal, formal, transisional dan otonom), melainkan juga tahap 'demokrasi', (keseimbangan antara partisipasi, akuntabilitas dan pemerataan) yang dimiliki masing-masing lembaga pendidikan, untuk mendorong terwujudnya lembaga pendidikan yang lebih demokratis. Dengan demikian, Dewan Pendidikan seharusnya tidak menjadi 'instrumen' Dinas pendidikan dan tidak hanya mengurus 'sekolah', apalagi hanya sekolah negeri, melainkan juga 'mengurus madrasah', termasuk yang swasta. Kooptasi Dewan Pendidikan oleh pemerintah dan sikap partisipasinya kepada 'sekolah' dikawatirkan akan mempertajam kesenjangan 'struktural' antara sekolah-madrasah yang telah ada. Hambatan 'struktural' yang dihadapi institusi pemerintah daerah, termasuk DPRD) karena madrasah masih di-sentralisasi, tidaklah menghalangi kewajiban Dewan Pendidikan sebagai lembaga *civil society* untuk mewujudkan penyelenggaraan pendidikan yang demokratis di daerah (Soekarno dan Handayani, 2003).

Berdasarkan uraian sebagaimana telah dikemukakan, maka dapat dinyatakan bahwa upaya demokratisasi pendidikan merupakan hal yang cukup kompleks. Sebagaimana dikemukakan oleh Fiske (1998) bahwa pengalaman sejumlah negara dalam mengupayakan demokratisasi pendidikan ternyata menunjukkan hasil berbeda-beda. Meksiko (1978), Venezuela (1980), Zimbabwe (1980), Chile (1980), dan Argentina (1993) ternyata gagal melakukan demokratisasi pendidikan. Sebaliknya, Brasil (1980), Chile (1980), Selandia Baru (1989), Spanyol (1990), dan upaya kedua kali dari Meksiko (1992) merupakan contoh pelaksanaan demokratisasi pendidikan yang berhasil dengan baik. Demokratisasi pendidikan di India (1992) dan upaya kedua kali dari Chile (1990), hingga kini masih berlangsung dan belum menunjukkan kecenderungan yang jelas.

Menarik untuk kita catat, negara-negara yang gagal menjalankan demokratisasi pendidikan umumnya memiliki sejumlah karakteristik, diantaranya adanya instabilitas politik dan pemerintahan lemah akibat gagal melakukan restrukturisasi ekonomi; tidak adanya kesinambungan kebijakan. Karena kebijakan yang ada dijadikan ajang pertarungan pencarian popularitas para politisi; dan lamban dalam implementasi kebijakan, serta terjadi korupsi yang merajalela. Konflik antara Pemerintah Pusat dan Daerah; konflik antar pejabat di tingkat provinsi dan kabupaten; lemahnya kapasitas manajerial pada tingkat lokal; dan gagal mengembangkan konsensus yang diperlukan; kultur otoritarianisme lama yang akut; marginalisasi guru melalui berbagai pembatasan; terhambatnya otonomi sekolah; minimnya partisipasi masyarakat; serta resistensi dari serikat guru dan birokrasi pendidikan karena merasa sudah mapan.

Sedangkan negara-negara yang berhasil melakukan demokratisasi pendidikan memiliki sejumlah karakteristik sebagai berikut: adanya konsensus di antara para politisi untuk lebih mengutamakan kepentingan negara ketimbang kepentingan partai; pemberdayaan pemerintahan demokratis di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota serta membangun konsensus sebelum melancarkan reformasi pendidikan melalui kampanye, dan pertemuan-pertemuan dengan masyarakat; menjaring pandangan dari semua pihak terkait, hasilnya dijadikan sebagai agenda bersama; membangun negosiasi intensif dengan daerah; penyerahan kewenangan yang lebih jelas dan lebih besar kepada sekolah; pemberian otonomi sekolah secara lebih penuh yang diikuti dengan transparansi pengelolaan sekolah; perampingan birokrasi pendidikan pada tingkat pusat dan daerah; serta mengembangkan konsensus dengan berbagai pihak yang berkepentingan terhadap dunia pendidikan.

Pengalaman sejumlah negara, baik yang berhasil maupun yang gagal, memberi kita dua pelajaran berharga. *Pertama*, mewujudkan demokratisasi pendidikan bukanlah upaya mudah dan berjangka pendek. Untuk mengupayakan hal itu, dibutuhkan konsistensi selama bertahun-tahun. Itu pun, tidak ada jaminan ia akan berhasil. Upaya bertahun-tahun itu, bisa saja berakhir dengan kegagalan. Zimbabwe

dan Venezuela adalah contohnya. Dua puluh tahun mereka berusaha melakukan demokratisasi pendidikan. Tapi ternyata, semua upaya yang mereka lakukan itu berakhir dengan kegagalan. *Kedua*, pengalaman Selandia Baru dan Spanyol menunjukkan, kemungkinan kegagalan itu bisa ditekan seminimal mungkin. Untuk itu, diperlukan kesediaan untuk membangun konsensus luas disertai dukungan penuh dari para pelaku dan pihak yang berkepentingan. Di sinilah pentingnya konsultasi publik secara intensif dan ekstensif untuk membahas gagasan dan persoalan di seputar demokratisasi pengelolaan pendidikan.

#### **2.4. MODEL OTONOMI DAERAH DI BIDANG PENDIDIKAN DAN *DESIGN* DEWAN PENDIDIKAN**

Otonomi daerah di bidang pendidikan berkaitan dengan beberapa faktor diantaranya adalah relasi atau hubungan antara masyarakat dan negara dalam penyelenggaraan pendidikan. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, bahwa dengan adanya penyerahan kewenangan penyelenggaraan pendidikan dari pemerintah pusat pada Pemerintah Kabupaten/Kota, maka logika liniernya adalah semakin memberi peluang kepada masyarakat untuk terlibat dalam penyelenggaraan pendidikan. Tetapi, dalam implementasinya, apabila masyarakat akan berpartisipasi dalam hal perencanaan sampai tahap evaluasi juga mengalami kesulitan, karena tidak ada mekanisme bagi peran yang lebih luas dari masyarakat untuk terlibat dalam perencanaan sampai evaluasi program pendidikan. Tetapi hanya melalui perwakilan lembaga eksekutif yang belum tentu aspiratif.

Disamping itu, dikemukakan oleh Dale dalam Sirozy (2004) bahwa dalam sistem pemerintahan yang kurang atau tidak demokratis, maka relasi antara negara-masyarakat cenderung tidak simetris dan yang terjadi adalah “kontrol negara terhadap masyarakat”, termasuk dalam penyelenggaraan pendidikan. Kontrol negara terhadap pendidikan dilakukan melalui empat cara. *Pertama*, sistem pendidikan diatur secara legal. *Kedua*, sistem pendidikan dijalankan

sebagai birokrasi, menekankan ketaatan pada aturan dan obyektivitas. *Ketiga*, penerapan wajib pendidikan (*compulsory education*). *Keempat*, reproduksi politik dan ekonomi yang berlangsung di sekolah dan berlangsung dalam konteks politik tertentu. Sehingga dalam sistem pemerintahan yang kurang atau tidak demokratis, maka negara cenderung mendominasi penyelenggaraan pendidikan, kendatipun demikian dalam hal pendanaan, masyarakat tetap menanggung beban pembiayaan. Adanya hubungan yang tidak simetris berkaitan dengan model otonomi pendidikan yang menjadi pilihan. Hasil kajian yang dilakukan oleh PPK LIPI pada tahun 2004 di Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Semarang memperlihatkan bahwa model otonomi pendidikan yang “dipilih” oleh pemerintah daerah, apakah pemerintah lebih berperan sebagai *rowing* atau sebagai *steering*, akan menentukan bentuk partisipasi publik yang dikembangkan. Pemerintah Daerah yang menempatkan peran dirinya sebagai *steering* cenderung memberikan peran besar kepada partisipasi masyarakat sebagai *partner* untuk mengembangkan otonomi daerah. Sedangkan daerah yang menempatkan dirinya sebagai ‘pengayuh’ utama (*rowing*) dalam otonomi cenderung menempatkan peran swasta dan partisipasi masyarakat pada umumnya hanya sebagai pembantu dan tidak menempatkan sebagai *partner*. Dengan demikian, model otonomi daerah yang dipilih akan berdampak pada bentuk partisipasi masyarakatnya termasuk partisipasi dalam Dewan Pendidikan.

Sebagaimana dikemukakan bahwa secara normatif, terbentuknya Dewan Pendidikan merupakan salah satu upaya bagi pengembangan masyarakat madani atau *Civil Society*. Dalam mewujudkan masyarakat madani, salah satu strategi yang dapat dilakukan antara lain melalui desentralisasi pengelolaan pendidikan yang memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah serta masyarakat madani untuk ikut serta menyelenggarakan pelayanan pendidikan secara otonom. Di samping itu, mengingat pentingnya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan, maka pemerintah mewadahi

dengan membentuk suatu lembaga, yaitu Dewan Pendidikan di tingkat kabupaten/kota dan Komite Sekolah di unit sekolah.

Ketentuan mengenai Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah pada awalnya ditetapkan dalam Kepmendiknas RI Nomor 044/U/2002. Pada perkembangannya, dengan ditetapkannya UU Sisdiknas Tahun 2003, dinyatakan pula dalam Undang Undang tersebut, khususnya dalam BAB XV Peran Serta masyarakat dalam Pendidikan pada bagian ketiga tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/ Madrasah pasal 56:

Ayat (1) :

“Masyarakat berperan dalam meningkatkan mutu pelayanan pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan dan evaluasi program pendidikan melalui Dewan Pendidikan dan komite sekolah/ madrasah “.

Ayat (2) . :

“Dewan Pendidikan sebagai lembaga mandiri dibentuk dan berperan dalam peningkatan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana serta pengawasan pendidikan pada tingkat Nasional, Provinsi dan Kabupaten/Kota yang tidak mempunyai hubungan hierarkhis”.

Ayat (3):

“Komite Sekolah/Madrasah sebagai lembaga mandiri dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan dengan memberikan pertimbangan, sarana dan prasarana serta pengawasan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan”.

Ayat (4):

“Penyelenggaraan pendidikan memerlukan dukungan masyarakat yang memadai. Sebagai langkah alternatif dalam mengupayakan dukungan masyarakat untuk sektor pendidikan.

Bila mengacu pada peraturan yang ada, seperti yang disebutkan di atas, maka terlihat jelas bahwa ide pembentukan Dewan Pendidikan

dan Komite Sekolah itu dimaksudkan untuk menumbuhkan keberpihakan pada bidang pendidikan, mulai dari pimpinan negara, sampai aparat yang paling rendah, termasuk masyarakat yang bergerak dalam sektor swasta dan industri. Keberpihakan konkret itu perlu disalurkan secara politis menjadi suatu gerakan bersama (*collective action*) yang diwadahi dalam Dewan Pendidikan yang berkedudukan di kabupaten/kota dan Komite Sekolah di tingkat satuan pendidikan (sekolah). Secara normatif, Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah merupakan badan yang bersifat mandiri, tidak mempunyai hubungan hierarkis dengan satuan pendidikan maupun lembaga pemerintah lainnya. Posisi Dewan Pendidikan, Komite Sekolah, satuan pendidikan, dan lembaga-lembaga pemerintah lainnya mengacu pada kewenangan masing-masing berdasarkan ketentuan yang berlaku

Tujuan dibentuknya Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah diantaranya adalah untuk mewadahi dan menyalurkan aspirasi dan prakarsa masyarakat dalam melahirkan kebijakan dan program pendidikan serta meningkatkan tanggung jawab dan peran serta aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan serta menciptakan suasana dan kondisi transparan, akuntabel, dan demokratis dalam penyelenggaraan dan pelayanan pendidikan yang bermutu di daerah kabupaten/kota dan satuan pendidikan. Sedangkan peran Dewan Pendidikan adalah sebagai pemberi pertimbangan dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan; pendukung baik yang berwujud finansial, pemikiran, maupun tenaga dalam penyelenggaraan pendidikan; pengontrol dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan, serta sebagai mediator antara pemerintah (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif) dengan masyarakat. Untuk menjalankan perannya itu, Dewan Pendidikan memiliki fungsi mendorong tumbuhnya perhatian dan komitmen masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan yang bermutu. Badan itu juga melakukan kerja sama dengan masyarakat, baik perorangan maupun organisasi, dunia usaha dan dunia industri, pemerintah, dan DPRD berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan bermutu. Fungsi lainnya adalah menampung dan

menganalisis aspirasi, pandangan, tuntutan, dan berbagai kebutuhan pendidikan yang diajukan oleh masyarakat.

Keanggotaan Dewan Pendidikan terdiri atas unsur masyarakat dan dapat ditambah dengan unsur birokrasi/legislatif. Unsur birokrasi, misalnya dari unsur Dinas Pendidikan setempat dan unsur legislatif yang membidangi pendidikan, dapat diikutsertakan sebagai anggota Dewan Pendidikan maksimal 4-5 orang. Jumlah anggota Dewan Pendidikan sebanyak-banyaknya 17 (tujuh belas) orang dan jumlahnya harus ganjil. Syarat-syarat, hak, dan kewajiban, serta masa bakti keanggotaan Dewan Pendidikan ditetapkan di dalam AD/ART (Depdiknas, 2003).

Uraian sebagaimana dikemukakan di atas merupakan kebijakan normatif terhadap pengembangan Dewan Pendidikan. Namun dalam implementasinya terdapat berbagai variabel yang berpengaruh terhadap kinerja Dewan Pendidikan dalam mengembangkan tugas pokok dan fungsi, serta perannya sebagaimana diharapkan. Latar belakang sejarah kependidikan yang terdapat di daerah, serta situasi sosial politik yang terkait dengan kebijakan pendidikan juga akan mewarnai Dewan Pendidikan. Di samping itu kondisi internal organisasi Dewan Pendidikan seperti leadership termasuk manajemen dan keterkaitan antar stakeholder dalam Dewan Pendidikan merupakan faktor penting yang berpengaruh terhadap kinerja Dewan Pendidikan.

## **2.5. PENUTUP**

Desentralisasi dan otonomi daerah di bidang pendidikan yang telah diamanatkan Undang-Undang mulai diimplementasikan bersamaan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah yang telah berlangsung sejak Tahun 2001. Lahirnya UU Sisdiknas yang baru juga semakin mendukung pelaksanaan desentralisasi pendidikan yang mengarah pada demokratisasi pendidikan. Demokratisasi pendidikan dapat dilihat dari beberapa hal, pertama, menyangkut hak setiap warga negara dan masyarakat memperoleh pendidikan yang bermutu dan

kedua menyangkut keterlibatan atau peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan, karena masyarakat merupakan salah satu *stakeholder* pendidikan.

Terkait dengan hak serta “kewajiban” masyarakat terhadap pendidikan, maka demokratisasi pendidikan dapat dilihat dari tiga aspek utama, yaitu partisipasi, akuntabilitas, dan pemerataan. Hakekat dari ketiga aspek tersebut menempatkan masyarakat sebagai titik sentral pembangunan pendidikan. Pentingnya partisipasi masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan memberikan ruang bagi terciptanya kontrol dan akuntabilitas. Karena pertanggung jawaban penyelenggara pendidikan (termasuk sekolah) terhadap birokrasi pendidikan di atasnya tidak lebih penting dibanding dengan pertanggung jawaban atau akuntabilitas terhadap masyarakat sebagai “klien” dan sekaligus *stakeholder* pendidikan. Apabila dua aspek tersebut dapat dikembangkan secara optimal, maka pemerataan pendidikan khususnya bagi kelompok marginal (miskin) diharapkan akan dapat tercapai.

Temuan dari kajian yang dilakukan sebelumnya di Kabupaten Semarang (Jawa Tengah) dan Kabupaten Sleman (DIY) pada tahun 2002, secara makro, menyangkut isu dan kebijakan ‘demokratisasi pendidikan’ di kabupaten, dilihat dari tiga aspek tersebut yaitu partisipasi, akuntabilitas dan pemerataan dikonsepsikan sebagai hal yang mempunyai keterkaitan satu sama lain. Melalui hubungan kemitraan yang lebih setara antara masyarakat, pemerintah, dan pelaksana pendidikan, maka ‘demokratisasi’ pendidikan lebih dimungkinkan. Sementara itu, hubungan kekuasaan yang tidak egaliter dan menekankan pada kekuasaan birokrasi, baik negara maupun birokrasi pendidikan di masa lalu, cenderung memperlemah partisipasi dan akuntabilitas/transparansi lembaga pendidikan terhadap masyarakat.

Sementara itu, demokratisasi pendidikan dilihat dari kasus-kasus ‘mikro’, yaitu pada tingkat masing-masing sekolah/madrasah yang diteliti, terdapat kecenderungan bahwa bila akuntabilitas baik, maka

partisipasi masyarakat akan meningkat, baik itu partisipasi yang bersifat dukungan pemikiran maupun partisipasi ekonomi. Apabila partisipasi semakin meningkat, maka lembaga pendidikan cenderung meningkatkan pemerataan dengan cara menyerap partisipasi dana dari lembaga pemerintah maupun masyarakat untuk didistribusikan pada peserta didik yang berasal dari ekonomi lemah. Kendatipun demikian, secara umum terdapat kecenderungan dalam praksis pendidikan di Indonesia dewasa ini, meskipun terdapat reformasi kebijakan pendidikan melalui pelimpahan kewenangan, selain memberikan peluang demokratisasi, tetapi dalam implementasinya tidak akan bebas dari ancaman arus besar yang melanda hampir seluruh dunia, yaitu menguatnya arus pasar bebas di satu sisi dan melemahnya peran negara disisi lain. Keadaan ini cenderung menempatkan masyarakat miskin pada keadaan yang kurang mendapat perlindungan. Sehingga meskipun peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan merupakan upaya yang sedang digalakkan terkait dengan desentralisasi pendidikan, tetapi peran negara khususnya dalam pendanaan pendidikan di tingkat dasar dan menengah tetap perlu diperkuat agar Negara tidak lepas tanggung jawab dalam pembiayaan pendidikan bagi warganya.

Berkaitan dengan relasi antara masyarakat dan negara dalam penyelenggaraan pendidikan, secara teoritis dalam sistem pemerintahan yang kurang atau tidak demokratis, maka relasi antara negara-masyarakat cenderung tidak simetris dan yang terjadi adalah “kontrol negara terhadap masyarakat”, termasuk dalam penyelenggaraan pendidikan justru cenderung menguat. Kontrol negara terhadap pendidikan diantaranya dilakukan melalui diaturnya sistem pendidikan serta sistem pendidikan yang dijalankan sebagai birokrasi yang menekankan ketaatan pada aturan, seperti yang tercermin dalam penyelenggaraan Ujian Nasional (UN). Meskipun kebijakan tersebut telah banyak mendapat banyak kritikan, tapi Negara tidak bergeming dari kebijakan yang dibuatnya. Demikian pula dalam hal regulasi kurikulum, pemerintah tidak memperhatikan suara-suara yang muncul dari masyarakat. Meskipun hal itu bukan

merupakan hal yang negatif, tetapi kontrol tersebut tidak diikuti dengan dukungan dan kontrol terhadap pendanaan sehingga yang terjadi adalah kecenderungan privatisasi yang mengarah pada komersialisasi pendidikan.

Di samping itu, sejalan dengan pelaksanaan desentralisasi pendidikan, juga telah dibentuk kelembagaan baru yang mewadahi peningkatan peran partisipasi masyarakat yaitu Dewan Pendidikan di tingkat kabupaten dan Komite Sekolah (KS) di tingkat unit penyelenggara pendidikan yaitu sekolah. Kendatipun demikian, dalam implementasinya masih ditemui berbagai kendala baik internal maupun eksternal bagi pengembangan peran Dewan Pendidikan di daerah. Uraian mengenai kendala internal maupun eksternal pengembangan peran Dewan Pendidikan akan dikemukakan pada bagian lebih lanjut yaitu bab tiga dan bab empat.



# Bab III

## Kondisi Penyelenggaraan Pendidikan : Perspektif *State Society Relation* di Tiga Daerah Penelitian

### 3.1. PENGANTAR

Kondisi penyelenggaraan pendidikan dalam kajian ini lebih menekankan pada tata hubungan antara negara (pemerintah daerah), swasta dan masyarakat dalam menyelenggarakan pendidikan termasuk pula bagaimana peran dan partisipasi masyarakat/ swasta dalam penyelenggaraan pendidikan. Tata hubungan tersebut meliputi beberapa hal diantaranya adalah sejarah partisipasi sosial kependidikan, model otonomi pendidikan dan partisipasi masyarakat, serta kebutuhan daerah terhadap partisipasi masyarakat dan pembentukan Dewan Pendidikan. Ketiga bahasan tersebut penting untuk dikemukakan, karena sebagai *setting* penyelenggaraan pendidikan mempunyai keterkaitan erat dengan faktor eksternal maupun faktor internal pengembangan peran Dewan Pendidikan. Disamping itu, adanya program - program Dewan Pendidikan di tiga daerah kajian juga akan diuraikan dalam bagian ini mengingat bahwa secara normatif kinerja Dewan pendidikan dapat dilihat dari program-program beserta implementasinya.

Tulisan pada bagian ini akan mengemukakan sejarah partisipasi sosial kependidikan di tiga daerah yang dikaji yaitu Kabupaten Semarang, Kulonprogo dan Jembrana. Sedangkan model otonomi pendidikan serta partisipasi masyarakat akan dikemukakan pada sub-bagian kedua. Sementara itu kebutuhan daerah terhadap partisipasi masyarakat serta pembentukan Dewan Pendidikan juga akan dibahas

dalam sub-bagian ketiga dan program-program Dewan Pendidikan dikemukakan dalam sub-bagian keempat.

### **3.2. SEJARAH PARTISIPASI SOSIAL KEPENDIDIKAN: PERAN NEGARA DAN SWASTA**

Sejarah pendidikan di daerah memberikan konteks yang berbeda bagi partisipasi masyarakat yang diharapkan dapat dikembangkan melalui Dewan Pendidikan. Oleh karena itu sejarah partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan kependidikan di tiga daerah penelitian itu secara singkat diuraikan di bagian ini.

Menurut Furnivall (1942) pada jaman kolonial terdapat tiga bentuk pendidikan, yaitu pendidikan kolonial, pendidikan yang diadakan oleh Missi dan Zending, serta pendidikan 'asli' yang diselenggarakan oleh masyarakat pribumi. Berbeda dengan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah kolonial, kedua bentuk terakhir ini lebih menekankan pendidikan keagamaan. Namun demikian, dalam sejarahnya, lembaga-lembaga pendidikan yang menekankan pendidikan keagamaan itu kemudian memasukkan pula pelajaran-pelajaran 'umum' di dalamnya, seperti misalnya terlihat dalam sejarah pendidikan pesantren yang dikembangkan oleh K.H. Hasyim Asy'ari yang mulai memperkenalkan mata pelajaran matematika dan geografi pada tahun 1919 (Lathiful Khuluq: 2000, hal.36).

Sejalan dengan pertumbuhan pendidikan pemerintah kolonial, tumbuh pula lembaga-lembaga pendidikan yang diselenggarakan oleh gereja maupun oleh masyarakat, terutama oleh kelompok-kelompok pergerakan nasional. Tumbuhnya lembaga-lembaga pendidikan yang lebih melibatkan masyarakat adalah disebabkan oleh politik pendidikan kolonial yang membatasi akses pendidikan hanya kepada elit pribumi dan layanan lembaga pendidikan yang diselenggarakan oleh Missi dan Zending ternyata tidak sepenuhnya sesuai dengan keinginan sebagian besar masyarakat, terutama menyangkut aspirasi pergerakan nasional dan aspirasi keagamaan. Kendati pemerintah kolonial (tahun 1923) melarang lembaga-lembaga pendidikan yang diselenggarakan kaum pergerakan, kenyataan yang terjadi di

lapangan adalah secara umum ketiga bentuk pendidikan tersebut berpengaruh di ketiga daerah itu. Namun demikian, pertumbuhan lembaga-lembaga pendidikan tersebut sangat beragam, terutama akibat kedekatannya dengan pusat-pusat pemerintahan kolonial waktu itu, seperti sekitar Yogyakarta dan (Kodya) Semarang.

Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Semarang yang berdekatan dengan kedua pusat pemerintahan tersebut (Yogyakarta) dan Kota Semarang memperlihatkan perkembangan yang berbeda, misalnya dibandingkan dengan Jembrana, sebagai daerah yang relatif jauh dari pusat-pusat pemerintahan kolonial dan jauh dari pusat pergerakan nasional. Di Jembrana, ketiga bentuk pendidikan di atas, apalagi lembaga pendidikan masyarakatnya, relatif kurang berkembang. Sedangkan di Kulon Progo dan Kabupaten Semarang ketiganya itu cukup berkembang, minimal sampai akhir dekade 1990-an.

Hadirnya lembaga-lembaga pendidikan non-pemerintah (kolonial) tersebut, yang diselenggarakan oleh dan untuk masyarakat, merupakan cikal-bakal dari gerakan *civil-society* yang secara swadaya berpartisipasi melayani kebutuhan pendidikan masyarakat. Setelah Kemerdekaan, pemerintah Indonesia mengambil alih lembaga-lembaga pendidikan pemerintah kolonial, dan membiarkan lembaga-lembaga pendidikan di bawah Missi dan Zending serta lembaga pendidikan yang diselenggarakan oleh kelompok pergerakan dan komunitas agama agar tetap tumbuh untuk membantu pemerintah dalam melayani pendidikan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Lembaga-lembaga pendidikan swasta ini bahkan kemudian mendapatkan bantuan dari pemerintah. UU No. 4 Tahun 1950 tentang Pokok-Pokok Pengajaran di Sekolah menjamin mengenai keberadaan sekolah-sekolah di bawah misi keagamaan itu.

Di Kulon Progo dan Semarang, di samping berdiri lembaga-lembaga pendidikan negeri (sekolah negeri), juga terdapat sekolah-sekolah swasta yang sebagian besarnya berada dalam naungan organisasi sosial kemasyarakatan/keagamaan yang bersifat lokal dan nasional.

Sekolah-sekolah itu menjadi arena partisipasi masyarakat dengan bermacam-macam latar-belakangnya. Di kedua daerah itu terdapat cukup banyak lembaga pendidikan swasta, pada umumnya di bawah naungan organisasi sosial/keagamaan seperti Muhammadiyah, Al Ma'arif (Nahdhatul Ulama), Katolik, Protestan, atau Taman Siswa.

Sedangkan di Jembrana, lembaga pendidikan swasta yang tetap tumbuh adalah lembaga pendidikan Katolik yang berdiri sejak jaman kolonial, sedangkan lembaga pendidikan swasta yang bernaung pada yayasan pendidikan berwarna Hindu (Parisadha Hindu Dharma) dan Islam tumbuh jauh setelah kemerdekaan. Oleh karena itu di Jembrana, lembaga pendidikan swasta secara proporsional kecil dibandingkan dengan lembaga swasta di Semarang dan Kulon Progo.

Namun demikian, oleh karena kebijakan pemerintah waktu itu adalah menempatkan sekolah-sekolah negeri sebagai tanggungjawab pemerintah dan masyarakat, maka masyarakat umum di ketiga daerah tersebut berpartisipasi dalam pengadaan dan penyelenggaraan lembaga pendidikan negeri sekaligus swasta. Sejak kemerdekaan sampai dengan awal dekade 1970-an, sejalan dengan iklim politik waktu itu, ruang partisipasi masyarakat dalam pengadaan sarana pendidikan, terutama pendidikan dasar (Sekolah Rakyat/Sekolah Dasar, terutama) relatif terbuka luas. Ini berarti bahwa sumberdaya masyarakat relatif terbagi-bagi pada sekolah-sekolah yang dikelola pemerintah dan swasta.

Kondisi seperti itu berubah secara mendasar sejak pemerintah mendapatkan rejeki minyak (*oil boom*) pada awal dekade 1970-an. Pada bulan November 1973 keluar Instruksi Presiden yang menetapkan dana sebesar Rp. 15,8 miliar untuk suatu program besar-besaran pembangunan unit-unit baru SD yang setiap unit terdiri dari tiga ruang kelas dengan perincian 6.000 unit di tahun 1973/1974, 6.000 unit di tahun 1974/1975, dan 10.000 unit di tahun 1975/1976. Keseluruhannya mencapai 3.000.000 tempat duduk. Program ini lebih dikenal sebagai SD Inpres. Bersamaan dengan itu pembekuan pengangkatan pegawai baru di tahun 1968 dilonggarkan

dengan mengangkat 18.000 orang guru baru serta mengubah status sementara 41.000 guru menjadi guru tetap (C.E.Beeby: 1981:68).

Dengan dana yang cukup dan model pemerintahan yang sentralistik-birokratik, menyebabkan politik pendidikan pemerintah dalam mengembangkan lembaga-lembaga pendidikannya, terutama pada model sekolah-sekolah Inpres itu hampir tidak memberikan ruang untuk melibatkan masyarakat lokal, karena dana dikucurkan dari atas dan pelaksanaan pembangunannya diserahkan kepada pemborong sehingga tidak membuka partisipasi masyarakat. Masyarakat yang terlibat dalam pembangunan SD-SD Inpres tersebut akan mendapatkan bayaran sebagai upah tenaga kerjanya.

Akibatnya, masyarakat cenderung melihat bahwa sekolah-sekolah Inpres itu semata-mata adalah tanggung-jawab pemerintah. Peluang masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan lebih terakomodasi pada lembaga-lembaga pendidikan swasta setempat, antara lain sebagai bentuk kepedulian mereka terhadap komunitas atau agamanya. Namun demikian, dengan hadirnya secara massal Sekolah-sekolah Dasar Inpres itu, ruang gerak lembaga-lembaga pendidikan swasta pun menjadi lebih sempit, yaitu terbatas pada tingkat pendidikan menengah (SMP) dan atas (SMTA). Peran ini makin menyempit karena keberadaan sekolah-sekolah menengah dan atas tersebut hanya menyentuh kebutuhan sebagian kecil masyarakat. Hadirnya SMP Inpres pada dekade 1980-an melalui kebijakan yang juga bersifat birokratis-sentralistik semakin menyempitkan lagi ruang bagi partisipasi masyarakat yang telah sempit tersebut. Di samping itu masyarakat juga tidak mempunyai ruang politik formal yang relatif bebas.

Kebijakan pemerintah yang 'membatasi' ruang partisipasi publik (*civil society*) ini bertolak belakang dengan realitas sosial dan ekonomi masyarakat, yaitu mulai munculnya—kendati terbatas—kelas menengah yang justru lebih menuntut tersedianya ruang publik lebih luas. Oleh karena itu, lembaga-lembaga pendidikan swasta/berbasis organisasi sosial keagamaan yang ada seakan-akan menjadi ruang yang tersisa bagi masyarakat untuk menyalurkan partisipasinya.

Akibatnya, lembaga-lembaga pendidikan swasta yang bernaung pada organisasi kemasyarakatan/keagamaan ini menjadi tempat penyaluran partisipasi dan sumberdaya dari masyarakat, di samping juga menjadi tempat penyaluran bantuan dari pemerintah, meskipun dalam jumlah terbatas.

Keadaan seperti ini terjadi di ketiga daerah. Namun demikian, perbedaan latar belakang sosial, politik, dan ekonomi di ketiga daerah tersebut telah menyebabkan partisipasi masyarakat –dan dengan demikian *magnitude* lembaga-lembaga pendidikan swasta– cukup berbeda signifikansinya di tiga daerah tersebut. Kabupaten Semarang, di samping sejak jaman kolonial menjadi basis pengembangan lembaga pendidikan masyarakat oleh Missi dan Zending, dengan pertumbuhan ekonomi (perdagangan dan manufaktur) yang pesat di jaman Orba telah melahirkan 'kelas menengah' muslim yang kemudian ikut berpartisipasi dalam mengembangkan lembaga pendidikan swasta bernuansa Islam. Dengan intensitas yang lebih lambat, dengan struktur ekonomi yang lebih mengandalkan pertumbuhan pertanian, di Kulon Progo dan Jembrana pun tumbuh kekuatan swadaya masyarakat untuk menyelenggarakan lembaga pendidikan swasta berbasis sosial/keagamaan sebagai bagian dari ruang publik mereka. Menguatnya lembaga pendidikan berbasis organisasi sosial/keagamaan sebagai saluran alternatif bagi arena partisipasi publik itu berlangsung sampai sekarang.

Paska reformasi politik dan diterapkannya paket kebijakan otonomi-desentralisasi, ruang politik formal dan politik penyelenggaraan (termasuk sarana-prasarana) pendidikan negeri dibuka kembali melalui konsep MBS (Manajemen Berbasis Sekolah). Adanya konsep MBS inilah yang kemudian melahirkan institusi baru yang bernama Dewan Pendidikan (yang ada di Kabupaten/Kota maupun provinsi) dan Komite Sekolah, yang dimaksudkan untuk memwadahi dan mengembangkan partisipasi masyarakat tersebut.

### 3.3. MODEL OTONOMI PENDIDIKAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT

Kendati partisipasi publik dalam pengembangan pendidikan dibuka, namun demikian bentuk dan signifikansi partisipasi publik itu akan ditentukan oleh bagaimana ruang yang tersedia pada model otonomi pendidikan yang diterapkan dan design politik pembentukan Dewan Pendidikan di daerah. Sebagaimana telah dikemukakan, bahwa hasil kajian yang dilakukan sebelumnya: model otonomi pendidikan yang dipilih (apakah pemerintah lebih berperan *steering* ataukah *rowing*) akan menentukan bentuk partisipasi publik yang dikembangkan. Pemerintah Daerah yang menempatkan peran dirinya sebagai *steering* cenderung memberikan peran besar kepada partisipasi masyarakat sebagai partner untuk mengembangkan otonomi daerah. Sedangkan daerah yang menempatkan dirinya sebagai 'pengayuh' utama (*rowing*) dalam otonomi, cenderung menempatkan peran swasta dan partisipasi masyarakat pada umumnya sebagai 'periferal' atau pembantu belaka, bukan partner. Oleh karena itu model otonomi daerah yang dipilih akan berdampak pada bentuk partisipasi/mobilisasi masyarakatnya. Dalam model otonomi daerah yang dipilih tersebut, peran pemerintah daerah boleh jadi telah terefleksikan pada maksud (*design*) politik daerah dalam pembentukan Dewan Pendidikan. Namun demikian, sejalan dengan berjalannya waktu, dinamika internal dan eksternal sekitar Dewan Pendidikan juga dapat memberikan peluang sehingga partisipasi masyarakat yang terjadi melenceng dari design politik awal pembentukan Dewan Pendidikan.

Di tiga daerah yang mnejadi lokasi penelitian kami, nampak dengan jelas peran *rowing* yang ingin dimainkan Pemerintah Daerah cukup dominan, sehingga partisipasi politik masyarakat cenderung diabaikan. Peluang yang diberikan adalah sejauh mendukung kebijakan Pemerintah Daerah, sehingga bentuk partisipasi yang ada lebih berbentuk mobilisasi (dana/daya) masyarakat dalam pendidikan. Namun demikian, realitas partisipasi publik dalam pendidikan di masa lalu, terutama swasta serta kemampuan anggaran daerah yang terbatas, nampaknya diperhitungkan oleh masing-masing Pemerintah Daerah, seperti yang tercermin pada susunan

keanggotaan dan pengurus Dewan Pendidikan yang terdiri dari multi stakeholder (perwakilan eksekutif, legislatif, pengusaha, tokoh masyarakat, dan perwakilan orang tua murid). Keterlibatan swasta dalam kepengurusan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah (KS) itu bukan dimaksudkan untuk membuat penyelenggaraan pendidikan lebih demokratis, namun untuk mempermudah daerah/sekolah melakukan penggalan dana. Susunan kepengurusan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah yang melibatkan multi stakeholders itu telah diatur dalam Keputusan Menteri Pendidikan Nasional mengenai Pembentukan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah.

Pada tingkat implementasinya, ada nuansa yang berbeda antara apa yang terjadi di Semarang (Jawa Tengah), Kulon Progo (DIY), dan Jembrana (Bali). Di Semarang ruang untuk partisipasi masyarakat dan lembaga pendidikan swasta yang tercerminkan pada susunan kepengurusan Dewan Pendidikan jauh lebih luas dibandingkan ruang yang diberikan Jembrana. Kulon Progo berada di tengah-tengah. Jembrana sebagai daerah yang mengintrodusir bebas SPP (SD-SLTP) menekankan peran dari Pemerintah Daerah dalam pengembangan otonomi pendidikan lebih dominan. Di pihak lain, di Semarang dan Kulon Progo, otonomi diberikan pula kepada sekolah sebagai kewenangan riil untuk bersama-sama masyarakat melalui Komite Sekolah (KS), untuk menyelenggarakan (otonomi) pendidikan. Oleh karena itu, di kedua daerah ini, terutama di Semarang, program pengembangan otonomi pendidikan yang lahir adalah pengembangan mutu (dengan kompetisi) antar sekolah dan partisipasi (bukan mobilisasi) masyarakat dalam Komite Sekolah. Program lebih diserahkan kepada lini di bawah Dinas, yaitu sekolah otonom, sehingga melahirkan program yang bervariasi. Kompetisi dan partisipasi publik itu tidak hanya bersifat horizontal (antara sekolah, negeri versus swasta, antar lembaga induknya (orsosmas-pemerintah) melainkan juga vertikal, yaitu menyangkut hak-hak/kewenangan sekolah/yayasan berhadapan dengan hak-hak/kewenangan Dinas Pendidikan. Oleh karena itu dapat dimengerti bahwa kehadiran Dewan Pendidikan, di samping untuk mewadahi

partisipasi masyarakat juga diharapkan dapat mendorong ke arah kompetisi yang sehat dan membantu Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, kehadiran berbagai Komite Sekolah dan kehadiran sekolah-sekolah/madrasah swasta yang cukup penting bagi partisipasi publik dalam (menyumbang) pendidikan Kulon Progo dan terutama Semarang, nampaknya diakomodir oleh Daerah dan direfleksikannya pada susunan kepengurusan dan keanggotaan Dewan Pendidikan.

Program pengembangan pendidikan di Jembrana sangat bertumpu pada formulasi Pemerintah Daerah yang keberhasilannya juga sangat ditentukan oleh Daerah, bukan terutama oleh masyarakat. Program pengembangan pendidikan yang *state oriented* antara lain dengan mengedepankan kebijakan efisiensi (penggabungan dua sekolah yang kurang efisien) dan kebijakan efektifitas (dengan pengucuran dana 'bebas SPP' sehingga partisipasi siswa maksimal dengan partisipasi finansial masyarakat rendah sehingga partisipasi politik pendidikan oleh masyarakat pun relatif kurang<sup>1</sup>. Lemahnya kritik masyarakat atas kebijakan *state oriented* dalam bidang pendidikan di Jembrana tersebut berhubungan erat dengan program politik pendidikan yang populis (memberi, atas-bawah) dan dianggap tidak menuntut partisipasi yang memberatkan masyarakat. Oleh karena itu masyarakat pun tidak banyak menuntut hak-hak politik pendidikannya. Lemahnya lembaga-lembaga pendidikan swasta dan lemahnya organisasi sosial pendidikan yang bernuansa keagamaan juga menyumbang kepada keadaan yang menjadikan isu pendidikan lebih bersifat linier atas-bawah daripada bersifat konflik dan persaingan horisontal.

Model-model otonomi dan program pengembangan yang dipilih oleh masing-masing daerah tersebut dapat menentukan bentuk partisipasi masyarakat yang pada gilirannya akan menentukan bentuk kebutuhan yang diharapkan dapat dilayani oleh lembaga baru "di" masyarakat, yaitu Dewan Pendidikan.

---

<sup>1</sup> Kompas 12 Oktober 2005.

### **3.4. KEBUTUHAN DAERAH TERHADAP PARTISIPASI MASYARAKAT DAN PEMBENTUKAN DEWAN PENDIDIKAN**

Sejak dikeluarkannya Keputusan Menteri Pendidikan Nasional 044/U/2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite ternyata keberadaan Dewan Pendidikan mendahului keluarnya keputusan UU Pendidikan Nasional No 20/2003 yang juga merupakan produk peraturan perundang-undangan yang berlaku di era otonomi pendidikan. Dalam era otonomi ini penyelenggaraan pendidikan bukan lagi monopoli Pemerintah Pusat, tetapi diserahkan kepada Daerah. Bila sebelum otonomi Pusat memiliki kantor perwakilan di propinsi (Kanwil) dan kabupaten/kota (Kandep), maka paska otonomi daerah, Pusat tidak lagi memiliki kantor-kantor perwakilan, sebaliknya semuanya berada di bawah kewenangan Kabupaten/Kota.

Namun demikian secara asas legalitas dapat menjadi pertanyaan mengapa keputusan menteri ini kemudian diikuti dalam salah satu pasal pada UU 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Karena tadinya hanya merupakan keputusan menteri yang tingkatannya jauh di bawah UU, atau yang tadinya lingkup tugas dan wewenang menteri di jalur pendidikan, sekarang menjadi kepentingan masyarakat yang lebih luas. Hal ini memiliki konsekuensi merubah situasi dimana memungkinkan masyarakat akan banyak berperan dalam urusan penyelenggaraan pendidikan.

Oleh karena pembentukan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah itu didasarkan pada Keputusan Menteri Pendidikan Nasional 044/U/2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah, maka proses pembentukan Dewan Pendidikan di kabupaten/kota ternyata lebih didominasi oleh inisiatif Pemerintah Pusat daripada Pemda. Pembentukan Dewan Pendidikan di Kulon Progo misalnya, dimana Bupati dapat menugaskan Dinas Pendidikan setempat untuk menjadi “fasilitator atau bidan” dalam terbentuknya Dewan Pendidikan. Dinas sebagai institusi birokrasi kemudian memasukkan beberapa unsur untuk diikuti-sertakan dalam membentuk formatur kepengurusan Dewan Pendidikan. Mereka ini diantaranya adalah unsur pemerintah

dan DPRD (legislative), unsur ormas yang diwakili oleh Muhammadiyah dan NU, unsur masyarakat pendidikan misalnya PGRI, penyelenggara sekolah BOPKRI, dan penyelenggara sekolah dari Katolik. Sedangkan dari unsur masyarakat adalah LSM (Bina Insan Mandiri) dan dunia usaha. Keterlibatan beberapa unsur masyarakat dan tokoh pendidikan merupakan pelaksanaan yang telah ditentukan oleh amanat pembentukan Dewan Pendidikan dari pemerintah pusat (Kepmen no 044/2001).

Keterwakilan unsur masyarakat dalam kependidikan bisa juga dapat disimak dalam proses pembentukan Dewan Pendidikan di Kabupaten Jembrana (Bali). Sebelum Dewan Pendidikan terbentuk secara resmi, kepengurusan Dewan Pendidikan Kabupaten Jembrana lebih condong didominasi oleh pegawai negeri dan kepengurusan intinya masih memasukkan unsur dinas pendidikan sebagai sekretaris. Kemudian hal ini dilakukan pembenahan setelah memperoleh masukan dari beberapa unsur termasuk pemerintah pusat, sehingga susunan kepengurusannya lebih beragam dilihat dari institusi yang terlibat. Hal ini menjadi nyata bahwa Dewan Pendidikan sebetulnya penuh dengan campur tangan dinas pendidikan atau dengan kata lain bahwa unsur birokrasi masih sangat berkepentingan terhadap Dewan Pendidikan melalui keanggotaan kepengurusannya. Meskipun demikian dinas juga menyadari bahwa pentingnya untuk memasukkan beberapa unsur lain, baik di Kulon Progo dan Jembrana dipandang perlu dalam kepengurusan Dewan Pendidikan. Sedangkan keinginan dari unsur lain terhadap kesertaannya dalam Dewan Pendidikan disebabkan oleh posisi Dewan Pendidikan yang dalam dunia pendidikan cukup memiliki tempat yang strategis, dilihat dari fungsi Dewan Pendidikan itu sendiri. Namun dalam praktek sering maksud dan tujuan yang tertulis belum bisa dilaksanakan.

Kenyataan yang dilihat di daerah, Dewan Pendidikan dengan menyertakan berbagai unsur (multi stakeholders) pendidikan akan mempunyai kekuatan terutama dalam melaksanakan peran yang penting dalam pengawasan. Fungsi pengawasan sendiri bertujuan untuk mengamankan kebijakan pendidikan yang telah disepakati terutama di daerahnya maupun pada unit pendidikan tertentu. Hal

ini juga dimaksudkan untuk menekan sekecil mungkin penyimpangan dan penyalahgunaan kewenangan dalam bidang pendidikan yang sekaligus turut mendorong akuntabilitas kinerja manajemennya.

Keberadaan Dewan Pendidikan tampaknya bukan saja perlu tetapi tetap menjadi komplemen dalam era otonomi pendidikan dan otonomi daerah. Tanpa keikutsertaan masyarakat untuk penyelenggaraan pemerintahan di semua aspek akan sulit diwujudkan demokrasi sebagai pilar utama dalam asas kehidupan pada era otonomi. Oleh karena itu keinginan Daerah untuk memasukkan unsur masyarakat agar terwakili dalam Dewan Pendidikan adalah sesuatu yang wajar. Bahkan diskenariokan kekuatan-kekuatan sosial politik diharapkan dapat terwakili dalam institusi yang bersifat kolegial/kebersamaan dalam pengelolaan pendidikan di daerah.

Pada mulanya, Dewan Pendidikan berdiri pada awal era pergantian rezim dari Orde Baru ke era Reformasi. Keadaan yang pada mulanya penuh dengan hingar bingar kebebasan dan demokrasi juga dalam politik, banyak unsur berharap besar terhadap keberadaan Dewan Pendidikan untuk memperjuangkan kepentingan pribadi dan kelompok. Tetapi hal ini pada kenyataannya dirasakan oleh beberapa pengurus maupun anggota agak meleset. Jadi sebenarnya kebutuhan daerah sendiri terhadap keberadaan Dewan Pendidikan untuk melaksanakan tugas dan fungsinya bisa dinyatakan sebagai keadaan yang perlu ada secara normative. Namun bagi *steakholder* sendiri sudah menaruh harapan cukup besar terhadap keberadaan Dewan Pendidikan sebagai lembaga penyalur segala kepentingan dan kebutuhan di dunia pendidikan bagi unsur yang diwakili. Meskipun pada implementasinya bisa saja kepentingan unsur itu tidak mesti harus disalurkan melalui Dewan Pendidikan. Sebagai contoh, dalam kepentingan meningkatkan kesejahteraan guru, PGRI di Semarang bisa secara langsung mengajukan tuntutananya kepada Pemerintah.

Dalam eforia kebebasan yang juga diikuti dengan pengharapan, munculnya peningkatan peran atau penampilan jati diri secara individu maupun kelompok menjadi hal yang wajar. Akan menjadi sesuatu

yang diluar dugaan jika keterbukaan itu menjadi destruktif, dalam arti bahwa keterbukaan dimanfaatkan untuk kepentingan subyektif seseorang dan kepentingan kelompoknya. Seperti juga dalam bidang kependidikan, munculnya Dewan Pendidikan yang diinisiasi oleh Pemerintah Pusat ternyata terselip pesan untuk melancarkan program kerja dengan misi politik desentralisasi dan otonomi pendidikan. Kondisi ini bisa dipandang sebagai peluang dan tantangan bagi pelaku pendidikan. Hal ini ternyata bisa berpotensi terhadap munculnya kepentingan individu akan dapat lebih melampaui terhadap kepentingan yang lebih luas (baca: masyarakat dan bangsa). Kasus seperti ini dapat terlihat di Jembrana, bagaimana peran ketua Dewan Pendidikan di Jembrana yang dianggap oleh sebagian besar anggota pengurusnya merefleksikan sekurang-kurangnya kepentingan itu. Dimana peran dan fungsi individu ketua Dewan Pendidikan Kabupaten Jembrana merefleksikan diri sebagai wakil institusi (lembaga) tanpa diketahui oleh pengurus lain. Kondisi seperti ini menjadi sulit bagi pengurus sebagai wakil dari unsur lain untuk bisa terwadahi keinginan unsur, karena kurang adanya pertemuan Dewan Pendidikan secara regular.

Tarik menarik kepentingan pemerintah dan masyarakat maupun kelompok dan individu dalam kehidupan nyata akan selalu terjadi. Apalagi dalam keberadaan Dewan Pendidikan sebagai institusi resmi dalam kancah pemerintahan dalam pendidikan. Berkaitan dengan hal ini kasus Kabupaten Semarang cukup menarik untuk dikaji. Daerah dalam hal ini Kabupaten tampaknya sangat berkepentingan terhadap dibentuknya Dewan Pendidikan karena ini memang yang diharapkan oleh Pemerintah Pusat (*State*). Awal berdirinya cukup rumit untuk diurai karena beberapa kelompok kepentingan tampak saling menginginkan untuk memegang organisasi yang sementara ini dianggap sebagai lembaga tertinggi untuk urusan pendidikan di daerah. Pada awal pendirian tampaknya ada LSM yang peduli terhadap keberadaan Dewan Pendidikan. LSM ini menangkap keberadaan Dewan Pendidikan jauh sebelum daerah melakukan pengumuman secara resmi tentang pembentukan Dewan Pendidikan, mereka mengetahui Dewan Pendidikan dari sosialisasi yang dilakukan oleh Pusat. Namun kemudian, pusat dengan model

birokrasi yang berlapis melalui jalur dekosentrasi atau desentralisasi, maka dinas diintruksikan untuk segera membentuk Dewan Pendidikan karena ada dana yang harus dikucurkan. Mengkaji hal ini jelas bahwa Daerah dalam hal ini Bupati dan Dinas Pendidikan di Kabupaten akan menanggapi dengan baik. Akan tetapi karena pihak LSM tampaknya kurang “serasi” dengan Pemda dalam awal membidani terbentuknya kepengurusan Dewan Pendidikan, maka kemudian pihak LSM itu ditinggalkan dan tidak memiliki peran sama sekali.

Pada bagian ini akan dikekemukakan bahwa daerah memandang perlu akan terbentuknya Dewan Pendidikan dan juga Dinas menjadi institusi terpenting sebagai unsur keanggotaan. Bahkan sementara ini Dinas Pendidikan mempunyai kepentingan yang cukup besar terhadap keberadaan Dewan Pendidikan baik dilihat dari aspek kepentingan secara birokrasi maupun kepentingan individu aparat di dalamnya. Pada awal berdirinya Dewan Pendidikan di Kabupaten Jembrana adalah betul-betul keinginan Pemerintah Daerah untuk merespon sosialisasi Dewan Pendidikan di Kabupaten Tabanan. Kemudian Jembrana melalui Dinas Pendidikan membentuk Dewan Pendidikan dengan kepengurusan yang sarat dengan birokrasi, dalam hal ini hampir semua anggotanya adalah PNS. Karena terdorong dengan secepatnya program pusat akan dilaksanakan di Jembrana, maka keberadaan Dewan Pendidikan sangat dipersyaratkan. Oleh karenanya Dinas Pendidikan kemudian melakukan revisi kepengurusan yang menurut dokumennya telah mewakili semua unsur masyarakat pendidikan. Meskipun sebagian besar masih anggota PNS maupun pensiunan PNS.

Pada dasarnya eksistensi Dewan Pendidikan di daerah perlu kuat untuk mengemban tugas dan organisasi untuk memperjuangkan kepentingan pendidikan. Namun biasanya kelemahan yang tampak dalam kelembagaan Dewan Pendidikan berkaitan dengan personil kepengurusan yang tidak selalu siap di kantor (*seated*), dan sarana perkantoran yang belum tersedia. Hal ini tampak seperti kasus di Semarang bahwa mereka yang ada di Kantor Dewan Pendidikan

adalah pengurus piket dan tenaga sekretariat dua orang bahkan di Kulon Progo belum memiliki kantor tetap.

Disamping itu, anggaran untuk Dewan Pendidikan yang masih terbatas, bahkan dalam pengajuannya tergantung dari anggaran daerah yang ditentukan oleh DPRD dan Pemerintah Kabupaten juga akan berpengaruh terhadap kinerja Dewan pendidikan. Terkait dengan anggaran adalah pertanggungjawaban anggaran sendiri melalui Dinas Pendidikan kepada pengawas daerah (Bawasda). Sehingga implikasi dari kelemahan di atas, maka Dewan Pendidikan sangat tergantung dari Dinas Pendidikan kabupaten.

### **3.5. PROGRAM DEWAN PENDIDIKAN DI TIGA DAERAH**

Dewan Pendidikan merupakan badan yang mewadahi peran serta masyarakat dalam rangka meningkatkan mutu, pemerataan, dan efisiensi pengelolaan pendidikan di kabupaten/kota. Sesuai dengan peran yang dijalankan Dewan Pendidikan adalah sebagai badan pertimbangan (*advisory agency*), yaitu memberi pertimbangan dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan. Di samping itu juga berperan sebagai badan pendukung (*supporting agency*), yaitu memberi dukungan baik yang berwujud finansial, pemikiran, maupun tenaga dalam penyelenggaraan pendidikan. Peran lain Dewan Pendidikan adalah sebagai (*controlling agency*), pengontrol dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan, serta sebagai (*mediator agency*) mediator antara pemerintah (eksekutif) dan DPRD (legislative) dengan masyarakat.

Berdasarkan peran-peran tersebut, perencanaan dan prioritas program Dewan Pendidikan, secara normative seharusnya mengacu pada peran dan fungsi sebagaimana yang telah ditetapkan. Kendatipun demikian, Dewan Pendidikan yang menjadi kajian, khususnya di Kabupaten Kulon Progo dan Jembrana belum

mempunyai perencanaan dan prioritas program yang mengarah pada empat peran sebagaimana dikemukakan di atas. Sedangkan Dewan Pendidikan di Kabupaten Semarang relatif mempunyai program-program yang mendukung peran yang harus dijalankan oleh Dewan Pendidikan.

Secara umum, Dewan Pendidikan di tiga daerah mempunyai karakteristik yang berbeda sehingga mempunyai program kegiatan yang berbeda pula. Hal itu disebabkan adanya perbedaan latar belakang organisasi, proses berdirinya organisasi, dan kondisi sosial politik kependidikan di daerah, serta potensi SDM dari Dewan Pendidikan termasuk ketua maupun pengurus dan anggotanya. Sehingga akan berpengaruh terhadap kinerja Dewan Pendidikan termasuk aktivitas kegiatan dalam implementasi program-program. Kinerja Dewan Pendidikan yang akan dikemukakan di sini, bukanlah pengukuran kinerja secara kuantitatif dengan ukuran-ukuran tertentu. Tetapi lebih kepada kajian kualitatif dengan mengidentifikasi aktivitas, implementasi program dan kegiatan organisasi Dewan Pendidikan.

Untuk Dewan Pendidikan di Kabupaten Kulon Progo misalnya, kendatipun dibentuk setelah terbitnya KepMendiknas 044 Tahun 2002, tetapi secara umum tidak mempunyai program, baik jangka pendek apalagi jangka panjang bahkan tidak ada pertemuan/kegiatan yang bersifat rutin. Demikian pula AD-ART juga belum dibuat. Salah seorang nara sumber yang merupakan anggota Dewan Pendidikan mengemukakan bahwa :

“Dewan Pendidikan di sini adalah sekedar “lembaga stempel” yang sama sekali tidak mempunyai kegiatan apa-apa bahkan dapat dikatakan *mandul*”.

Beberapa nara sumber juga mengemukakan bahwa tidak adanya kegiatan di Dewan Pendidikan itu tidak berkaitan dengan kesibukan dari pengurus dan anggotanya, tetapi yang utama adalah faktor kepemimpinan (*leadership*). Sehingga jarang diadakan rapat atau pertemuan. Di samping karena faktor-faktor sebagaimana dikemukakan, apabila dicermati lebih lanjut latar belakang *design*

terbentuknya Dewan Pendidikan juga dapat menjelaskan tidak efektifnya peran dan fungsi Dewan Pendidikan. Sebagaimana dikemukakan salah seorang nara sumber, salah satu anggota Dewan Pendidikan sebagai berikut:

“Dewan Pendidikan justru dibentuk untuk melegitimasi Dinas Pendidikan dan memperkuat birokrasi, jadi tidak mampu menjalankan berbagai fungsi termasuk mediasi kelompok masyarakat dengan pemerintah, apalagi menjalankan fungsi kontrol” Secara teoritis, apabila Dewan Pendidikan dapat menjalankan tugas pokok dan fungsi (tupoksi)nya secara maksimal dengan situasi kepengurusan seperti sekarang ini di mana pengurusnya masih didominasi oleh unsur birokrasi (12 dari 17 orang pengurus dan anggota), maka yang terjadi justru akan mengalami benturan kepentingan. Sebaliknya apabila kepengurusan dan anggota Dewan Pendidikan steril dari unsur-unsur birokrasi, maka bisa lebih berkembang dengan maksimal dan independen.

Satu-satunya kegiatan yang dilakukan oleh Dewan Pendidikan di Kabupaten Kulon Progo adalah sosialisasi yang dilakukan di Dinas Pendidikan dengan mengundang para ketua Komite Sekolah (KS). Komite Sekolah di hampir seluruh sekolah di Kabupaten Kulon Progo juga terbentuk setelah terbentuknya Dewan Pendidikan. Keberadaan Komite Sekolah justru lebih dikenal masyarakat, karena berada di tingkat sekolah sehingga sosialisasinya dapat dilakukan langsung dengan masyarakat khususnya terhadap orang tua murid.

Meskipun relatif tidak terdapat kegiatan dan program, dalam arti kegiatan resmi sebagai kegiatan lembaga di Dewan Pendidikan Kabupaten Kulon Progo, tetapi terdapat anggota Dewan Pendidikan secara individu yang memberikan masukan bagi kebijakan penerimaan siswa baru untuk murid SMA di Kabupaten Kulon Progo, di mana terdapat beberapa sekolah swasta kekurangan murid sehingga terancam akan tutup. Kendatipun bukan merupakan kegiatan Dewan Pendidikan sebagai lembaga, namun hal ini dapat dilihat sebagai kontrol terhadap penyelenggaraan pendidikan. Apa masukannya? Kalau bisa dieksplor mungkin lebih menarik.

Salah satu kendala bagi Dewan Pendidikan di Kabupaten Kulon Progo untuk melaksanakan program dan kegiatan diantaranya adalah tidak adanya fasilitas baik dalam bentuk sarana kantor (ruang) maupun dukungan pendanaan yang relatif kecil. Pada tahun pertama pembentukan misalnya, dana pendukungnya hanya sebesar Rp. 10 juta dan tahun kedua justru turun menjadi sembilan juta rupiah. Dana tersebut berasal dari APBD yang dianggarkan oleh Bidang Kesejahteraan Rakyat (Kesra) sebagai pos bantuan Ormas (organisasi masyarakat).

Berbeda dengan Dewan Pendidikan di Kabupaten Kulon Progo. Dewan Pendidikan di Kabupaten Semarang mempunyai banyak program dan kegiatan. Pada tahun 2005 berbagai program yang direncanakan dan telah dilaksanakan adalah :

1. Program Pembinaan dan Peningkatan Peran dan Fungsi Dewan Pendidikan, KKSK (Koordinator Komite Sekolah di Kecamatan-Kecamatan) dan KS (Komite Sekolah) melalui kegiatan :
  - a. Penyusunan database pendidikan melalui KS
  - b. Pemberdayaan KS dan KKSK melalui peningkatan peran dan fungsinya, termasuk peningkatan kapasitas dalam pembuatan proposal dan rancangan RAPBS.
  - c. Lokakarya KS untuk mendapatkan masukan permasalahan pendidikan di tingkat satuan pendidikan.
  
2. Program Peningkatan Peran Serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan dan peningkatan mutu pendidikan, terdiri dari kegiatan kegiatan :
  - a. Penggalangan potensi masyarakat/dunia usaha dan industri dalam kepeduliannya terhadap pendidikan
  - b. Lokakarya peningkatan mutu pendidikan
  - c. Penggalangan dana dan beasiswa dengan DUDI serta raker kerjasama dengan DUDI.
  
3. Program koordinatif dan partisipatif dengan lembaga lain. Program-program ini dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Program koordinatif dan partisipatif dengan Dinas Pendidikan dan Departemen Agama Kabupaten Semarang
  - b. Program partisipatif dan koordinatif dengan sektor lain yang ikut menentukan peningkatan pemerataan untuk mendapatkan mutu pendidikan serta ikut serta sebagai fasilitator dalam penyelenggaraan pendidikan yang demokratis, transparan, akuntabel serta berkeadilan dan merata.
  - c. Program partisipatif dan koordinatif dengan lembaga legislatif untuk ikut merancang konsep Perda pembangunan pendidikan di Kabupaten Semarang dalam rangka untuk melaksanakan pembangunan pendidikan yang demokratis dan transparan. Di samping itu, berkaitan dengan tugas dan fungsi DPRD, maka Dewan Pendidikan dan DPRD melakukan koordinasi dan memberikan rekomendasi dan kontrol tentang kebijakan pendidikan.
4. Berkaitan dengan pemilihan kepala daerah (Pilkadal) di Kabupaten Semarang, Dewan Pendidikan juga mengundang calon-calon kepala daerah untuk mengemukakan visi dan misi tentang pendidikan serta ikut mengidentifikasi calon kepala daerah yang diisukan memiliki ijazah palsu bekerjasama dengan KPUD Kabupaten Semarang.

Implementasi dari program-program di atas, relative dapat berjalan dengan baik, mengingat keberadaan Dewan Pendidikan di Kabupaten Semarang didukung oleh SDM pengurus dan keanggotaan yang baik, serta adanya koordinasi dengan stakeholder lain. Beberapa faktor itu sangat membantu implementasi program-program yang telah direncanakan oleh Dewan Pendidikan. Di samping itu kendatipun secara struktural tidak ada garis koordinasi antara Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah, tetapi Dewan Pendidikan melakukan pembinaan terhadap Komite Sekolah - Komite Sekolah melalui pembentukan Koordinator Komite Sekolah

di tingkat Kecamatan (KKSK) sehingga pembinaan dan sosialisasi berbagai program dan kegiatan dapat berjalan dengan efektif.

Program kegiatan Dewan Pendidikan di Kabupaten Semarang, meskipun secara umum telah berjalan dengan baik, tetapi disisi lain masih dianggap belum sesuai dengan peran yang seharusnya dijalankan khususnya pada waktu awal berdirinya Dewan Pendidikan. Dinas Pendidikan di Kabupaten Semarang secara resmi menerima kehadiran Dewan Pendidikan sebagai lembaga, namun karena Dewan Pendidikan pada awal kegiatannya lebih menekankan pada fungsi pengawasan, sehingga 'kinerja' Dewan Pendidikan dianggap belum sesuai betul dengan 'peran' yang sesungguhnya harus dijalankan. Maka kehadiran Dewan Pendidikan sering menimbulkan semacam 'tumpang tindih peran' dengan peran Komisi E DPRD (Komisi yang membidangi kesejahteraan sosial, termasuk di dalamnya pendidikan). Namun demikian peran ini nampaknya diterima baik oleh para anggota Komisi E, dengan alasan bahwa kinerja Dewan Pendidikan sangat membantu dengan memberikan masukan penting tentang kinerja Dinas Pendidikan kepada Komisi E. Sebagian anggota Dewan Pendidikan juga menganggap bahwa masukan dan komunikasi (setiap surat Dewan Pendidikan Semarang ditembuskan ke Bupati dan Komisi E) ditanggapi dengan baik oleh Komisi E.

Dalam perjalanannya, program dan kegiatan Dewan Pendidikan di Kabupaten Semarang tidak hanya menekankan fungsi kontrol tetapi juga menjalankan peran lain sebagaimana program kerja pada tahun 2005, yaitu menjalankan peran pendukung maupun pemberi pertimbangan. Melalui pembinaan terhadap Komite Sekolah secara berkesinambungan serta melibatkan KS dalam implementasi program di tingkat bawah sangat membantu pelaksanaan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). Baik eksekutif maupun legislatif melihat arti penting konsep Komite Sekolah yang seharusnya hadir di setiap sekolah/madrasah, kendati dengan kepentingan yang berbeda. Dinas melihat Komite Sekolah sebagai wadah partisipasi masyarakat dapat berperan penting untuk membantu dan mengimbangi pelaksanaan 'manajemen berbasis sekolah/masyarakat'

oleh sekolah, sekurang-kurangnya dalam menyusun RAPBS. Sedangkan Komisi E lebih melihat bahwa Komite Sekolah merupakan instrumen penting untuk memantau dinamika penyelenggaraan pendidikan di tingkat sekolah/desa, karena Komisi E tidak mempunyai instrumen yang cukup untuk memantau pelaksanaan pendidikan sampai ke tingkat bawah.

Dewan Pendidikan di kabupaten Semarang juga telah menerbitkan Buletin Informasi Dewan Pendidikan Kabupaten Semarang (BIDIK), yang menyajikan berbagai informasi perkembangan dan isu-isu pendidikan. Kendatipun baru merupakan edisi perdana, tetapi media tersebut dapat berperan sebagai media informasi dan komunikasi bagi seluruh Komite Sekolah, serta eksekutif dan legislatif.

Berbeda dengan Dewan Pendidikan di Kabupaten Semarang yang relatif telah melakukan berbagai fungsi Dewan Pendidikan, yaitu fungsi pendukung, mediasi, maupun fungsi control terhadap berbagai kebijakan pembangunan pendidikan. Dewan Pendidikan di Kabupaten Jembrana Propinsi Bali mempunyai kondisi berbeda. Aktivitas dan kinerja Dewan Pendidikan di Jembrana, dapat dikatakan hampir sama dengan apa yang terjadi di Dewan Pendidikan Kabupaten Kulon Progo, yaitu tidak mempunyai program serta tidak ada kegiatan yang bersifat rutin dan juga belum mempunyai AD-ART. Hampir sebagian besar pengurus dan anggota Dewan Pendidikan di Kabupaten Jembrana yang diwawancarai menyatakan bahwa Dewan Pendidikan tidak pernah melakukan pertemuan, dan tidak ada kegiatan sama sekali. Kendatipun dalam dokumen Dewan Pendidikan dirumuskan bahwa Program Dewan Pendidikan Kabupaten Jembrana mempunyai program unggulan Dewan Pendidikan terdiri dari:

1. Membangun sistem manajemen informasi dan komunikasi bagi seluruh stakeholder Pendidikan
2. Membangun proses pendidikan yang berlandaskan etika dan kejujuran
3. Melaksanakan gerakan "Gema satu" Gerakan bersama sadar mutu

Tapi pada kenyataannya rumusan program tersebut tidak pernah disosialisasikan kepada pengurus dan anggota, apalagi diimplementasikan. Kendatipun demikian, ketua Dewan Pendidikan di Kabupaten Jembrana cukup potensial dan aktif terlibat dalam berbagai kegiatan dan program pendidikan di Kabupaten Jembrana. Meskipun keterlibatannya atas nama ketua Dewan Pendidikan, tetapi berbagai aktivitasnya lebih merupakan aktivitas pribadi karena tidak pernah disosialisasikan pada pengurus dan anggota Dewan Pendidikan yang lain. Salah satu kegiatan diantaranya adalah dalam rangka pelaksanaan DBEP (*Development Basic Education Project*), program yang berasal dari bantuan *Asian Development Bank (ADB)*. Karena dalam kegiatan proyek tersebut disyaratkan harus ada partisipasi dari unsur masyarakat. Sehingga ketua Dewan Pendidikan diasumsikan sebagai wakil masyarakat dan dilibatkan. Peran ketua Dewan Pendidikan dalam DBEP diantaranya adalah sebagai salah satu narasumber dalam setiap kegiatan *workshop* dan ikut memberi masukan dalam mengidentifikasi sekolah–sekolah yang layak mendapatkan bantuan dana. Jadi keaktifan Ketua Dewan Pendidikan di Jembrana bukan karena penuh kesadaran dari dalam tentang pentingnya peran Dewan Pendidikan, tapi karena tuntutan formal dari luar (ADB) yang menghendaki adanya keterwakilan dari masyarakat untuk sebuah program yang mereka dukung pendanaannya.

Kegiatan lain dari Dewan Pendidikan di Kabupaten Jembrana adalah menerbitkan Buletin, “Suara Dewan Pendidikan Jembrana” yang terbit sesuai dengan *moment* tertentu, seperti Hari Pendidikan Nasional dan Hari Guru. Secara substansi, bulletin tersebut cukup informatif, misalnya pada waktu edisi menyambut Hari Pendidikan Nasional, 2 Mei 2005 berisi uraian, tema dan focus utama tentang Reformasi Pendidikan. Tetapi, bulletin yang terdiri dari empat halaman ini, seluruh artikel dan opininya hanya ditulis oleh Ketua Dewan Pendidikan seorang. Sehingga salah seorang anggota Dewan Pendidikan mengemukakan bahwa bulletin tersebut bukan bulletin “Suara Dewan Pendidikan Jembrana”, tetapi lebih merupakan

“Suara Ketua Dewan Pendidikan”. Di sisi lain, sebagaimana dikemukakan oleh Ketua Dewan Pendidikan, bahwa bulletin yang telah terbit tiga kali dan merupakan bagian yang didanai oleh DBEP tersebut, sebenarnya bermaksud untuk memberdayakan Kepala Sekolah untuk menulis artikel dan terbuka pula bagi anggota-anggotanya.

Berdasarkan wawancara dengan Ketua Dewan Pendidikan Kabupaten Jembrana, dinyatakan bahwa Dewan Pendidikan juga telah menjalankan fungsi kontrol, diantaranya Dewan Pendidikan telah memberi masukan kepada Bupati dan mengkritisi kebijakan “Bebas SPP” di Kabupaten Jembrana. Demikian pula dalam hal perbukuan, melalui forum workshop yang diadakan oleh DBEP, Ketua Dewan Pendidikan sebagai salah seorang narasumber juga mengemukakan tentang mahalanya buku pelajaran.

Meskipun jajaran pengurus Dewan Pendidikan di Kabupaten Jembrana mempunyai potensi SDM yang cukup baik, tetapi kurangnya komunikasi dan koordinasi, menyebabkan berbagai program dan kegiatan yang bersifat institusional sebagai kegiatan Dewan Pendidikan relative tidak berkembang.

Mencermati berbagai program kegiatan yang mengindikasikan kinerja dari Dewan Pendidikan di tiga daerah sebagaimana dikemukakan, maka hal itu sangat terkait dengan persoalan manajemen dari Dewan Pendidikan yang bersangkutan. Sebagai sebuah lembaga dengan keanggotaan yang cukup bervariasi dilihat dari latar belakang pendidikan maupun aviliasi organisasi sosial, keagamaan, dan politik yang berbeda, diperlukan adanya leadership yang kuat sebagai pengikat serta dukungan politis dan pendanaan sehingga dapat menjalankan fungsi dan peran secara maksimal.

---

<sup>1</sup> Lihat Indikator Keberhasilan Dewan Pendidikan Dewan Pendidikan, Depdiknas, 2003

Berkaitan dengan indikator kinerja Dewan Pendidikan sebagaimana digulirkan oleh Depdiknas dalam hal ini Tim Pengembang Dewan Pendidikan Pusat, di mana terdapat 13 indikator keberhasilan untuk peran sebagai badan pertimbangan; 11 indikator sebagai mediator dan 13 indikator sebagai badan pengontrol serta 11 indikator sebagai badan badan pendukung, maka terdapat 47 indikator keberhasilan.<sup>2</sup> Indikator-indikator yang dikembangkan bagi tercapainya peran dan fungsi Dewan Pendidikan tersebut merupakan indikator ideal dan terlalu luas sehingga akan sulit diimplementasikan, apalagi bagi Dewan Pendidikan yang tidak mempunyai leadership yang kuat, SDM pengurus dan anggota yang kurang mendukung, serta tidak adanya sarana serta dana yang memadai.

Dalam realisasinya, khususnya bagi Dewan Pendidikan di Kabupaten Kulon Progo dan Jembrana, indikator-indikator tersebut tidak dapat diimplementasikan secara maksimal, karena berbagai factor penyebab berkaitan dengan permasalahan manajemen internal Dewan Pendidikan sendiri. Salah satu faktor yang cukup dominan adalah peranan leadership. Ketua Dewan Pendidikan tidak hanya sekedar mempunyai kemampuan akademis yang baik, tetapi juga mempunyai kemampuan manajerial sehingga mampu menggerakkan organisasi dan secara eksternal mampu menjalin kerjasama dengan lembaga lain dan stakeholder yang relevan. Di samping itu, belum adanya AD-ART atau tidak tersosialisasikannya AD-ART terhadap anggota-anggotanya juga merupakan salah satu faktor cukup kuat sehingga tidak terdapat program dan kegiatan Dewan Pendidikan, mengingat bahwa AD-ART merupakan fondasi utama dari bangunan suatu kelembagaan.

Untuk Kabupaten Semarang yang mempunyai Dewan Pendidikan relatif aktif, indikator dari peran-peran tersebut dapat diimplementasikan. Sebagai contoh berkaitan dengan fungsi sebagai badan pertimbangan di mana terdapat indikator mengidentifikasi aspirasi masyarakat dalam bidang pendidikan serta mengidentifikasi

persoalan pendidikan. Melalui pengembangan database pendidikan, Dewan Pendidikan di Kabupaten Semarang menjaring data baik bersifat kuantitatif, melalui pengisian angket yang dilakukan oleh Komite Sekolah serta data kualitatif yang berasal dari keluhan masyarakat yang datang ke kantor Dewan Pendidikan maupun identifikasi permasalahan yang dilakukan dan dirangkum dalam Koordinator Komite Sekolah di tingkat Kecamatan.

### 3.6. PENUTUP

Kondisi penyelenggaraan pendidikan di tiga daerah penelitian, khususnya yang berkaitan dengan relasi antara masyarakat dan negara cenderung memperlihatkan peran *rowing* yang ingin dimainkan pemerintah daerah, sehingga partisipasi masyarakat cenderung diabaikan, meskipun untuk tiga daerah mempunyai tingkat intensitas yang berbeda. Untuk Kabupaten Semarang, ruang untuk partisipasi masyarakat dan lembaga pendidikan swasta relatif lebih luas dibanding dengan yang terjadi di Kabupaten Jembrana. Sementara itu di Kabupaten Kulon Progo berada di tengah-tengah. Kabupaten Jembrana sebagai daerah yang mempunyai kebijakan bebas SPP, khususnya di tingkat SD-SLTP, cenderung menekankan peran dari Pemerintah Daerah dalam pengembangan otonomi pendidikan, sehingga otonomi di tingkat sekolah relatif kecil.

Sedangkan di Kabupaten Semarang dan Kulon Progo, otonomi pendidikan adalah otonomi di tingkat sekolah bersama-sama masyarakat melalui Komite Sekolah. Terutama di Kabupaten Semarang hal ini nampak lebih kuat, di mana pengembangan otonomi pendidikan di dasarkan pada pengembangan mutu pendidikan dan partisipasi (bukan mobilisasi) masyarakat dalam Komite Sekolah. Untuk pemberdayaan Komite Sekolah agar mempunyai posisi independen, maka dilakukan pembinaan secara berkesinambungan melalui pembentukan KSKS (Koordinator Komite Sekolah di

tingkat Kecamatan). Dengan posisi Komite Sekolah yang independen serta dapat menjadi mediator bagi sekolah dan masyarakat (orang tua murid), maka kesewenang-wenangan sekolah (khususnya dalam menarik berbagai pungutan dari orang tua murid) kendatipun mempunyai otonomi yang lebih besar, akan dapat dikontrol.

Model otonomi yang dibangun oleh masing-masing daerah berpengaruh terhadap peluang bagi partisipasi masyarakat, yang pada gilirannya akan menentukan “*design*” dan “kinerja” atau peran yang dipilih oleh Dewan Pendidikan. Daerah yang mengembangkan peran *steering* dengan memberi ruang bagi partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan, sehingga otonomi pendidikan adalah otonomi di tingkat sekolah, cenderung mempunyai Dewan Pendidikan dengan kinerja relatif lebih baik serta mempunyai program dan aktivitas sesuai dengan peran-peran yang diharapkan. Sedangkan daerah yang mengembangkan peran “*rowing*”, di mana peran *state* (Pemerintah Daerah) cukup dominan, maka cenderung mempunyai Dewan Pendidikan dengan kinerja yang kurang/tidak maksimal, bahkan sama sekali tidak mempunyai aktivitas karena sekedar memenuhi peraturan (Kepmendiknas dan UU Sisdiknas) tentang keberadaan lembaga Dewan Pendidikan, sehingga Dewan Pendidikan hanya menjalankan fungsi stempel saja.

Meskipun demikian, terlepas dari model otonomi pendidikan yang dibangun oleh masing-masing daerah serta peran Pemerintah Daerah di satu sisi dan peluang partisipasi masyarakat di sisi lainnya yang terkait dengan kinerja Dewan Pendidikan, faktor lain yang berpengaruh cukup penting adalah faktor internal dan eksternal dari organisasi atau lembaga Dewan Pendidikan sebagaimana akan dikemukakan pada analisis lebih lanjut pada bab empat dan bab lima.

# Bab IV

## Faktor Eksternal dan Pengembangan Peran Dewan Pendidikan

### 4.1. PENGANTAR

Berdirinya Dewan Pendidikan tidak terlepas dengan peran Pemerintah baik Pusat maupun Daerah. Demikian pula masyarakat sebagai *stakeholder* yang berkepentingan terhadap lembaga tersebut, turut mendukungnya. Dewan Pendidikan didirikan dengan maksud untuk memiliki peran yang strategis di luar lembaga pemerintahan ataupun kepentingan kelompok pendidikan tertentu. Sehingga Dewan Pendidikan menjadi lembaga independen yang keberadaannya akan melibatkan beberapa unsur pemerintah maupun lembaga pendidikan di masyarakat. Dengan demikian Dewan Pendidikan adalah organisasi yang anggotanya akan menjadi wakil atau utusan beberapa kelompok kepentingan dalam bidang pendidikan. Namun kelompok (institusi) yang terwakili dalam Dewan Pendidikan tersebut secara operasional akan lebih dikenal dengan pihak luar (*exsternal institution*).

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa lembaga ini berfungsi sebagai pemberi pertimbangan (*advisory agency*) dalam penentuan kebijakan pendidikan. Dewan Pendidikan sebagai pemberi pertimbangan diharapkan akan menciptakan nuansa demokratis dalam proses penentuan kebijakan, sehingga Dewan Pendidikan akan menjadi mitra pemerintah daerah; pendukung (*supporting*) yang berwujud finansial, pemikiran, maupun tenaga bagi penyelenggaraan pendidikan. Dalam peran ini Dewan Pendidikan

akan melakukan usaha bersama dengan pemerintah untuk mencari jalan keluar untuk mendapatkan dana; pengontrol (*controlling*) dalam rangka transparansi dan akuntabilitas; mediator antara pemerintah (eksekutif) dan DPRD serta Masyarakat. Masyarakat sendiri dapat berperan sebagai sumber, pelaksana dan pengguna pendidikan (Muhammadi, 2004). Untuk peningkatan mutu pelayanan pendidikan, masyarakat bisa turut serta pada kegiatan perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan tidak secara langsung. Oleh karena itu masyarakat perlu menyalurkan keinginannya melalui Dewan Pendidikan dan dalam lingkup yang lebih kecil melalui Komite sekolah.

Pada bagian ini akan diuraikan faktor – faktor eksternal dan pengembangan peran Dewan Pendidikan yang mencakup siapa fasilitator terbentuknya Dewan Pendidikan? Apakah ada kepentingannya terhadap keberadaan Dewan Pendidikan? , serta posisi struktural Dewan Pendidikan dengan institusi pemerintah dan kepentingan stakeholder pendidikan.

## **4. 2. FASILITATOR BERDIRINYA DEWAN PENDIDIKAN**

Sebagaimana disebutkan dalam lampiran Kepmendiknas No.044/U/2002 bahwa mekanisme pembentukan Dewan Pendidikan pada awalnya Bupati/Walikota dan atau masyarakat membentuk panitia persiapan yang berjumlah sekurang-kurangnya 5 orang yang terdiri atas kalangan praktisi pendidikan, seperti guru, kepala sekolah dan pemerhati pendidikan (LSM), tokoh masyarakat, tokoh agama dunia usaha dan industri. Panitia persiapan tersebut bertugas mempersiapkan pembentukan Dewan Pendidikan dengan langkah-langkah mengadakan forum sosialisasi pada masyarakat, menyusun kriteria dan identifikasi dan menyeleksi serta mengumumkan calon anggota berdasarkan usulan dari masyarakat. Tahap berikutnya panitia persiapan bertugas memfasilitasi pemilihan pengurus dan anggota Dewan Pendidikan serta menyampaikan nama pengurus dan anggota kepada Bupati/Walikota. Panitia persiapan dinyatakan

bubar setelah Bupati/walikota menetapkan Dewan Pendidikan dengan Surat Keputusan Bupati/Walikota.

Dalam implementasinya, tahap-tahap yang harus dilalui tersebut cenderung tidak dilakukan. Pemerintah Daerah melalui Dinas Pendidikan adalah fasilitator terbentuknya Dewan Pendidikan di daerah. Dikemukakan oleh mantan Kepala Dinas Pendidikan di Kulon Progo menyatakan: “bahwa Dinas Pendidikan adalah sebagai badan terhadap terbentuknya Dewan Pendidikan di Kulon Progo”. Hal ini tidak berbeda proses kelahiran Dewan Pendidikan yang terjadi di Kabupaten Jembrana. Bahkan uniknya di Jembrana, sebelum diminta untuk membentuk Dewan Pendidikan, Dinas Pendidikan sudah mendahuluinya, yakni atas nama inisiatif Pemerintah Kabupaten untuk menangkap beberapa peluang khususnya program dari luar dan Pemerintah Pusat yang ditujukan ke daerah. Kasus lain yang terjadi di Semarang rupanya Lembaga Swadaya Masyarakat: Forum Komunikasi Masyarakat Ambarawa merespon adanya informasi “Majelis Pendidikan” dari pusat. Namun di Semarang akhirnya terjadi persoalan tentang kepengurusan yang sedianya digagas dan diinginkan oleh LSM, tapi pada kenyataannya jatuh pada birokrat Pemda.

Pendek kata terjadi konflik dalam masing-masing pihak untuk merebutkan kursi kepengurusan Dewan Pendidikan di Kabupaten Semarang, yang akhirnya membuat LSM tersebut justru tidak terlibat sama sekali dalam kepengurusan Dewan Pendidikan.

Pada awal terbentuknya, untuk kegiatan Dewan Pendidikan yang ada di Kabupaten memperoleh dana dari APBD. Keadaan ini tetap berlangsung kecuali di Jembrana, dimana karena Dewan Pendidikan dianggap independen maka dananya bukan dari APBD. Meskipun demikian ternyata ruang kesekretariatan untuk kegiatan Dewan Pendidikan di Kulon Progo maupun di Jembrana tidak jelas dan belum terbangun. Di Jembrana, kondisi tersebut salah satunya juga disebabkan mekanisme organisasi yang belum berjalan dan identik dengan peran ketuanya saja. Namun demikian di Kulon Progo karena sekretaris II Dewan Pendidikan adalah aparat pemerintah

dan pegawai kantor Dinas Pendidikan Nasional, maka sekretariat masih bergabung di tempat kerja sekretaris dan atau Bendahara II.

Fasilitas untuk terbentuknya Dewan Pendidikan tampak seluruhnya masih dibebankan kepada kemampuan pemerintah. Meskipun Pemerintah Daerah memberikan anggaran (kekuatan *enabling*), tetapi dipandang belum memadai. Di pihak lain Dewan Pendidikan yang sudah terbentuk seperti di Kulon Progo juga belum tampak kegiatannya terutama dalam usaha penggalangan dana untuk kegiatan. Disamping itu, kegiatan Dewan Pendidikan masih terkesan “lesu”. Kepengurusan di Semarang terlihat berbeda dengan keadaan di kabupaten lain. Hal ini karena Pemerintah Kabupaten memberikan dana yang relatif cukup untuk kegiatan Dewan Pendidikan. Hal lain karena terbentuknya Dewan Pendidikan di Semarang juga melalui pergolakan kepentingan antara LSM dan birokrasi. Pergolakan itu memiliki konsekuensi melahirkan daya kompetisi yang tinggi, karena sang pemenang pasti tidak ingin dinilai tidak becus, sehingga akan berusaha semaksimal mungkin agar dalam pemilihan ke depan tetap sebagai pemenang

Berbeda lagi dengan di Jembrana. Dewan Pendidikan di Jembrana tidak memperoleh fasilitas dari Dinas Pendidikan atau Pemerintah Daerah sama sekali. Kegiatan Dewan Pendidikan yang independen diharapkan berasal dari beberapa program dan kegiatan, seperti contoh, sekarang Dewan Pendidikan kabupaten Jembrana terkesan berjalan dan ada kegiatan karena adanya dukungan dari program DBEP. Namun demikian secara formal Dewan Pendidikan di Jembrana tidak mempunyai kantor yang tetap untuk kesekretariatan Dewan Pendidikan.

Pada dasarnya Dewan Pendidikan bisa diartikan sebagai institusi yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pemerintah dalam pencapaian suatu pembangunan/pengembangan khususnya dalam politik kependidikan di daerah. Kondisi seperti ini juga sejalan dengan inti dari usaha manajemen pembangunan seperti pernyataan Coralie Bryant dan Louise G. White (Bryant, 1982,1989). “Pembangunan sebagai suatu peningkatan kapasitas untuk masa

depan mempunyai beberapa implikasi tertentu”. Pertama, memberikan perhatian terhadap kapasitas, terhadap apa yang perlu dilakukan untuk mengembangkan kemampuan dan tenaga guna membuat perubahan. Kedua, pembangunan mencakup keadilan (*equity*). Ketiga, perubahan kuasa dan wewenang, dalam pengertian bahwa hanya jika masyarakat mempunyai kuasa dan wewenang tertentu, maka mereka akan menerima manfaat pembangunan. Kapasitas apapun yang tercapai akan cepat punah, kecuali jika kita mengetahui dan menangani masalah-masalah kelangkaan dan keterbatasan sumber-sumber daya yang ada”.

Hal ini mungkin sejalan dengan yang dikemukakan oleh seorang anggota Dewan Pendidikan di Semarang dari unsur PGRI, bahwa Dewan Pendidikan itu akan lebih strategis nantinya jika sudah dimengerti oleh masyarakat pendidikan baik dari aspek keberadaannya maupun pemilikan asetnya. Karena masyarakat umum tampaknya belum begitu mengenal dan paham terhadap Dewan Pendidikan secara baik, maka bisa saja Dewan Pendidikan tidak berjalan sesuai dengan harapan. Hal ini tampak juga menjadi pertanyaan, bagaimana Dewan Pendidikan bisa dimengerti masyarakat umum sedangkan anggota DPRD yang membidangi pendidikan juga merasa belum tahu dan mengerti dengan baik akan keberadaan Dewan Pendidikan.

Persepsi atau bahkan pemahaman yang rendah terhadap peran Dewan Pendidikan tersebut salah satunya disebabkan oleh keberadaan Dewan Pendidikan itu merupakan manifestasi keinginan Pemerintah Pusat sebagai konsep rasional terhadap politik desentralisasi dan otonomi kelembagaan, yang di dalamnya menuntut peran serta multistakeholder secara mutlak. Persyaratan tersebut disamping sebagai unsur lembaga yang demokratis, juga untuk berjalannya fungsi kontrol dan keseimbangan dalam kelembagaan. Namun realitanya di lapangan, banyak warga masyarakat belum mengetahui secara utuh akan keberadaan Dewan Pendidikan. Hal ini juga karena kurang efektifnya sosialisasi yang telah dikembangkan, atau sasaran sosialisasi hanya kepada lingkup terbatas, katakanlah kepada pihak sekolah dan Ketua Komite Sekolah. Masyarakat

secara luas mungkin mengetahui mengenai keberadaan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah itu hanya melalui iklan di pesawat televisi yang dilukiskan sebagai pihak yang memikirkan perbaikan atas genteng sekolah yang bocor.<sup>3</sup>

### **4.3. POSISI STRUKTURAL DEWAN PENDIDIKAN**

Sejalan dengan semangat otonomi daerah, dimana fokus pembicaraannya terkonsentrasi pada pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka keberadaan Dewan Pendidikan sebagai unsur pengimbang eksekutif sangat diperlukan untuk proses demokratisasi. Dalam studi dari Negara-negara OECD menunjukkan bahwa kewenangan pusat sangat kecil (5 persen) dalam aspek alokasi sumberdaya, dan ternyata pada tingkat Kabupaten mendekati 38 persen dari seluruh kewenangan tentang pendidikan. Dalam kajian ini yang memiliki kewenangan besar adalah sekolah, maka sekolah bersama Komite Sekolah menjadi ujung tombak pendidikan di daerah (lihat Makmuri Dkk; 2004)

Struktur organisasi Dewan Pendidikan berkedudukan di luar institusi Pemerintah Daerah (Bupati dan DPRD). Hubungan antara kedua lembaga tersebut sebatas hubungan koordinatif bukan instruksional. Dalam hal ini tidak ada hubungan lini bahwa mereka saling mempengaruhi dalam tugas keorganisasian. Kaitan secara institusi juga tidak ada, baik ke atas maupun ke bawah. Dalam struktur organisasi Dewan Pendidikan Kabupaten Semarang tampak bahwa garis komando—yang artinya instansi tersebut saling berhubungan tugas dan kewenangan—hanya ada pada Bupati dan Dinas Pendidikan dan Kantor Departemen Agama kabupaten dengan instansi terkait lainnya. Kemudian secara struktural digambarkan bahwa Dewan Pendidikan Kabupaten Semarang berkoordinasi

---

<sup>3</sup> Iklan pembentukan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah ditampilkan di pesawat televisi pada akhir tahun 2002 dan awal 2003. Dalam iklan itu dilukiskan bahwa peran Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah itu adalah memikirkan mengenai pencarian dana untuk rehabilitasi

dengan Bupati dan DPRD yang letaknya juga disejajarkan. Dewan Pendidikan berkoordinasi dengan Koordinator Komite Sekolah Kecamatan (KSK) yang diletakkan dibawahnya dengan hubungan garis koordinasi. Kemudian KSK berkoordinasi dengan Komite Sekolah TK, Komite Sekolah SD/MI, Komite Sekolah SLTP/Mts, Komite Sekolah SMU/SMK/MA dan Komite Sekolah luar sekolah. Dari gambaran tersebut, maka Dewan Pendidikan dan beberapa lembaga pendidikan tidak mempunyai kewenangan komando kesamping maupun kebawah.

Kasus di Jembrana memperlihatkan hubungan antara Dewan Pendidikan dengan kedua lembaga daerah, yaitu Bupati dan DPRD tidak jelas. Hal ini dibuktikan dengan berbagai pendapat dari anggota Dewan Pendidikan sendiri yang berbeda-beda. Salah satu anggota yang menyatakan aktif secara individu berpendapat bahwa “sebaiknya Dewan Pendidikan itu sejajar dengan Dinas Pendidikan sehingga kinerja bidang pendidikan akan jalan baik tanpa campurtangan pihak lain”. Pernyataan ini berbeda dengan ketuanya yang menyatakan “bahwa Dewan Pendidikan berada di luar eksekutif dan bisa mengontrol mereka karena independen”.

Kejelasan mengenai posisi Dewan Pendidikan di Kabupaten Jembrana itu sulit dilacak karena sampai sekarang tidak ada dokumen resmi yang menyatakan posisi politik Dewan Pendidikan di antara Bupati dan DPRD. Bahkan dokumen mengenai Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Dewan Pendidikan itu sendiri juga tidak diperoleh kejelasan.

Dewan Pendidikan adalah lembaga di tingkat kabupaten yang mandiri tidak ada keterkaitan dengan lembaga Pemerintah Daerah. Dari beberapa narasumber yang ditemui menunjukkan bahwa selama ini Dewan Pendidikan masih sebagai lembaga “stempel”. Artinya, bahwa lembaga ini berfungsi sebagai pemberi pengesahan terhadap program pendidikan dari pemerintah maupun pihak lain yang mensyaratkan adanya keterlibatan Dewan Pendidikan untuk turunnya dana atau terlaksananya kegiatan. Artinya, program apapun atas bantuan pendidikan harus sepengetahuan Dewan Pendidikan di

daerah bersangkutan. Jadi jelas sekali keterkaitannya antara keberadaan Dewan Pendidikan dan kucuran dana atau program pendidikan di suatu daerah.

Bukti yang jelas adalah bagaimana keterdesakan waktu dalam pembentukan Dewan Pendidikan di Semarang. Kepentingan untuk segera terbentuknya Dewan Pendidikan mengalahkan tata cara pembentukan Dewan Pendidikan yang normatif dari tingkat proses persiapan hingga sosialisasi dan terbentuknya kepengurusan. Kondisi tersebut melahirkan sejumlah persoalan di lapangan. Keadaan yang meloncat-loncat dalam prosedur tata cara pembentukan Dewan Pendidikan, menyebabkan proses sosialisasi tidak meluas dan hanya dimengerti oleh kalangan tertentu saja, utamanya birokrasi di Dinas Pendidikan, sehingga ketika proses pembentukannya dipecahkan dengan norma demokrasi “sempit” (yang banyak suara adalah mereka yang menang), maka akhirnya kepengurusan Dewan Pendidikan itu didominasi oleh birokrat Dinas Pendidikan karena merekalah yang menguasai informasi mengenai Dewan Pendidikan tersebut, sehingga tahu persis strategi apa yang harus dijalankan untuk mendominasi kepengurusan Dewan Pendidikan.

Bukti lain adalah keberadaan Dewan Pendidikan di Jembrana yang pada awalnya sangat sarat dengan warna kepengurusan PNS. Padahal, secara formal, seperti diatur dalam Kepmendiknas No.044 Tahun 2002 itu, kepengurusan Dewan Pendidikan harus diwakili oleh semua unsur masyarakat pendidikan. Maka dengan kondisi di Jembrana seperti itu, Pemerintah Pusat akhirnya meminta untuk segera merevisi kepengurusan Dewan Pendidikan. Atas dasar desakan tersebut Pemerintah Daerah Jembrana pun kemudian melakukan pembaruan pengurus Dewan Pendidikan. Namun dalam perjalanannya kegiatan Dewan Pendidikan di Jembrana cenderung tidak berjalan sesuai dengan mekanisme organisasi yang benar dengan melibatkan seluruh pengurus Dewan Pendidikan yang ada.

Menyimak dari peran secara structural bahwa keberadaan Dewan Pendidikan sebagai institusi pengesah (lembaga legitimasi) dari satu atau beberapa program bantuan pendidikan, ini menunjukkan bahwa

keberadaan Dewan Pendidikan adalah perlu dan sangat strategis. Oleh karena itu, peluang yang dapat dimanfaatkan untuk pengembangan peran dalam konsep demokrasi adalah kedudukan Dewan Pendidikan yang “independen”, tidak berada di bawah maupun di atas struktur kelembagaan di kabupaten. Namun kendala yang ada umumnya faktor keterbatasan SDM dunia pendidikan. Akibatnya, mereka yang mendominasi keanggotaan dan pengurus Dewan Pendidikan adalah juga orang-orang PNS atau mantan PNS. Hal inilah yang menyebabkan sulit mengharapkan peran Dewan Pendidikan secara independen betul. Kendala lain yang mesti dijadikan program kerja adalah masih banyaknya masalah eksternal organisasi pendidikan seperti hubungan antar sekolah, sekolah dengan dinas maupun antara Komite Sekolah. Kecuali itu, SDM yang terkait dengan pendidikan di tingkat kabupaten umumnya juga terbatas, sehingga akhirnya Dewan Pendidikan itu hanya didominasi oleh birokrasi kabupaten.

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah apakah daerah itu memerlukan Dewan Pendidikan? Pertanyaan itu relevan karena ada yang mengatakan, “Sebetulnya ada atau tidak ada Dewan Pendidikan program pendidikan tetap berjalan”. Hal ini diperkuat dengan pernyataan bahwa “Dewan Pendidikan yang ada belum terlihat fungsinya tetapi pendidikan di Kulon Progo tetap jalan”.

Agak berbeda misalnya dengan kasus di Semarang yang memperlihatkan adanya peran Dewan Pendidikan, minimal beberapa kegiatan koordinasi pengurusannya sudah jalan. Keberadaan kantor sekretariat dan anggaran yang cukup akan memperlihatkan eksistensi keberadaan Dewan Pendidikan. Hanya sayangnya, masalah pendanaan ini masih menjadi satu anggaran kegiatan di Dinas Pendidikan, seperti terjadi di Kabupaten Semarang dan Kulon Progo. Kondisi tersebut dapat mempengaruhi tingkat kemandirian Dewan Pendidikan terhadap Dinas Pendidikan atau Pemerintah Daerah. Dengan skema pendanaan semacam itu juga sulit mengatakan bahwa Dewan Pendidikan itu sejajar dengan DPRD atau bahkan Bupati. Karena bisa terjadi kegiatan Dewan Pendidikan berada dalam wilayah pengaruh Dinas Pendidikan, sedangkan

instansi ini masih merupakan bawahan eksekutif kabupaten (Bupati). Posisi ini jelas terlihat di Dewan Pendidikan kabupaten Jembrana, bagaimana posisi mereka berada di antara lembaga-lembaga yang ada.

#### **4.4. KAITAN PERAN *STAKEHOLDER* TERHADAP DEWAN PENDIDIKAN**

Dewan Pendidikan secara ideal adalah sebagai “representasi” dari unsur multi *stakeholder* organisasi atau kelembagaan pendidikan di masyarakat. Keterkaitannya tercermin dalam keanggotaan dan kepengurusan Dewan Pendidikan. Tetapi pada prinsipnya keberadaan Dewan Pendidikan sudah terakui oleh institusi pemerintahan di kabupaten dan kota, meskipun baru sampai pada peran koordinatif antara Bupati dan DPRD. Dewan Pendidikan tidak mempunyai hubungan yang “instruktif” dengan Bupati dan DPRD. Namun hubungan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah di beberapa daerah seperti di Semarang dan Jembrana cenderung terindikasi bersifat instruktif. Ini tidak lain karena dalam mekanisme kepengurusan pada unsur anggota Dewan Pendidikan ada yang mewakili atau atas nama Komite Sekolah.

Di Semarang hubungan koordinatif dengan Komite Sekolah terjadi melalui Koordinasi Komite Sekolah Kecamatan (KKSK). Hal ini menarik karena Dewan Pendidikan merasa perlu terhadap keberadaannya KKSK ini, mengingat luasnya wilayah dan banyaknya sekolah yang tersebar di seluruh wilayah. Gambaran ini memperlihatkan bahwa keberadaan Dewan Pendidikan cukup strategis dan telah menunjukkan keberadaannya di Semarang. Kenyataan terhadap respon Komite Sekolah untuk membantu KKSK. Dimana keberadaan KKSK juga dapat dimanfaatkan untuk menyalurkan pesan-pesan program atau kegiatan dari Dewan Pendidikan sendiri. Bahkan ada kasus tertentu bahwa KKSK dipakai sebagai jalur untuk mencari dukungan politik pada pihak tertentu, namun ini tidak berjalan lama setelah pengurus melakukan reposisi terhadap kepengurusan. Keterwakilan unsur Komite

Sekolah juga tampak jelas pada struktur keanggotaan Dewan Pendidikan di Jembrana.

Unsur kepentingan stakeholder penyelenggara pendidikan tampaknya belum terwakili secara bulat di Semarang. Ini terbukti bahwa unsur penyelenggara pendidikan dari non Muslim tidak ada dalam kepengurusan Dewan Pendidikan. Secara diplomatis dinyatakan oleh mereka yang terlibat dalam Dewan Pendidikan bahwa keberadaan mereka terwakili dengan organisasi penyelenggara pendidikan sekolah swasta. Meskipun alasan ini dapat dikatakan tidak salah, namun keterwakilannya bersifat secara tidak langsung. Hal ini juga diakui oleh beberapa narasumber yang menjadi anggota Dewan Pendidikan dari unsur bukan berlatar belakang PNS. Keadaan keterwakilan unsur kepentingan masyarakat di luar di Dewan Pendidikan Kabupaten Jembrana juga belum sepenuhnya terwakili. Katakanlah unsur dari penyelenggaraan pendidikan keagamaan non Hindu belum tampak. Di samping itu warna keanggotaan masih warna birokrasi (umumnya dari pegawai negeri). Bahkan ada kesan kepentingan Pemerintah Daerah banyak mewarnai Dewan Pendidikan di Jembrana, Bali. Ini dinyatakan wajar untuk mendukung kebijakan Bupati yang dianggap sangat pro masyarakat (*pro people*).

Belum terlihat Dewan Pendidikan melakukan kegiatan untuk kepentingan unsur- unsur yang ada, baru pada kegiatan sosialisasi ke beberapa sekolah atau Komite Sekolah dengan dana dari Pemerintah Pusat. Program sosialisasi inipun tampaknya tidak membawa hasil seperti yang terjadi di Kabupaten Jembrana. Melihat fungsi apa yang dapat dipakai untuk memperjuangkan program stakeholder memang agak sulit. Di Semarang misalnya, kepentingan unsur itu mungkin terwakili dengan peran mediasi dimana Dewan Pendidikan bisa melakukan pemerataan bantuan terhadap sekolah swasta dan sekolah negeri. Pada masa Orde Baru hal tersebut sangat sulit terjadi. Pemerataan tersebut tentu saja belum bisa ideal karena memang sekolah negeri yang masih lebih diuntungkan. “Tetapi keadaan ini sudah cukup membantu bagi sekolah swasta seperti

sekolah Mts di bawah Maarif yang jumlahnya bisa sekitar 200 di Kabupaten Semarang.

Guna melihat kaitan apakah peran individu dalam kepengurusan Dewan Pendidikan dapat menggambarkan organisasi yang diwakilinya, kita dapat menganalisis melalui konsep status dan peran yang dikemukakan oleh Parsons (1960), bahwa : organisasi berpotensi menghubungkan antara sistem sosial dengan individu.. Apa yang dimaksudkan status adalah kedudukan dalam sistem dan peranan adalah (fungsional) perilaku normative atau yang diharapkan. *Self-orientation versus collective-orientation*. Orang bisa saja hanya mengejar kepentingannya bukan kepentingan kolektif (Margaret M. Poloma: ..., 175). Tampaknya jika konsep tersebut diterapkan dalam Dewan Pendidikan maka yang terlihat bahwa kepentingan kolektif kelembagaan belum menonjol. Tetapi kepentingan individu yang terkait dengan popularitas, material, dan presties seseorang menjadi menonjol.

Untuk melakukan evaluasi peran dari masing-masing kepengurusan Dewan Pendidikan perlu adanya pertemuan pertanggungjawaban (akuntabilitas pengurus ke dalam). Namun diakui oleh anggota maupun ketua Dewan Pendidikan di tiga kabupaten, bahwa memang “belum pernah ada rapat pleno untuk mempertanggungjawabkan perannya masing-masing”. Rapat pleno itu sendiri hanya ada tiga kali sewaktu diminta oleh Dinas Pendidikan untuk kegiatan sosialisasi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Kondisi ini diakui oleh anggota dari kelompok PGRI Kulon Progo. Kondisi di atas berbeda dengan Dewan Pendidikan di Semarang. Keberadaan kantor Dewan Pendidikan di Semarang ternyata memberikan kontribusi terhadap kinerja organisasi itu sendiri. Beberapa unsur yang terwakili tampaknya tergambarkan dengan usaha dan kinerjanya Dewan Pendidikan. Misalnya salah satu anggota dari unsur profesi dari wartawan, mempunyai konsep bahwa Dewan Pendidikan perlu komunikasi keluar. Untuk itu telah dibentuk media tersendiri (majalah Bidik) yang telah diakui menjadi corong Dewan Pendidikan Kabupaten Semarang. Demikian juga PGRI mengharapkan agar

Dewan Pendidikan Semarang memperjuangkan terhadap nasib guru-guru bantu dan wiyata bakti, misalnya.

Hubungan kerja dengan pihak luar Dewan Pendidikan adalah dengan Dewan Pendidikan propinsi, sebatas pada koordinasi. Kasus Dewan Pendidikan Kulon Progo misalnya, ada yang menyebutkan sebulan sekali ada pertemuan di propinsi yang dilakukan oleh ketuanya. Memang ada indikasi bahwa Dewan Pendidikan bisa dimanfaatkan untuk tujuan yang bersifat politis. Ini sangat disadari oleh beberapa anggotanya dari Dewan Pendidikan di Semarang. Oleh karena itu tampaknya kasus di Semarang perlu didalami lebih cermat.

Kasus Semarang menarik untuk disimak. Ketika Ketua Dewan Pendidikan mencalonkan diri sebagai calon Bupati Semarang dalam Pilkada (Pilihan Kepala Daerah, 2005), maka rapat pleno pengurus menonaktifkan ketua tersebut, tetapi keanggotaan dalam Dewan Pendidikan masih tetap berjalan. Namun keputusan ini sebenarnya kurang diharapkan oleh pemegang ketua yang mencalonkan diri sebagai Bupati. Tetapi karena keinginan dari beberapa unsur terutama dari mayoritas birokrat yang masih aktif secara tidak langsung mendesak agar ketua Dewan Pendidikan untuk non aktif, maka akhirnya ketua tersebut pun non aktif. Dari kondisi tersebut sebenarnya muncul tarik menarik kepentingan dari unsur yang ingin mencalonkan diri sebagai bupati. Bahkan ada indikasi bahwa dari pihak lain juga melakukan pengaruh agar para pengurus nantinya memilih dia, mengingat bupati memiliki posisi cukup strategis.

Berbeda misalnya dengan kasus di Jembrana. Oleh karena keterwakilan unsur sangat terbatas, bahkan tidak semua unsur memiliki wakil di Dewan Pendidikan, maka organisasinya menjadi kurang berjalan (masih tumpul). Apalagi kedudukan ketua yang selama ini berdomisili di Denpasar menyebabkan mekanisme organisasi terhambat. Bahkan unsur-unsur yang ada berbicara atas nama pribadi. Katakanlah bagaimana unsur dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) akan berperan, sementara mereka sendiri belum mengerti tentang Dewan Pendidikan? Keberadaannya sebagai

anggota Dewan Pendidikan waktu itu hanya dimasukkan secara sepihak mengingat aturan formalnya menghendaki hal itu.

Berdasarkan uraian di atas jelas bahwa peran Dewan Pendidikan masih terkesan sebagai pengesah suatu program. Keberadaan Dewan Pendidikan justru menggambarkan sebagai konsep yang dibawa dari Pemerintah Pusat, bukan genuin dari inisiasi Pemerintah Daerah dalam rangka untuk mendemokratisasikan penyelenggaraan pendidikan. Oleh sebab itu Dinas Pendidikan sebagai unsur Pemerintah Daerah sangat berkepentingan terhadap keberadaan Dewan Pendidikan. Demikian juga Dewan Pendidikan untuk menjalankan perannya tidak bisa bergerak tanpa keterkaitan Dinas. Apalagi jika dana kegiatan program juga masih menempel dalam mata anggaran kegiatan di Dinas Pendidikan di kabupaten.

#### **4.5. KEPENTINGAN STAKEHOLDER PENDIDIKAN**

Mengingat tugas dan fungsi Dewan Pendidikan dapat dikatakan sebagai lembaga independen yang mewakili kepentingan semua pihak, termasuk kepentingan masyarakat dan penyelenggara pendidikan swasta, maka sebetulnya Dewan Pendidikan perlu menyuarakan aspirasi masyarakat. Dalam hal ini Dewan Pendidikan adalah lembaga yang bersifat demokratis, yang kemudian diperlukan *performance dalam kinerja untuk mewujudkan keinginan unsur melalui para anggotanya dan akuntabilitas kinerja organisasi* Dewan Pendidikan diharapkan terutama oleh masyarakat yang diwakili dalam Dewan Pendidikan, yang tercermin dalam unsur-unsur keanggotaannya.

Kinerja dan akuntabilitas institusi umumnya dapat dibedakan dalam kinerja administratif, misal dalam keterbukaan penggunaan dana, kinerja politik dalam proses pembuatan kebijakan, kinerja moral (*code of conduct*) dan kinerja profesional melaksanakan fungsi sebagai anggota Dewan Pendidikan (Lihat akuntabilitas dalam Mark Turner and David Hulme dalam, *Governance, Administration and Development*: London MacMilan Ltd Press, 1997).

Dalam kenyataannya bahwa kepentingan kelompok maupun individu dalam masyarakat memang tidak dapat dihindari dalam perjalanan suatu organisasi. Bahkan ada kecenderungan organisasi massa (ormas) terbesar pun mempunyai kepentingan terhadap terbentuknya Dewan Pendidikan untuk semua kabupaten. Ini terungkap dengan realita di lapangan dimana dari unsur ormas (Muhamadiyah dan NU) yang lebih dominan baik dalam anggota kepengurusan maupun dalam tingkat wacana di dalam kepengurusan sendiri. Hal ini masuk akal dan wajar dimana organisasi-organisasi masyarakat tersebut banyak bergerak pada masalah-masalah sosial kependidikan. Bahkan dari kelompok mereka lah muncul beberapa penyelenggaraan pendidikan. Sedangkan di Kabupaten Jembrana, Bali menunjukkan bahwa unsur Parisade Hindu (komunitas orang agama Hindu) menjadi penting untuk masuk dalam kepengurusan Dewan Pendidikan. Hal itu mengingat agama mayoritas masyarakat Bali adalah Hindu.

Kenyataan yang dapat dilihat seperti di Kulon Progo tampak bahwa kepentingan dari masyarakat yang tergabung dalam pendidikan NU dan Muhammadiyah umumnya direpresentasikan melalui yayasan penyelenggara pendidikan. Dalam beberapa kabupaten penyelenggara pendidikan swasta umumnya tergabung dalam suatu kelompok, yakni Badan Musyawarah Penyelenggaraan Pendidikan Swasta (BMPPS). BMPPS salah satunya memiliki kebijakan untuk mengatur jumlah maksimal dan minimal murid di setiap kelas (pembatasan) guna menghindari terjadinya konflik horisontal dengan sesama sekolah swasta dalam penerimaan murid baru. Hal ini mengingat jumlah sekolah yang tersedia saat lebih banyak dari pada murid yang akan melanjutkan sekolah. Masalah ini tidak tersalur melalui Dewan Pendidikan, tetapi melalui BMPPS.

Dilihat dari struktur kepengurusan Dewan Pendidikan di Kabupaten Semarang maka tampak bahwa 7 dari 17 orang pengurus dan anggota Dewan Pendidikan masih aktif sebagai pegawai negeri Dinas Pendidikan dan hampir 80 persennya adalah pensiunan. Peran Birokrasi yang cenderung membesar tidak efektif dan akan mendorong ke arah semangat sentralisasi. Karena organisasi yang sederhana umumnya dapat bertahan dan luwes dan akan cenderung

menumbuhkan desentralisasi yang efektif, seperti yang diperlihatkan dalam *Studi Masa Depan PKBI, 1990 Dalam LSM Kependudukan Dan Keluarga Berencana Tantangan Masa Depan*. Ke depan, tampaknya kepengurusan Dewan Pendidikan di Kabupaten Semarang perlu diisi dari berbagai anggota dari unsur independen. Bahkan ada pula yang sebenarnya sudah tidak jelas dimana keberadaan orang itu tapi masih menjadi anggota Dewan Pendidikan. Sebagai contoh dari DPRD ada yang tidak menjabat sebagai anggota dewan lagi dan ada pula yang terlibat masalah hukum, tapi tetap tercatat sebagai anggota Dewan Pendidikan mewakili legislatif. Salah satu anggota Dewan Pendidikan dari LSM mengakui bahwa “sudah tidak mempunyai semangat bekerja kembali karena menganggap Dewan Pendidikan tidak mewakili masyarakat”.

Keanggotaan dalam Dewan Pendidikan sebenarnya menunjukkan keterkaitan antar unsur yang diwakili sangat jelas. Apa lagi jika anggota Dewan Pendidikan tersebut dari unsur birokrasi misalnya sebagian wakil pegawai negeri. Keanggotaan itu misalnya wakil dari Dinas Pendidikan dan Kantor Agama. Kemudian dari unsur legislatif (dewan) juga akan memiliki kepentingan tersendiri. Sehingga yang tampak dalam kenyataan adalah apa yang diharapkan sebagai lembaga independen kurang bisa terwujud. Bahkan meskipun kapasitas individual anggota Dewan Pendidikan pun mungkin telah memenuhi kualitas tertentu dilihat dari jenjang akademisnya, namun untuk mewujudkan keinginan sebagai lembaga yang independen belum tentu bisa karena adanya tarik menarik kepentingan yang cukup kuat. Maka akhirnya terjadi gap yang cukup tajam antara “das sein” dengan “das solen” terhadap keberadaan Dewan Pendidikan ini. Hal itu tentu saja tidak dapat terlepas dari sejarah kelahiran Dewan Pendidikan yang tumbuh dan berkembang atas intruksi Pemerintah Pusat. Pada tingkat awal pembentukannya Pemerintah Pusat mengucurkan dana ke daerah-daerah untuk memfasilitasi pembentukan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Instruksi Pemerintah Pusat itu tidak terlepas dari kebijakan global yang didesakkan oleh IMF dan Bank Dunia yang mensyaratkan adanya partisipasi publik dalam pengelolaan dana-dana pinjaman. Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah adalah representasi dari

institusi non pemerintah dalam sektor pendidikan. Oleh karena proses pembentukan Dewan Pendidikan sangat instruksional tersebut maka wajar bila Dewan Pendidikan kemudian kehilangan fungsi kontrol, meskipun normatifnya keanggotaan Dewan Pendidikan merupakan keterwakilan dari unsur-unsur. Kenyataan di lapangan adalah Dewan Pendidikan hanya sebagai suplemen terhadap program pendidikan di daerah.

#### 4.6. PENUTUP

Keberadaan Dewan Pendidikan di tingkat Kabupaten diharapkan sangat independen terhadap lembaga swasta, pemerintah, maupun kepentingan politik lainnya. Kepentingan pendidikan umumnya dalam konteks tertulis terpisahkan dengan politik praktis, tetapi dalam kenyataannya kepentingan pendidikan tidak dapat dipisahkan dengan kepentingan politik. Unsur keanggotaan Dewan Pendidikan yang ada didalamnya dan tata kerja organisasi menjadi kelompok unsur eksternal. Oleh karena itu sebenarnya Dewan Pendidikan juga tidak dapat lepas dengan kepentingan *stakeholder* diluarnya. Contohnya bagaimana Dewan Pendidikan akan independen dengan unsur Dinas Pendidikan, sedangkan embrio berdirinya banyak campur tangan pemerintah melalui Dinas Pendidikan. Bahkan anggarannya pun masih menempel ke dinas tersebut. Dengan demikian sebetulnya keberadaan Dewan Pendidikan tidak akan dapat dipisahkan dari kepentingan Dinas Pendidikan sebagai kepanjangan kepentingan Pemerintah Daerah.

Agar lebih otonom lagi, maka anggota Dewan Pendidikan sebaiknya dapat memisahkan kepentingan unsur yang diwakilinya dengan kepentingan Dewan Pendidikan sebagai lembaga. Tetapi kenyataannya justru *stakeholder* yang terwakili tersebut ingin melakukan dominasi kepentingan di Dewan Pendidikan. Maka sebetulnya keinginan *stakeholder* masuk dalam kepengurusan Dewan Pendidikan tidak akan lepas dari kepentingan kelompok yang diwakilinya. Agak sulit untuk menyatakan bahwa di Dewan Pendidikan akan terjadi pembahuran kepentingan masyarakat yang

lebih luas. Hal yang tampak menonjol justru kepentingan individu anggota masuk ke dalam Dewan Pendidikan. Bahkan kadang terlepas dari unsur kelompoknya.

Keberadaan dana dalam suatu organisasi sangat penting, tapi tanpa adanya keterpisahan antara pemberi dana dengan birokrasi yang mengurus organisasi tersebut, menyebabkan organisasi tersebut tidak independen lagi. Kenyataan bahwa dana Dewan Pendidikan masih sangat tergantung pada Pemerintah, apalagi pada tingkat daerah (Bupati) menyebabkan otonomi Dewan Pendidikan dipertanyakan. Oleh karenanya sulit tampaknya mengharapkan Dewan Pendidikan betul-betul independen selama sumber dananya tetap berasal dari Pemerintah Daerah.

Pemberdayaan Dewan Pendidikan akan dapat terbentuk dengan suatu proses bahwa Dewan Pendidikan sudah betul-betul menjadi lembaga yang diinginkan oleh masyarakat. Keadaan ini dapat dibentuk melalui sosialisasi, bukan saja terhadap jajaran kependidikan tetapi kepada semua lapisan masyarakat. Masyarakat perlu dicerahkan agar mendukung keberadaan Dewan Pendidikan dan sekaligus mendukung unturnya dalam keanggotaan Dewan Pendidikan. Tetapi dukungan itu hendaknya lebih bersifat pemberdayaan Dewan Pendidikan, bukan memberdayai Dewan Pendidikan dengan cara mencari keuntungan untuk sekolahnya melalui menjadi anggota Dewan Pendidikan. Pendek kata, unsur masyarakat (LSM dan Swasta) lah yang diharapkan menjadi pioner penguatan Dewan Pendidikan sehingga fungsi pembinaan, pengawasan, mediasi, dan pembantuan bisa dilaksanakan oleh Dewan Pendidikan, baik di Kulon Progo (DIY), Semarang (Jawa Tengah), maupun Jembrana (Bali).

# **Bab V**

## **Faktor – Faktor Internal dan Pengembangan Peran Dewan Pendidikan**

Sebagai lembaga yang muda yang dibentuk oleh Pemerintah, cakupan dan signifikansi peran yang dapat dimainkan oleh Dewan Pendidikan, di samping ditentukan oleh proses pembentukannya, juga ditentukan oleh faktor-faktor internal dan faktor eksternalnya. Dalam Bab ini akan diuraikan kondisi faktor-faktor internal yang dapat menjadi peluang maupun kondisi yang dapat menjadi kendala bagi pengembangan peran Dewan Pendidikan. Faktor-faktor internal itu antara lain adalah (unsur) keanggotaan, nilai-nilai, kepemimpinan, struktur dan manajemen organisasi, serta sumberdaya/dana.

### **5.1. UNSUR KEANGGOTAAN**

Menurut Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No. 044/2002, Dewan Pendidikan adalah organisasi non-pemerintah, dengan unsur keanggotaan berjumlah maksimal 17 orang yang terdiri dari maksimal lima orang dari unsur eksekutif (dinas) dan legislatif (DPRD), selebihnya mewakili LSM (pendidikan), tokoh masyarakat, organisasi profesi (seperti guru, wartawan), dunia usaha, dan organisasi sosial kependidikan.

Kendati demikian, dalam kenyataannya, di ketiga kabupaten yang menjadi lokasi penelitian, sebagian besar anggota, dan bahkan pengurusnya adalah berstatus pegawai negeri atau pensiunan pegawai

negeri. Besarnya jumlah anggota yang berstatus pegawai negeri ini disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, kuota maksimal lima orang dari unsur eksekutif dan legislatif, lebih besar terdiri dari unsur Dinas Pendidikan. Kedua, unsur dari organisasi profesi guru (seperti PGRI) sebagian besar adalah PNS, dan unsur dari lembaga-lembaga pendidikan swasta biasanya adalah guru PNS yang diperbantukan (Guru Dpk) atau pensiunan PNS yang bekerja di lembaga swasta tersebut. Ketiga, sebagian tokoh LSM adalah PNS atau pensiunan PNS/militer yang membuat LSM. Dominasi (di tiga daerah yang diteliti ini lebih dari separoh) keanggotaan dan kepengurusan oleh pegawai negeri atau pensiunan PNS merupakan salah satu faktor yang ikut mewarnai hubungan lembaga ini dengan pemerintah, serta mewarnai orientasi, budaya kerja dan hubungan kerja internal anggota Dewan Pendidikan yang pada gilirannya menentukan peluang dan kendala pengembangan peran lembaga ini.

Pertama, kendati di beberapa daerah posisi Dewan Pendidikan ditempatkan sejajar dengan bupati dan DPRD, namun demikian dengan besarnya jumlah pengurus atau anggota yang statusnya adalah pegawai negeri, maka secara kultural sulit bagi Dewan Pendidikan untuk mengembangkan perannya mengawasi kinerja pemerintah. Hal ini oleh karena pegawai negeri di era otonomi daerah, kendati berada di Dewan Pendidikan, adalah perangkat pemerintah dan harus bertanggungjawab kepada bupati. Bagi mereka mengawasi atasan kendati melalui lembaga resmi Dewan Pendidikan secara psikologis tidak mungkin dilakukan.

Oleh karena sebagian besar anggota Dewan Pendidikan adalah pegawai negeri, maka tidak mengherankan bila peran yang paling aman untuk dilaksanakan adalah untuk 'membantu' penyelenggaraan pendidikan dalam arti khusus, yaitu membantu Dinas Pendidikan. Peran pengawasan dapat dilakukan secara aman sejauh mengarah ke pihak di bawah Dinas. Dengan kata lain pengawasan dilakukan dalam rangka perbantuan kepada Dinas Pendidikan. Misalnya, mengawasi proses penerimaan siswa baru maupun pelaksanaan ujian-ujian yang diselenggarakan oleh sekolah-sekolah, atau

melakukan pengawasan atas pelaksanaan kegiatan pembangunan/rehabilitasi sekolah yang dilakukan oleh komite sekolah. Namun demikian peran pengawasan seperti ini bukannya tidak melahirkan masalah. Peran seperti ini menimbulkan duplikasi terhadap fungsi pengawasan internal yang telah dilakukan oleh Bawasda dan fungsi pengawasan eksternal yang dilakukan oleh DPRD, sehingga kegiatan Dewan Pendidikan seperti itu dianggap 'menggambil lahan orang lain'.

Kedua, dengan dominasi keanggotaan atau kepengurusan oleh pegawai negeri ini, kultur birokrat lebih menonjol daripada kultur keswadayaan dan pemihakan kepada masyarakat luas, termasuk yayasan yang dikelola masyarakat dan pengguna jasa pendidikan khususnya. 'Budaya keswadayaan' dan orientasi kepada kepentingan masyarakat dan pengguna pendidikan umumnya kurang berkembang dibandingkan dengan orientasinya kepada kepentingan birokrasi dan penyelenggara pendidikan.

Pengalaman mereka bertahun-tahun sebagai birokrat atau guru sebagai pelaksana kebijakan pemerintah nampaknya lebih mengendap dalam bawah sadar mereka daripada tuntutan peran barunya di Dewan Pendidikan yang harus memperhatikan aspirasi masyarakat. Budaya menunggu 'bola masalah', menunggu proyek, dan menunggu pekerjaan yang menekankan formalitas dan prosedur birokratis sangat terasa. Akibatnya adalah bahwa pertama, pengurus dan anggota terjebak pada anggapan bahwa lembaga kekurangan sarana prasarana administrasi dan operasional lain sehingga hanya akan bergerak bila didukung prosedur yang formal dan kesediaan dana tercukupi. Padahal, seperti disebutkan oleh tokoh LSM dan tokoh Ormas, sebagai lembaga yang baru berdiri ini seharusnya disikapi dengan semangat 'berjuang' kendati dengan sarana terbatas dan bila perlu melalui cara-cara informal mengingat kondisi yang menuntut keswadayaan dan kedaruratan. Kedua, tujuan dari didirikannya Dewan Pendidikan, yaitu antara lain mewadahi dan meningkatkan partisipasi masyarakat secara umum kurang berhasil

karena masyarakat merasa enggan untuk menyampaikan aspirasi mengingat sikap yang menekankan prosedur formal/birokratis yang dimiliki lembaga ini. Masyarakat lebih mudah menyampaikannya melalui media lain, misalnya surat kabar<sup>1</sup>.

Ketiga, dengan dominasi keanggotaan atau kepengurusan oleh pegawai negeri ini menimbulkan kesan di masyarakat bahwa lembaga ini adalah lembaga pemerintah, bukan lembaga yang mewakili atau untuk menyalurkan aspirasi masyarakat. Masyarakat umum, termasuk sekolah/madrasah swasta mendapat kesan dan bahkan prasangka bahwa karena sejak awal, unsur yang terlibat untuk bermusyawarah membentuk lembaga ini adalah diundang oleh bupati, maka kendatipun unsur yang ada di dalamnya semula dimaksudkan untuk mewakili masyarakat, bahkan dari unsur yang bukan PNS sekalipun, tetaplah kehadirannya oleh masyarakat dianggap untuk mewakili kepentingan bupati. Oleh karena itu budaya birokratik yang masih dimiliki pengurus dimaknai oleh masyarakat sebagai bukti atas kebenaran prasangka masyarakat tersebut. Sehingga masalah-masalah pendidikan yang timbul dan dirasakan memberatkan masyarakat atau memberatkan lembaga pendidikan yang dikelola masyarakat, oleh masyarakat pada umumnya tidak disalurkan kepada tokoh-tokoh tersebut, tetapi disampaikan melalui saluran lain, seperti media massa maupun DPRD. Gejala seperti ini seakan-akan menunjukkan bahwa masyarakat memandang Dewan Pendidikan sebagai lembaga pemerintah, bukan lembaga masyarakat.

Keempat, dominasi pengurus dan anggota oleh personil pegawai negeri dan legislatif di satu pihak di tengah anggota yang mewakili atau diharapkan mewakili unsur-unsur non pemerintah yang mempunyai agenda politik (pendidikan) yang lebih bervariasi, telah menempatkan posisi unsur negara dalam posisi yang kuat. Apalagi, penugasan unsur eksekutif oleh pemerintah (Dinas Pendidikan) memang dimaksudkan untuk mewakili dinas dan unsur legislatif untuk mewakili kepentingan DPRD. Keadaan ini membuka kesempatan kepada unsur-unsur itu untuk menjadikan lembaga Dewan Pendidikan sebagai 'ajang tugas lapangan' dalam rangka untuk

mengembangkan karirnya di birokrasi dan legislatif. Di pihak lain, unsur yang mewakili organisasi sosial kependidikan (swasta) dengan agenda kepentingan yang lebih bervariasi cenderung melihat Dewan Pendidikan sebagai ajang untuk mendekati akses sumberdaya politik dan dana yang berada atau melalui birokrasi, sehingga membuka peluang kompetisi di antara organisasi-organisasi sosial kependidikan (swasta) tersebut.

Di tengah kondisi seperti itu kehadiran organisasi profesi seperti PGRI yang dapat bergerak melalui dua lini sekaligus, di satu pihak sebagai guru aktif dan di pihak lain sebagai organisasi masyarakat, dan bahkan sebagaian adalah mewakili dinas, maka unsur di luar birokrasi/DPRD dan PGRI cenderung menjadi pelengkap. Bahkan unsur yang mewakili pengguna pendidikan menjadi sangat minoritas di tengah Dewan Pendidikan yang sebagian besar ditempati oleh orang-orang yang langsung-atau tidak langsung dalam posisi sebagai pelaksana pendidikan. Oleh karena itu unsur di luar pelaksana atau penyelenggara pendidikan, misalnya dari unsur LSM (pertanian, di Kulon Progo) dan dunia usaha (di Kulon Progo), cenderung melihat bahwa lembaga ini kurang memberikan tempat untuk memperjuangkan hak-hak masyarakat pengguna atau komunitasnya. Demikianlah, kendati dalam wadah Dewan Pendidikan unsur-unsur itu harus mengembangkan partisipasi masyarakat melalui empat peran lembaga ini, namun demikian masing-masing cenderung memprioritaskan kepentingan 'kelompok'nya sehingga mempunyai preferensi tentang peran mana yang harus di dahulukan. Preferensi yang berbeda tentang peran ini telah menempatkan Dewan Pendidikan sendiri sebagai palagan ('*battle-ground*') politik.

Kendati demikian, karena kekuatan dari unsur-unsur yang ada di dalam Dewan Pendidikan tidak seimbang, maka kekuatan-kekuatan dominanlah yang lebih berperan dalam mengarahkan peran yang perlu dikembangkan Dewan Pendidikan. Perbedaan kekuatan itu disebabkan oleh antara lain, *Pertama, perbedaan tingkat legitimasi* personil untuk mewakili 'induk organisasi' yang diwakilinya. Wakil dari eksekutif dan legislatif mempunyai legitimasi perwakilan yang lebih kuat, karena bertolak dari 'surat' penugasan

yang diperolehnya dari organisasi induknya. Sedangkan unsur di luar eksekutif dan legislatif, legitimasi untuk mewakili organisasi induknya tidaklah resmi, bahkan pada umumnya cenderung ditentukan oleh 'undangan' Dinas Pendidikan/Bupati pada proses pembentukan lembaga ini. Oleh karena itu keberadaan mereka di dalam lembaga ini secara politik relatif lemah dibandingkan keberadaan unsur eksekutif dan legislatif. Posisi yang lemah tersebut biasanya diperparah oleh kurangnya kinerja mereka karena tidak terdapat kewajiban bagi mereka untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya di Dewan Pendidikan secara organisasional kepada organisasi 'induknya'. Pertanggungjawaban unsur non eksekutif-legislatif lebih bersifat moral daripada formal organisasional, sehingga tidak terancam sanksi organisasi bila bertindak tidak sesuai dengan garis kebijakan organisasi. Bahkan di semua daerah terlihat personel yang tidak begitu jelas organisasi induknya sehingga terkesan hanya mewakili dirinya sendiri.

*Kedua*, perbedaan tingkat relevansi dan tingkat dukungan atas keanggotaannya pada Dewan Pendidikan menurut kepentingan kegiatan organisasi yang diwakilinya. Perbedaan tingkat relevansi keanggotaan seseorang di Dewan Pendidikan dengan kepentingan organisasi yang diwakilinya sangat berpengaruh pada tingkat keterlibatan dan upaya untuk menentukan peran lembaga. Sebagai contoh: dua orang anggota Dewan Pendidikan yang dimaksudkan mewakili dunia usaha mengatakan bahwa kehadirannya di Dewan Pendidikan kurang relevan dengan profesinya sebagai pengusaha maupun misi organisasi Kadinda (Kamar Dagang dan Industri Daerah). Bahkan salah seorang dari mereka menyebutkan bahwa keberadaannya di Dewan Pendidikan membuat hubungannya dengan sesama kolega di Kadinda kurang baik, karena Dewan Pendidikan cenderung mendorong dunia industri untuk ikut menanggung biaya pendidikan di Daerah. Keberadaan kedua orang tersebut di Dewan Pendidikan sangat berbeda dengan keberadaan beberapa personel Dinas Pendidikan dan pengurus yayasan yang mengelola lembaga pendidikan swasta. Sejauh ini lahirnya Dewan Pendidikan (di ketiga daerah) sangat didorong oleh pertimbangan pencairan dana dari

Pusat yang akan disalurkan ke sekolah-sekolah negeri maupun swasta :yang memerlukan syarat 'stempel' dari Dewan Pendidikan.

Oleh karena itu Dinas Pendidikan dan yayasan-yayasan memandang keberadaan wakilnya di Dewan Pendidikan sebagai hal yang penting dan bahkan strategis. Dari perbedaan persepsi tentang tingkat relevansi keberadaan mereka dengan kepentingan lembaga yang diwakilinya, maka orientasi dan sikap politis yang mendasari keberadaannya sangat berbeda warnanya antara unsur-unsur anggota yang berbeda latar belakangnya. Sebagian personil mewakili organisasi besar dan solid dan bahkan dibiayai untuk menduduki kepengurusan Dewan Pendidikan dengan misi khusus, sedangkan di pihak lain sebagian personil yang lain hanya mewakili organisasi yang kecil, tidak terorganisir dan tanpa dibekali dengan pembiayaan yang cukup karena peran Dewan Pendidikan itu tidak relevan dengan visi-misi organisasinya. Personil yang dikirim oleh Dinas Pendidikan, DPRD dan organisasi sosial kependidikan dan PGRI adalah personil yang 'beruntung' karena adanya dukungan yang relatif cukup dari organisasinya. "Sikap dan tingkah laku adalah fungsi kepentingan", maka dengan kepentingan yang berbeda-beda akan berakibat pada perbedaan kontribusi anggota terhadap lembaga dan kepemimpinan yang ada.

*Ketiga*, kuatnya kualitas personil yang mewakili secara resmi organisasi induk tertentu dibandingkan dengan kualitas 'utusan' yang lain berpengaruh pada bentuk dan kualitas konsep dalam menanggapi isu-isu aktual maupun konseptual seputar isu pendidikan. Personil dengan latar belakang pengalaman sebagai guru dan birokrat aktif adalah personil yang diuntungkan oleh karena secara praktis mereka terlibat secara lebih aktual sehingga mengetahui lebih banyak dan mempunyai posisi yang lebih superior untuk menanggapi masalah-masalah pendidikan yang muncul yang memerlukan pertimbangan, pengawasan, perbantuan atau pun mediasi dari Dewan Pendidikan. Namun demikian, oleh karena latar belakang pengalaman mereka sebagai pelaksana/penyelenggara, maka cenderung lebih mengerti kepentingan pelaksana atau penyelenggara pendidikan, sehingga orientasi kepentingan yang sadar atau tidak terus terbawa adalah

bukan kepentingan pengguna pendidikan (masyarakat) melainkan kepentingan penyelenggara dan pelaksana pendidikan. Demikianlah, maka perbedaan tingkat legitimasi, sumberdaya politik dan ekonomi organisasi induk dan kualitas personil ini bagaimanapun telah menempatkan personil dari unsur-unsur itu dalam posisi tidak simetris untuk mengambil peran di dalam Dewan Pendidikan. Akibat yang muncul antara lain terdapat pihak yang merasa terpinggirkan dan tidak diperhatikan kepentingannya, sehingga cenderung apatis atau merasa keberadaannya hanya sebagai pelengkap saja. Kendati demikian, karena keberadaannya adalah atas dasar ketokohnya pada organisasi induknya, maka terlihat keengganan untuk menerima posisi yang lebih rendah dalam kepengurusan yang ada.

*Keempat*, organisasi yang anggotanya direkrut dari ketokohnya pada bermacam-macam organisasi ini nampaknya sulit untuk dijadikan lembaga yang bersifat *eksekutif manajerial*. Tidak mengherankan bila salah seorang anggota di Kulon Progo menyebutkan bahwa “adalah sulit memimpin suatu organisasi yang anggotanya semuanya adalah pemimpin-pemimpin”. Namun demikian, keadaan ini juga merupakan peluang potensial untuk mendukung lembaga yang bersifat *governance* yang mewakili konstituen yang bermacam-macam itu. Sehingga diusulkan agar Dewan Pendidikan lebih mengambil peran sebagai lembaga pertimbangan (semacam DPA dulu, tetapi khusus di bidang pendidikan), bila benar-benar lembaga ini adalah lembaga non-pemerintah. Ia tidak menyarankan agar lembaga ini berperan pengawasan, karena akan tumpang-tindih dengan DPRD. Sehingga, tidak mengherankan bila salah seorang birokrat yang ‘ditempatkan’ oleh Bupati sebagai pengurus misalnya, melihat bahwa kendati idealnya sebagai lembaga non-pemerintah haruslah diisi dengan unsur non birokrasi, namun ia sendiri berpendapat bahwa tanpa didukung oleh personel-personil yang berpengalaman di birokrasi, apa pun lembaganya, maka diprediksi mekanisme organisasi Dewan Pendidikan akan macet pada tataran operasionalnya, terutama karena lini perintah justru hanya akan berjalan bila didukung oleh budaya hirarkhis birokrasi. Sehingga kehadiran unsur birokrasi, khususnya dari Dinas Pendidikan sangat dibutuhkan, karena

bagaimana pun lembaga yang mengurus pendidikan harus berkaitan dengan birokrasi dan mengetahui pendidikan. Sehingga birokrat pendidikan dianggap sangat tepat berada di Dewan Pendidikan. Di samping itu, di daerah-daerah, di luar birokrasi secara faktual dilihat tidak banyak potensi sumberdaya manusia yang sanggup mengembangkan peran besar yang telah didesign pada Dewan Pendidikan.

Di pihak lain, anggota yang berasal dari unsur di luar birokrasi cenderung memandang bahwa Dewan Pendidikan sebagai institusi yang mewadahi aspirasi masyarakat perlu lebih mengakomodasi unsur-unsur bahkan perlu dipimpin oleh pihak di luar birokrasi dan non pegawai negeri. Bahkan terdapat pihak tertentu, utamanya yang berprofesi dalam lembaga swadaya masyarakat melihat perlunya pengurus dan keanggotaan Dewan Pendidikan sepenuhnya non-birokrat yang sehari-hari mengetahui kebutuhan dan beban masyarakat dalam partisipasinya pada penyelenggaraan pendidikan.

Dengan demikian, terlihat bahwa kelayakan politik (*political leverage*) dan potensi penyaluran kepentingan yang tidak simetris di antara unsur-unsur yang ada terhadap empat peran normatif Dewan Pendidikan telah menimbulkan tarik-menarik di antara unsur-unsur yang ada untuk masing-masing memprioritaskan peran yang paling menguntungkan bagi mereka. Manifestasinya yang paling nyata adalah pada pertentangan atas isu siapa yang selayaknya memimpin dan pertentangan tentang kemana (peran) Dewan Pendidikan harus diarahkan atau akan dibawa. Kondisi ini nampaknya merupakan kendala yang mendasar untuk mengembangkan empat peran Dewan Pendidikan secara seimbang.

Pertentangan pendapat di atas kemudian berdampak kepada isu tentang siapa sumberdana yang tepat untuk mendanai Dewan Pendidikan. Unsur birokrat cenderung melihat bahwa anggaran seharusnya dari Pemerintah Daerah, sedangkan unsur non birokrat cenderung melihat Pemerintah Pusat dan masyarakat lah sebagai

pihak yang tepat untuk menjadi sumberdana utama Dewan Pendidikan.

Demikianlah, secara umum di semua daerah yang diteliti terdapat pertentangan pendapat secara diam-diam tentang siapa yang paling berhak untuk memimpin lembaga ini dan pihak mana yang paling tepat menyandang sumberdana. Keadaan ini menyulitkan upaya konsolidasi lembaga. Oleh karena itu kepemimpinan oleh pihak manapun tidak mendapat dukungan yang penuh dari semua pengurus/anggotanya.

## **5.2. LEMAHNYA NILAI ALTRUISTIK-VOLUNTARISME DAN KUATNYA NILAI PRAGMATISME**

Nilai-nilai ideal yang seharusnya dimiliki oleh lembaga non-pemerintah ini adalah kebersamaan yang menjunjung tinggi kemandirian dan keswadayaan. Seperti diutarakan seorang narasumber, nilai yang ideal yang tepat untuk Dewan Pendidikan adalah nilai kejuangan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat luas. Menurutnya, nilai kejuangan itu pada dasarnya dapat mendorong terlaksananya pengembangan peran lembaga itu untuk memberikan pertimbangan, perbantuan dan pengawasan penyelenggaraan pendidikan serta mediasi baik antara penyelenggara dan pengguna maupun antara penyelenggaran pendidikan negeri dengan swasta. Nilai-nilai kejuangan yang bersifat altruistik ini sangat dibutuhkan bagi upaya menghidupkan lembaga seperti Dewan Pendidikan yang tidak memberikan pendapatan ekonomi yang layak dan hanya memberikan pekerjaan '*voluntary*' dan *prestige* yang terbatas.

Kendati demikian, motivasi murni untuk memperjuangkan masyarakat luas dengan mengesampingkan kepentingan pribadi itu sekarang sulit diperoleh karena dalam lembaga yang baru ini masih kuat misi yang dibawa dari basis sosial politik yang diwakili atau diharapkan untuk diwakilinya dan nilai-nilai kepentingan pragmatis

yang lebih mengutamakan keuntungan pribadi, meskipun nilai-nilai yang dikembangkan dalam Dewan Pendidikan ini adalah plural, baik dilihat dari pekerjaan utama, visi dan misi yang diembannya, maupun budayanya.

Munculnya benturan antar anggota sebagai konsekuensi dari keragaman budaya itu tidak terelakkan, minimal muncul perbedaan-perbedaan budaya kerja (*work culture*) yang *stereotyping* seperti budaya birokrasi vs budaya LSM, Ormas dan enterpreuner. Di dalamnya juga terdapat penggambaran kepentingan seperti kepentingan birokrat vs swasta, LSM, dan kepentingan yang berbeda diantara organisasi-organisasi sosial kependidikan, seperti Al Ma'arif (Nahdlatul Ulama), Muhammadiyah, Kristen, Hindu, nasionalis dst. Keadaan ini menggambarkan bahwa di semua Dewan Pendidikan masih belum terdapat kesatuan nilai dan kepentingan yang justru diperlukan untuk membangun keutuhan (*solidity*) dan untuk mendorong semua unsur bekerjasama (*sinergy*). Tetapi, sejauh ini belum terdapat satu lembaga pun yang mencoba menemukan upaya yang tepat untuk konsolidasi internal tersebut.

Sebagai dampak dari budaya ketergantungan kepada pemerintah dan secara umum masih kuat budaya 'sentralistik' dan berorientasi proyek dari atas, maka semangat keswadayaan yang seharusnya dikembangkan di dalam Dewan Pendidikan mengalami banyak hambatan. Kendati pun pada awalnya keterlibatan masing-masing anggota atau pengurus adalah karena diundang untuk membentuk lembaga ini dan kemudian oleh rapat dijadikan pengurus, namun demikian sulit dihilangkan kesan bahwa kesanggupan untuk menjadi pengurus lebih karena pertimbangan pragmatis. Pertimbangan pragmatis ini berhubungan dengan resiko negatif apabila tidak bersedia menerima tawaran untuk menjadi anggota/pengurus dan di lain pihak adanya harapan positif bahwa Dewan Pendidikan yang dibentuk dengan design peran dan 'legal standing' yang tinggi, yaitu sejajar dengan bupati atau setingkat di bawahnya suatu ketika akan bermanfaat bagi individu dan kelompok yang 'diwakilinya'. Dengan kata lain terdapat kecenderungan pengambilan keputusan untuk

menjadi pengurus/anggota karena pertimbangan pragmatis dan sikap *opportunitis*.

Nilai kepentingan pragmatis itulah yang agaknya menonjol yang mendorong tampilnya semangat untuk memperebutkan posisi kunci kepengurusan. Harapannya adalah bahwa dengan statuta Dewan Pendidikan yang sejajar dengan bupati, akan tersedia sumberdaya yang cukup yang dapat diraih dari keanggotaan/kepengurusan yang diduduki. Oleh karena itu, pada awalnya, konflik untuk memperebutkan posisi itu marak. Namun demikian, setelah berjalan dua tahun terlihat bahwa sumberdaya yang diharapkan tidak banyak terwujud, maka semangat untuk berkecimpung di dalam lembaga ini beserta konflik yang menyertainya itu pun secara berangsur-angsur mereda dan berganti menjadi apatisme. Namun demikian harapan bahwa suatu ketika Dewan Pendidikan dapat dimanfaatkan atau memberi manfaat untuk tujuan yang lain masih *latent* sehingga sejauh ini tidak ada upaya diantara anggota/pengurus untuk mengundurkan diri. Dari wawancara menjadi jelas, bahwa kemenduaan, menunggu 'momentum' dan persaingan terselubung masih kentara.

Manifestasi dari nilai pragmatisme, sikap opportunistik, dan persaingan terselubung terdapat di semua daerah, terlihat dari; *Pertama*, sikap iri-hati pengurus di lini bawah tentang kegiatan ketua yang mendapatkan keuntungan dari posisi puncaknya yang tidak atau enggan untuk membagi keberuntungannya dengan wakil dan pengurus di bawahnya. Di semua daerah muncul keluhan pengurus lapis bawah pada pemaknaan berbagai kegiatan dengan pemaknaan kegiatan sebagai 'basah' dan 'kering'. Di ketiga daerah, pengurus di lini bawah merasa mendapatkan kegiatan yang 'kering'. Misalnya, kegiatan yang berkaitan dengan sosialisasi dan memimpin rapat dan sejenisnya yang lebih sibuk tetapi kecil 'uang sakunya' yang diberikan kepada wakil atau pihak di bawahnya, sedangkan kegiatan seminar-lolakarya dan yang berhubungan dengan elit daerah maupun pihak luar, terutama pihak yang potensial memberi dana, seperti Pusat misalnya, ditangani sendiri oleh ketuanya. Di samping itu, sikap oportunistik dan persaingan terselubung tersebut termanifestasikan pada pendapat yang menonjol di ketiga daerah bahwa jalan keluar

dari kemandegan (*inertia*) organisasi adalah bukan terutama dengan mengajukan dan mengimplementasikan program konsolidasi atau program lain yang relevan untuk memajukan peran lembaga, melainkan dengan mengaitkannya dengan kekurang- sigapan dari kepemimpinan yang ada, sehingga perlu diganti (dengan personil dari kelompoknya). Ini menyiratkan bahwa kemandegan yang dialami Dewan Pendidikan sebagai suatu “kesalahan” bukanlah terletak pada dirinya masing-masing. Kedudukan dalam Kepengurusan Dewan Pendidikan agaknya tetap dianggap potensial dan ditunggu perkembangannya untuk menjadi sumber prestise, peluang mobilitas (terutama bagi birokrat, di depan bupati sebagai penguasa tunggal) dan peluang untuk mencari dana bagi ormas-ormas dan lembaga pendidikan yang diwakilinya. Keanggotaannya di lembaga ini nampaknya diyakini suatu ketika akan memberikan manfaat pada diri atau organisasi yang diwakilinya.

*Kedua*, munculnya program atau kegiatan yang kurang terprogram dan lebih bermakna pragmatis bagi anggota/pengurus tetapi kurang atau bahkan memandulkan fungsi strategis yang seharusnya diperankan oleh organisasi Dewan Pendidikan. Kendati memang benar lembaga ini belum mempunyai dana yang mandiri, sebagian dana adalah dari Pusat dan sebagian yang lain adalah dari Pemerintah Daerah yang jumlahnya kecil, namun demikian terdapat kecenderungan bahwa banyak individu anggota Dewan Pendidikan terlibat kegiatan yang sering melibatkan nama Dewan Pendidikan tetapi kegiatan tersebut adalah agenda proyek pihak lain, terutama Dinas Pendidikan, bukan agenda yang ditentukan secara kelembagaan oleh Dewan Pendidikan. Akibatnya, di tengah pengurus Dewan Pendidikan sendiri muncul ‘tuduhan’ kepada pihak ketua atau individu lain yang terlibat kegiatan semacam itu, bahwa di balik kegiatan itu terutama adalah kepentingan proyek individu atau instansi lain yang menggunakan Dewan Pendidikan. Dewan Pendidikan menjadi sosok ‘kuda troya’. Ini mudah dimengerti karena Dewan Pendidikan sebagai lembaga formal (yang disahkan bupati) mempunyai kekuatan hukum untuk dilibatkan atau bahkan menjadi sandaran untuk mencairkan proyek sehingga Dewan Pendidikan menjadi ‘cantolan’ untuk memudahkan pertanggungjawaban

administrasi pihak lain atau individu. Suatu contoh; proyek penghijauan kembali hutan yang diatas-namakan kegiatan Dewan Pendidikan yang melibatkan anak-anak sekolah di suatu daerah yang diteliti adalah sulit untuk disebut sebagai kegiatan strategis Dewan Pendidikan, kendati dengan alasan memasyarakatkan Dewan Pendidikan sekalipun. Demikian pula halnya, sebagian anggota pengurus melihat penerbitan Buletin kurang bernilai strategis bagi Dewan Pendidikan, bukan hanya karena isinya adalah pendapat-pendapat pribadi ketua, atau berita-berita yang ada lebih menyuarakan kebijakan eksekutif daripada kebijakan Dewan Pendidikan sendiri, tapi Buletin itu juga dianggap lebih sebagai cara yang dapat dipertanggungjawabkan secara administratif ke atas dalam membelanjakan dana yang diterima Dewan Pendidikan. Kegiatan-kegiatan lain dilakukan secara sendiri-sendiri oleh anggota Dewan Pendidikan, seperti meninjau sarana-prasarana sekolah ke desa-desa, atau terlibat rapat proyek-proyek (DBEB, dan lain lain proyek di bawah Dinas Pendidikan), mereka hadir tanpa penugasan resmi dan pertanggungjawaban kepada Dewan Pendidikan. Kendati keterlibatan mereka mempunyai rasionalisasi bahwa kehadirannya di situ selalu diikuti upaya menyisipkan sosialisasi (tentang apa itu Dewan Pendidikan), namun demikian terdapat fakta bahwa keterlibatan pada kegiatan tersebut memang mendapat imbalan finansial dari pihak lain. Keterlibatan yang demikian pragmatis seperti 'ngobye' tersebut, merata di semua daerah, dan menemukan legitimasinya bahwa kegiatan yang mereka lakukan adalah bagian dari pengembangan salah satu peran Dewan Pendidikan, yaitu peran perbantuan.

Rasionalisasi yang lain tercerminkan pada ungkapan seperti "bagaimana kita bisa melakukan peran pengawasan kalau kita tidak terlibat sejak awal pada kegiatan tersebut?". Sehingga keterlibatan pada kegiatan pihak lain itu disebutnya sebagai jalan untuk melakukan 'pengawasan melekat'. Namun demikian adalah sulit dipahami, bagaimana lembaga non-pemerintah yang seharusnya berada di luar birokrasi dianggap saah untuk melakukan pengawasan melekat di dalam pelaksanaan kegiatan birokrasi. Sebaliknya adalah mudah untuk dimengerti bahwa sejauh ini tak satu pun unsur yang

mengundurkan diri karena keanggotaannya dalam Dewan Pendidikan dapat bermanfaat secara individu, tetapi karena kegiatan-kegiatan yang sebetulnya 'sampingan' itu didorong oleh pragmatisme dan menimbulkan ketergantungan pada pihak lain, maka di semua daerah ternyata belum melahirkan peran pengawasan eksternal yang seharusnya dimainkan lembaga Dewan Pendidikan.

### **5.3. KEPEMIMPINAN**

Menurut ketentuan normatif, Ketua Dewan Pendidikan adalah tunggal, dan tidak berbentuk presidium atau kepemimpinan kolektif. Kepimpinan tunggal ini, kendati diputuskan dalam rapat pleno yang terdiri dari para hadirin yang hadir atas undangan bupati, namun demikian, di tiga daerah yang diteliti, muncul pertanyaan tentang dasar dan skenario kepentingan yang ada di balik daftar undangan tersebut. Kendati demikian, para undangan yang sebagian besar kemudian menjadi anggota atau pengurus hanya mampu menduga-duga tentang dasar mengapa seseorang diundang dan menduga-duga skenario dibalik daftar undangan tersebut. Sebagian menunjuk kepada SK Kepmendiknas 044/2002 yang menjadi dasar untuk membuat daftar undangan untuk membentuk Dewan Pendidikan, tetapi sebagian yang lain menduga bahwa bupati mempunyai skenario politik tertentu, karena kendati pun bupati menggunakan rujukan itu, tokh masih banyak orang lain di luar daftar itu yang dapat mewakili unsur-unsur yang sesuai dengan rujukan itu.

Berbeda dengan kasus di Semarang yang pembentukannya telah melahirkan 'pro-kontra' di area publik dan PTUN sebelumnya, di satu daerah yang lain, menurut beberapa nara sumber, justru sebagian peserta pleno terdorong untuk mendudukan seseorang yang 'tepat', yaitu mengikuti dugaan mereka tentang skenario politik bupati seperti yang tercerminkan pada daftar undangan. Akibatnya, pleno cenderung memilih orang yang dekat dengan bupati. Di tempat yang lain, atas pertimbangan agar bupati lebih mengakomodasi komposisi suara 'partai' politik dan 'mayoritas umat' di daerah itu, maka sebagian anggota pleno menyodorkan kepada bupati susunan

pengurus 'alternatif' yang, —tanpa mengubah posisi ketuanya—, supaya bupati secara politik lebih aman. Demikianlah, maka nampak bahwa di kedua tempat selain di Semarang itu, terdapat kekuatan anggota pleno yang cenderung memosisikan sedemikian rupa agar susunan pengurus Dewan Pendidikan, terutama ketua/pengurus hariannya adalah pihak yang adaptif, dapat bekerjasama dengan bupati, atau minimal tidak akan melakukan konfrontasi dengan bupati. Di Semarang pun, pada akhirnya, setelah Ketua terpilih pada tahun ketiga justru secara terbuka mencalonkan diri dalam Pilkada dan dianggap telah menggunakan Dewan Pendidikan sebagai kuda troyanya, kemudian didesak untuk non-aktif, dan digantikan oleh pejabat sementara yang lebih 'netral', namun oleh sebagian pihak bahkan dianggap 'sehaluan' dengan bupati.

Dari kondisi di atas tercermin bahwa terdapat kekuatan yang cukup signifikan di dalam organisasi itu yang lebih berorientasi ke 'atas', dan ketua yang diharapkan juga 'akomodatif' dan mampu bekerjasama dengan pihak atas (bupati). Oleh karena itu, mungkin bukanlah suatu kebetulan bahwa ketua yang terpilih semuanya berlatar belakang dan telah berpengalaman sebagai birokrat, bukan penggerak masyarakat, sekurang-kurangnya (pernah) menjadi PNS atau pelaksana pendidikan. Pertimbangan tentang apakah ketua/pengurus mampu bergerak untuk meng-agregasi kepentingan dan aspirasi masyarakat luas, layaknya seorang tokoh lembaga non-pemerintah, nampaknya tidak begitu menonjol atau terkesampingkan. Oleh karena itu secara umum di ketiga daerah itu terdapat semacam *cultural lag*; di satu pihak antara budaya sebagian unsur pengurus, termasuk ketuanya, dengan budaya keswadayaan yang diperlukan oleh organisasi non-pemerintah, dan di lain pihak antara unsur-unsur yang berlatar belakang birokrasi/pelaksana pendidikan dengan unsur lainnya. Oleh karena *cultural lag* ini maka di dalam organisasi itu terdapat budaya kerja dan kepemimpinan yang senjang terhadap tuntutan keswadayaan dan senjang antara budaya (dan cara kerja) beberapa unsur di dalamnya, utamanya antara unsur birokrasi dan non-birokrasi.

Kondisi ini mengakibatkan beberapa hal sebagai berikut :*Pertama*, kemacetan kepemimpinan untuk memobilisasi sumberdaya pengurus dan anggota, terutama terhadap unsur non-birokrat sebagai akibat gaya kepemimpinan hierarkhis-birokratik yang kurang mengedepankan pendekatan personal egaliter dan persuasif ke bawah. Manifestasi yang paling nyata adalah kurangnya frekwensi pertemuan/rapat pengurus yang dapat dijadikan peluang bagi ketua untuk pendekatan dan upaya menkonsolidasikan anggota.

*Kedua*, munculnya reaksi terhadap kemacetan itu berupa usulan, (antara lain muncul lebih kuat di Kulon Progo daripada Semarang dan Jembrana), agar kepemimpinan yang ada diubah dari kepemimpinan tunggal ke model kepemimpinan kolektif. Usulan ini juga karena pertimbangan bahwa di daerah yang mempunyai banyak pemimpin lembaga pendidikan swasta dan berinduk pada banyak organisasi kemasyarakatan, nampaknya kepemimpinan tunggal tersebut cenderung diperebutkan dan kadang-kadang menimbulkan sentimen primordial.

*Ketiga*, budaya birokrasi yang menekankan (pelaporan kegiatan) pertanggungjawaban ke 'atas' daripada ke bawah oleh ketuanya, telah menimbulkan dugaan oleh anggota pengurus tentang kurangnya transparansi tentang kegiatan ketua, khususnya menyangkut pendapatan-pengeluaran keuangan organisasi yang bersumber dari luar (Pusat). Di Semarang, pelaporan internal di antara pengurus relatif transparan, karena sejarah kepengurusan ini yang relatif 'solid ke dalam' sebagai dampak dari pergulatan mereka bersama untuk memenangkan perkara di pengadilan PTUN atas tuntutan kepengurusan yang diajukan kelompok lain. Tetapi, setelah waktu berjalan, maka dirasakan juga oleh sebagian pengurus masalah pelaporan internal yang kurang dibandingkan pelaporan keuangan ke atas, kendati dimengerti bahwa hal ini terjadi karena sebagian besar sumberdana adalah dari atas atau melalui Pemerintah Daerah). Oleh karena itu, terutama di luar Semarang, muncul kekhawatiran di antara pengurus/anggota akan hadirnya disharmoni baru di antara pengurus khususnya dengan ketua, justru bila lembaga ini mendapatkan dana yang lebih besar.

*Keempat*, kendati semula pemilihan ketua didasarkan antara lain pada kemampuannya untuk bekerjasama dengan pihak atas (dalam hal ini bupati), namun demikian orientasi ke atas yang kurang diimbangi transparansi ke bawah menimbulkan prasangka tentang 'ketidakadilan' akses yang menutup jalan bagi tercapainya tujuan-tujuan pragmatis sebagian besar anggota. Ungkapan "Ketua Dewan Pendidikan adalah *single fighter*" di Jember, "Ketua tidak konflik tetapi kurang 'guyub' dengan anggota" di Kulon Progo dan "Dewan Pendidikan sebagai kendaraan politik Ketua" di Semarang, merupakan cerminan dari demoralisasi yang menjurus pada apatisisme anggota. Demoralisasi anggota itu merupakan dampak nyata dari keempat hal di atas.

#### 5.4. ORGANISASI

Menurut *desigannya* Dewan Pendidikan (dan Komite Sekolah) adalah organisasi independen non-pemerintah yang dapat dibentuk dengan fasilitasi pemerintah dengan kedudukan (dapat) sejajar dengan Bupati dan DPRD atau sejajar dengan Dinas Pendidikan dengan anggota maksimal 17 orang dari bermacam-macam unsur. Pada umumnya, pengurus (Ketua, Sekretaris, dan Bendahara beserta seksi-seksi) yang berjumlah 17 orang tersebut dipilih oleh pleno. Menurut design, tidak ada ketentuan yang mengatur apakah Dewan Pendidikan membawahi Komite-komite Sekolah. Tidak juga diatur bagaimana hubungan antara keduanya. Sehingga secara organisatoris Dewan Pendidikan tidak mempunyai sub-sistem yang mendukung dari bawah maupun supra-sistem dari atas (misalnya dengan Dewan Pendidikan Provinsi). Keadaan ini membatasi jangkauan operasional organisasi. Oleh karena itu, seperti diungkapkan oleh seorang narasumber, Dewan Pendidikan merupakan organisasi yang 'terapung'. Padahal, cakupan peran yang harus dimainkan cukup luas dan menyangkut stakeholder pendidikan dari semua tingkatan dan jenis di Kabupaten/Kota. Di pihak lain, anggota dari lembaga ini sebagian besar merupakan unsur (yang mewakili atau diharapkan mewakili) dari organisasi-organisasi yang pada umumnya mempunyai kaitan struktur organisasi

(vertikal) yang cukup kuat. Unsur Maarif, Muhammadiyah, PGRI, perguruan Katolik, Protestan, dan (unsur) Dinas Pendidikan dan DPRD mempunyai kaitan vertikal masing-masing yang cukup kuat.

Oleh karena itu, lembaga ini dapat dijadikan alat legitimasi yang sangat kuat untuk kepentingan yang mengatas namakan (pendidikan) 'masyarakat'. Tidak mengherankan bila kemudian muncul kasus yang menandai tampilnya keinginan pihak tertentu untuk memasuki arena kompetisi Pilkada melalui lembaga ini. Lemahnya Dewan Pendidikan sebagai organisasi akibat tidak adanya dukungan sub-struktur dan supra-struktur dan kuatnya kaitan struktur vertikal dari unsur-unsur yang ada di dalamnya telah menempatkan lembaga ini sewaktu-waktu dapat menjadi kuda-tunggang dari kepentingan salah satu unsur di dalamnya. Namun demikian, di dalam organisasi ini juga terbuka ruang bagi dialog yang membuka kemungkinan bagi peredaan ketegangan dan penciptaan konsensus di antara unsur-unsur yang berbeda kepentingannya. Sehingga lembaga ini memungkinkan peran untuk menjadi perantara (mediator) atau fasilitator peredaan konflik, baik sesama unsur maupun dengan pemerintah dan pelaksana pendidikan di daerah.

Namun demikian, bagaimana peran itu harus diaktualisasikan haruslah diterjemahkan pertama-tama pada AD/ART. AD/ART merupakan dokumen penting suatu organisasi, karena di dalamnya terdapat dasar-dasar/prinsip keberadaan, orientasi tujuan (jangka panjang, menengah dan jangka pendek), struktur organisasi sebagai instrumen untuk mencapai tujuan (AD), serta aturan main pengelolaan organisasi untuk menggerakkan, mendapatkan dan mengelola sumberdaya serta cara-cara mencapai tujuan maupun evaluasi / pertanggungjawaban dan reorientasi tujuan dan peremajaan pengurus organisasi. Sayangnya, selain di Semarang, AD/ART tersebut belum disusun secara baik, bahkan di Jembrana, menurut para narasumber belum ada AD/ART yang disepakati bersama melalui musyawarah.

Oleh karena itu, secara kelembagaan, belum hadir atau tersosialisasikannya dengan baik AD/ART menimbulkan kondisi seakan-akan Dewan Pendidikan telah ada tetapi belum diketahui

cara menjalankannya. Sebagian besar dari anggota melihat perlunya juklak dan juknis untuk kegiatan Dewan Pendidikan (dari Pusat?) agar dapat disusun ADRT yang lebih operasional terutama bila menyangkut hubungannya dengan pihak lain, yang menurut peran Dewan Pendidikan harus dibantu, diberi pertimbangan, dimediasi dan diawasi. Juklak dan Juknis (dari Pusat ini) juga diperlukan untuk disebarkan kepada pihak luar agar segera dimengerti dan disikapi pihak lain (Dinas Pendidikan dan DPRD serta penyelenggara pendidikan dan masyarakat umumnya) sehingga Dewan Pendidikan dapat menemukan 'mitra' di daerah yang mengetahui misi Dewan Pendidikan di daerah. Bagi personel yang masih aktif sebagai PNS, belum hadirnya Juklak-Juknis itu menimbulkan ketakutan akan resiko 'jabatan' manakala lembaga ini harus memainkan peran 'mengawasi' atau memberikan pertimbangan keras yang dapat bernada mengkritisi penyelenggaraan pendidikan oleh pemerintah.

Belum hadirnya Juklak-Juknis itu juga lebih memungkinkan terjadinya ketidakjelasan dan persengketaan garis batas yang dapat menentukan apakah tindakan Dewan Pendidikan telah atau belum 'kebablasan'. Bagi personel dengan latar belakang budaya birokrasi, belum adanya Juklak-Juknis cenderung dijadikan alasan untuk merasionalisasikan peran pembantuan, karena dengan membantu eksekutif (Dinas Pendidikan) maka kegiatan dewan harus mengikuti program dan cara kerja eksekutif dan demikian juga lebih memberikan rasa aman bagi kepentingannya. Di pihak lain, kelompok yang mewakili LSM dan dengan budaya LSM-nya cenderung melihat Juklak-Juknis Dewan Pendidikan tidak perlu dari eksekutif atau pemerintah, karena sebagai lembaga non-pemerintah yang independen seharusnya tidak terikat dengan aturan birokrasi yang ada. Perbedaan pandangan ini telah menjadikan lembaga ini mengalami kesulitan untuk mengkonsolidasi diri.<sup>4</sup>

Dilihat dari sudut organisasi, design Dewan Pendidikan sendiri masih menyisakan masalah pertanggungjawaban. Kepada siapa Dewan Pendidikan harus melaporkan pertanggungjawaban? Sebagai lembaga masyarakat, sejauh yang dipahami oleh anggota dan

pengurusnya, pertanggungjawaban pengurus Dewan Pendidikan adalah kepada rapat pleno anggota. Namun demikian ketika pertanggungjawaban Dewan Pendidikan masih terbatas kepada pleno Dewan Pendidikan, dan belum terperinci prosedur administrasinya, maka pertanggungjawaban dan implikasinya itu masih sangat kabur, terutama karena belum digariskannya program dan tenggat waktu untuk menjalankan. Demikian pula duduknya seseorang anggota/pengurus apakah mewakili organisasi atau sebagai pribadi menimbulkan posisi pengurus seakan-akan independen tetapi menggantung, karena hanya bertanggungjawab kepada lembaga yang tidak mempunyai akuntabilitas kepada pihak lain. Di ketiga daerah, hanya di Semarang lah Dewan Pendidikan telah lengkap kepengurusannya, yaitu sampai kepada seksi-seksi. Di Kulon Progo dan Jembrana hanya pengurus inti (ketua, sekretaris dan bendahara) yang telah terbentuk. Sedangkan seksi-seksi di bawahnya belum dibentuk.

Sebagai organisasi masyarakat, tetapi dengan personel yang sebagian besar melihat kegiatan di dalamnya adalah kegiatan sampingan 'yang bisa jadi mendukung' (terutama bagi PNS dapat menambah kredibilitas di mata atasan), maka kegiatan anggota di dalamnya sangat bersifat insidental. Seperti halnya POMG atau BP3, kegiatannya bahkan lebih tidak langsung dan tersembunyi dibandingkan Komite Sekolah, yang nyata bersinggungan dengan warga dan sekolah. Dewan Pendidikan merupakan organisasi elit daerah yang kurang fungsional, karena justru kegiatan-kegiatan atau isu-isu pendidikan di daerah telah lebih banyak dan langsung digeluti oleh Musyawarah Kerja Sekolah Swasta, Musyawarah Kerja Kepala Sekolah (MKKS), dan sebagainya. Masih menjadi pertanyaan apakah seharusnya Dewan Pendidikan mengagregasi

---

<sup>4</sup> Menyangkut isu dugaan korupsi/kolusi antara eksekutif dan legislatif dalam pengadaan buku pelajaran di Semarang misalnya, Dewan Pendidikan dianggap sangat lamban karena sikapnya yang terlalu birokratis, sehingga tokoh-tokoh LSM lebih memilih surat kabar dan unsur vokal di legislatif untuk menggulirkan isu menjadi kasus penyelidikan dan penyidikan polisi. Usaha ini berhasil membongkar kasus korupsi tersebut.

kepentingan masyarakat pengguna, penyelenggara (pemerintah), penyelenggara (swasta).

Dengan demikian, sebagai organisasi, kondisi Dewan Pendidikan masih mengalami kekurangan-lengkapan. Di semua daerah, tidak adanya hubungan hierarkhis dengan lembaga di 'bawah'nya (Komite Sekolah) dan di atasnya (Dewan Pendidikan Propinsi) merupakan kelemahan struktural dibandingkan lembaga-lembaga mitranya. Di sebagian daerah, belum hadirnya AD/ART, termasuk untuk mengganti kepengurusan yang 'tidak berjalan' telah menempatkan Dewan Pendidikan pada kondisi yang sulit. Di samping itu ketidakjelasan lini pertanggungjawaban organisasi ini (kepada masyarakat) telah menempatkan kinerja Dewan Pendidikan seakan-akan hanya bertanggungjawab kepada dirinya sendiri, sehingga sanksi yang ada hanya bersifat moral, akibatnya tidak menimbulkan kinerja yang maksimal. Oleh karena kekurangan perangkat organisasi seperti di atas, maka kondisi itu membuka peluang bagi instrumentasi pihak lain. Instrumentasi oleh pihak lain lebih terbuka kemungkinannya, karena peran pembantuan kepada pihak lain juga secara prinsipial adalah bagian dari anggaran dasar organisasi Dewan Pendidikan.

## **5.5. SUMBERDAYA**

Sumberdaya, baik sumber daya manusia maupun sumber pendanaan dari Dewan Pendidikan di daerah yang diteliti cukup bervariasi menurut daerah dan unsur. Agaknya, proses pembentukan lembaga ini sangat menentukan input sumberdaya manusianya. Di daerah dimana masyarakat lebih berpartisipasi dan terlibat secara lebih luas, kualitas sumber daya manusianya pun lebih 'baik'. Di Semarang misalnya, didahului dengan isu politik partisan yang kuat, maka keterlibatan masyarakat yang lebih kuat lebih memunculkan sumber daya manusia yang lebih baik (dua diantaranya bergelar profesor).

Di semua daerah, sumber daya manusia dari unsur eksekutif biasanya mempunyai pengalaman yang terbatas, yaitu hanya melulu di bidang

birokrasi, sedangkan dari unsur lembaga pendidikan swasta serta dari unsur profesi khususnya PGRI pada umumnya telah berpengalaman lama, baik di dalam birokrasi maupun, terutama di luar birokrasi. Di luar unsur-unsur itu, pada umumnya kurang berpengalaman di bidang birokrasi, pada tata-kelola pendidikan khususnya. Oleh karena itu, bagi mereka, terutama akibat tidak diikutsertakannya Dewan Pendidikan sejak dari perencanaan pendidikan di daerah dan program Dinas, maka sulit untuk mengembangkan pengawasan dan pertimbangan. Masa kerja di dalam organisasinya pun, khususnya LSM pendidikan, pada umumnya terbatas.

Sumberdana utama Dewan Pendidikan adalah dana anggaran APBD, sektor pendidikan melalui anggaran Dinas Pendidikan (Semarang) atau anggaran Bantuan Sosial melalui anggaran sekretariat kabupaten (Kulon Progo dan Jembrana di bawah Bupati), sehingga tidak mempunyai anggaran mandiri. Oleh karena itu baik pada tahap perencanaan program dan besarnya anggaran yang diusulkan, Dewan Pendidikan harus mempertimbangkan 'kepentingan' Dinas Pendidikan. Dinas Pendidikan pada posisi ini dapat menegosiasikan kepentingannya dalam penyusunan usulan program dan anggarannya yang kemudian harus diajukan ke DPRD. Demikian pula laporan pertanggungjawaban keuangannya pun kepada kedua instansi tersebut, maka timbullah ketidakselarasan antara peran yang harus diemban (misalnya pengawasan) dengan ketergantungan finansial administratif kepada pihak yang seharusnya diawasi. Ketidakselarasan itu terutama mencolok apabila Dewan Pendidikan akan mengembangkan peran pengawasan (yang mengandaikan posisi Dewan Pendidikan di 'atas' eksekutif), karena dalam hal pertanggungjawaban administrasi keuangannya Dewan Pendidikan harus memberikannya kepada pihak yang semestinya harus diawasi (eksekutif). Di pihak lain, peran pengawasan yang hendak dilakukan seakan-akan tumpang tindih dengan tugas 'pengawas' di dinas dan tugas pengawasan oleh DPRD. Kondisi ini telah menimbulkan kesan bahwa Dewan Pendidikan dapat merambah ke tupoksi pihak lain. Akibatnya, terdapat kecenderungan

pihak Dinas Pendidikan dan DPRD untuk ‘memperkecil’ anggaran yang diperuntukkan kepada Dewan Pendidikan.

Rendahnya persetujuan Dinas Pendidikan dan DPRD terhadap anggaran yang diajukan Dewan Pendidikan, disadari oleh beberapa pihak sebagai berhubungan dengan belum jelasnya tupoksi dan tolok ukur keberhasilan Dewan Pendidikan. Di kalangan birokrat bahkan cenderung berpendapat “Prestasi dulu, baru minta anggaran”. Peran untuk memberikan ‘pertimbangan, perbantuan, pengawasan dan mediasi’ oleh Dewan Pendidikan masih menyisakan pertanyaan-pertanyaan, pertimbangan, perbantuan, pengawasan dan mediasi seperti apakah yang terukur sebagai prestasi sehingga dapat disebut berhasil atau gagal.

Sesungguhnya ukuran-ukuran keberhasilan Dewan Pendidikan telah ditetapkan oleh Kepmendiknas. Namun demikian, belum tersosialisasikan secara baik ke dalam, apalagi ke luar. Kendati demikian, pada umumnya pihak Dinas dan DPRD melihat bahwa peran untuk mengembangkan perbantuan, misalnya menggalang dana dari dunia industri untuk penyelenggaraan pendidikan dan mediasi bagi ‘konflik’ antara stake-holder pendidikan (misalnya kuota penerimaan siswa baru untuk menjamin keberlangsungan sekolah yang kekurangan murid) adalah peran yang positif sekaligus tidak ‘merambah’ tupoksi atau pun mengancam pihak lain. Bagi Dewan Pendidikan, kondisi ini seakan-akan menjadi syarat bagi persetujuan oleh eksekutif dan legislatif untuk mendukung usulan anggaran oleh Dewan Pendidikan. Prasyarat yang tidak tertulis ini menyempitkan peran Dewan Pendidikan menjadi lembaga pelengkap atau lembaga pembantu pemerintah dalam menghadapi masyarakat.

Keadaan seperti inilah yang digugat terutama oleh unsur non-birokrasi di Dewan Pendidikan. Unsur birokrat cenderung melihat bahwa pemerintah daerah, sedangkan unsur non birokrat cenderung melihat Pemerintah Pusat dan masyarakat lah sebagai pihak yang tepat untuk menjadi sumberdana utama Dewan Pendidikan. Ini dianggap sah, karena lembaga ini dibentuk atas keputusan Menteri

Pendidikan Nasional. Peluang untuk mengembangkan peran pertimbangan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pendidikan di daerah akan lebih besar apabila anggaran tidak berasal dari APBD. Dana dekonsentrasi dari Pusat melalui provinsi dapat sepenuhnya membiayai kegiatan operasional lembaga ini sekaligus dianggap dapat menaikkan kekuatan Dewan Pendidikan sehingga mempunyai keberanian untuk memberikan pertimbangan dalam bentuk yang lebih 'keras' (di Semarang tahun 2002, 40 juta).



## **Bab VI**

### **Kesimpulan dan Saran Kebijakan**

Secara normatif, Dewan Pendidikan yang dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional (Kepmendiknas) No.044/U/2002, adalah lembaga non-pemerintah di tingkat kabupaten/kota, yang dimaksudkan untuk mengembangkan mutu dan pemerataan pendidikan secara demokratis. Dewan Pendidikan mempunyai peran memberikan pertimbangan (*advisory*), perbantuan (*supporting*), pengawasan (*control*) dan peran penengah (*mediatory*) antara eksekutif, legislatif dan masyarakat.

Dalam implementasi pengembangan peran tersebut Dewan Pendidikan menghadapi berbagai peluang dan kendala berkaitan dengan konteks empirik yang berbeda di tiga daerah. Hal itu berimplikasi terhadap peluang dan kendala yang berbeda bagi pengembangan peran Dewan Pendidikan, baik masing-masing peran maupun secara simultan keempat peran yang diemban tersebut. Di daerah yang memiliki kelompok-kelompok sosial kependidikan yang relatif kuat dan beragam seperti Semarang, peran Dewan Pendidikan untuk memberikan pertimbangan dan pengawasan lebih dimungkinkan daripada daerah yang memiliki kelompok sosial kependidikan yang relatif lemah dan kurang beragam, seperti di Jembrana.

Namun demikian, secara umum, peran yang kuat dari pemerintah/ birokrasi pada proses pembentukan, pendanaan dan pada unsur

anggota di ketiga daerah tersebut telah mengkondisikan Dewan Pendidikan lebih menekankan peran perbantuan (kepada pelaksana pendidikan pemerintah/Dinas Pendidikan, daripada peran-peran yang lain. Secara spesifik peluang dan kendala bagi pengembangan peran Dewan Pendidikan, yaitu peran perbantuan, pertimbangan, mediasi dan peran pengawasan dapat dikemukakan sebagai berikut:

## **6.1. PELUANG DAN KENDALA PENGEMBANGAN PERAN DEWAN PENDIDIKAN**

### **6.1.1. Peluang dan Kendala Pengembangan Peran Perbantuan**

Terdapat beberapa faktor yang memberikan peluang bagi pengembangan peran Dewan Pendidikan yang lebih menekankan pada peran perbantuan terhadap penyelenggara pendidikan (Dinas Pendidikan) dibandingkan dengan peran lain. Faktor-faktor tersebut adalah :

1. Skenario terbentuknya Dewan Pendidikan. Di mana peran kepala daerah, bupati yang menentukan daftar undangan sebagai calon pengurus Dewan Pendidikan berpengaruh pada terbentuknya pengurus Dewan Pendidikan yang didominasi oleh kelompok yang lebih kooperatif dengan bupati. Kondisi ini merupakan titik penting yang mengakibatkan Dewan Pendidikan di semua daerah cenderung mengambil peran ke arah yang lebih kooperatif seperti peran perbantuan daripada kepada peran yang potensial konfrontatif seperti peran pengawasan.
2. Perbedaan tingkat kekuatan legitimasi perwakilan, orientasi kepentingan, dan pertanggungjawaban kepada 'lembaga induk' dari unsur-unsur yang berbeda di dalam Dewan Pendidikan menimbulkan perbedaan komitmen dan perbedaan harapan tentang peran yang perlu dimainkan oleh Dewan Pendidikan. Unsur (eksekutif) pemerintah yang legitimasinya kuat karena secara resmi dikirim instansinya

cenderung mempunyai orientasi kepentingan, komitmen, dan bentuk pertanggung jawaban kepada lembaga induknya yang lebih jelas dibanding yang dimiliki unsur lain, termasuk menyangkut arah peran yang seharusnya diprioritaskan oleh Dewan Pendidikan. Kondisi ini juga mencerminkan bahwa keterlibatan unsur eksekutif pemerintah mempunyai misi dan motivasi yang lebih jelas dan didukung oleh lembaga dibelakangnya dalam mengarahkan peran Dewan Pendidikan daripada unsur yang lain.

3. Susunan pengurus dan keanggotaan yang didominasi oleh unsur-unsur yang berlatar-belakang pegawai negeri secara sadar atau tidak sadar menghidupkan budaya birokrasi, yang bergerak menurut perintah atasan dan Juklak-Juknis yang jelas. Budaya seperti ini telah menimbulkan kepemimpinan dan cara kerja yang nampaknya kurang cocok untuk menghidupkan suatu lembaga masyarakat yang menuntut komitmen kepemimpinan swadaya, bersifat kolegial dan mampu memobilisasi aspirasi dan sumberdaya masyarakat dan bergerak mandiri kendati dengan fasilitas terbatas. Di samping itu, sebagai dampak dari budaya ketergantungan kepada pemerintah dan secara umum masih kuatnya budaya 'sentralistik' dan berorientasi proyek dari atas maka semangat keswadayaan yang seharusnya dikembangkan di dalam Dewan Pendidikan mengalami banyak hambatan.

Sementara itu, kendala bagi peran perbantuan adalah adanya semacam *cultural gap*; antara budaya sebagian unsur pengurus di satu sisi, termasuk ketuanya, dengan budaya keswadayaan yang diperlukan oleh organisasi non-pemerintah. Di samping itu, juga terdapat *cultural gap* antara unsur-unsur yang berlatar belakang birokrasi/pelaksana pendidikan dengan unsur lainnya. Oleh karena *cultural gap* ini maka di dalam organisasi itu terdapat kesenjangan budaya kerja dan kepemimpinan serta tuntutan keswadayaan dan budaya (cara kerja) beberapa unsur di dalamnya, utamanya antara unsur birokrasi dan non-birokrasi.

Kondisi tersebut di atas, mengakibatkan kemacetan kepemimpinan untuk memobilisasi sumberdaya pengurus dan anggota. Tidak adanya kesatuan nilai di antara pengurus maupun anggota telah menjadi pekerjaan rumah yang menghambat upaya konsolidasi. Di samping itu, budaya birokrasi yang menekankan (pelaporan kegiatan) pertanggungjawaban ke 'atas' daripada ke bawah oleh ketuanya, telah menimbulkan dugaan oleh anggota/pengurus tentang kurangnya transparansi terhadap kegiatan ketua ataupun pengurus. Orientasi ke atas yang kurang diimbangi transparansi ke bawah dari pihak pengurus, khususnya ketua, menimbulkan prasangka tentang 'ketidakadilan' akses yang menutup jalan bagi tercapainya tujuan-tujuan ideal lembaga maupun pragmatis sebagian besar anggota maupun organisasi induknya.

Kendala lain untuk mengembangkan peran perbantuan juga berakar dari keanggotaan yang bertolak dari ketokohnya pada organisasi-organisasi sosial/profesi yang ada. Tokoh-tokoh itu sulit untuk ditata ke dalam kesatuan manajerial, karena pengalaman mereka pada umumnya adalah pemimpin dan bukan pelaksana.

### **6.1.2. Peluang dan Kendala Pengembangan Peran Pertimbangan dan Pengawasan**

Peluang untuk pengembangan peran pertimbangan dan pengawasan berkaitan dengan dua faktor :

1. Unsur keanggotaan dan pengurus. Keanggotaan dan pengurus Dewan Pendidikan yang terdiri dari unsur-unsur yang dipilih berdasarkan ketokohnya pada organisasi-organisasi masyarakat dan profesi akan lebih berpeluang untuk mendukung lembaga ini agar berperan sebagai *people's representatives political body*, yaitu dengan pengembangan peran pertimbangan dan pengawasan.
2. Pendanaan. Peran pertimbangan dan pengawasan akan lebih berkembang manakala bantuan dana (DAK) Pusat (Fasilitasi Desentralisasi) diberikan secara kontinyu.

Sementara itu, kendala untuk pengembangan peran pertimbangan dan pengawasan terdiri dari :

1. Realitas SDM politik kelompok **non-eksekutif** dan **non-legislatif** Dewan Pendidikan di tiga daerah sangat diwarnai oleh kekuatan PGRI sebagai kekuatan sosial yang lebih mandiri (secara finansial) dan massif struktur organisasinya (dari Pusat, di Jakarta) sampai Daerah) sehingga secara internal kekuatan non-state yang lain di lembaga ini cenderung mempunyai ruang *manuver* politik yang terbatas. Di pihak lain “utusan-utusan” dari organisasi-organisasi kemasyarakatan (seperti Maarif, Perguruan Muhammadiyah, yayasan Khatolik, Parisadha Hindu Dharma, dst) juga lebih berperan dalam kapasitasnya sebagai pelaksana pendidikan (swasta) dan kurang berperan dalam kapasitasnya sebagai penyampai aspirasi umat. Oleh karena itu pengembangan peran Dewan Pendidikan terutama untuk memberikan saran bagi kebijakan strategis yang bermanfaat untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat pengguna pendidikan cenderung tenggelam atau bahkan terhambat oleh prioritas kepentingan misi yang lebih mengutamakan kepentingan (kesejahteraan dan pengembangan) pelaksana (guru) dan lembaga pendidikan (swasta), tetapi belum menyentuh banyak kepentingan pengguna (konsumen) pendidikan.
2. Realitas sumberdaya (dan dana) terkait dengan belum nampaknya nilai-nilai idealisme perjuangan di Dewan Pendidikan untuk menyalurkan aspirasi masyarakat terutama untuk pengembangan peran kontrol, diperparah oleh kondisi kekurangan dana. Kondisi ini cenderung tidak melahirkan program-program dan kerja lembaga yang mandiri. Sebaliknya, kondisi seperti itu justru melahirkan individu-individu yang semakin terlibat pada proyek lembaga lain yang dapat memanfaatkan lembaga Dewan Pendidikan sebagai stempel legitimasi administrasi baik untuk administrasi pemerintah maupun lembaga pendidikan swasta. Kondisi seperti ini melahirkan kegiatan-kegiatan yang seakan-akan merupakan (*quasi*) peran Dewan Pendidikan seperti

mengawasi, memediasi, memberi pertimbangan dan perbantuan, tetapi sesungguhnya peran-peran itu dilakukan atas kondisi dan permintaan pihak lain (termasuk organisasi swasta), tetapi utamanya adalah pihak Dinas Pendidikan dan Bupati. Dewan Pendidikan sendiri tidak mampu mengawasi, menasehati, membantu dan memediasi lembaga-lembaga yang secara *governance* sejajar kedudukannya dengan dirinya, seperti Dinas Pendidikan, atau Bupati (tergantung pada posisi mana D P diletakkan).

3. Upaya pengembangan peran pengawasan terhambat oleh *inertia* akibat kurangnya alat kelengkapan lembaga (AD/ART) maupun sosialisasinya kepada pengurus agar mampu melaksanakan pengawasan, Juklak Juknis pengawasan, budaya birokratik yang berorientasi ke 'atas' dan ketergantungan dana kepada pihak esekutif. Oleh karena itu dapat dimengerti bahwa upaya untuk mengembangkan peran pengawasan menjadi hal yang beresiko baik secara kelembagaan maupun individual, terutama oleh karena lembaga ini secara empiris didominasi oleh anggota/pengurus yang masih berstatus PNS.

### **6.1.3. Peluang dan Kendala Pengembangan Peran Mediator**

Keanggotaan dan pengurus Dewan Pendidikan yang terdiri dari unsur-unsur yang dipilih berdasarkan ketokohnya pada organisasi-organisasi masyarakat dan profesi dan unsur eksekutif akan lebih berpeluang untuk mendukung lembaga ini agar berperan mediasi antara kepentingan masyarakat dan pemerintah. Peran mediasi yang pada umumnya telah dilakukan adalah pada masalah penerimaan siswa baru (misalnya mengenai konflik yang terjadi antara sekolah negeri dan swasta dan antara sekolah yang kuat dan yang lemah), pembiayaan oleh masyarakat dan tuntutan (ketidakpuasan) masyarakat menyangkut kinerja guru dan kepala sekolah. Namun demikian, peran mediasi yang 'fair' juga tidak mudah dilakukan, oleh karena di samping pengaruh unsur-unsur pemerintah sebagai penyelenggara/pelaksana pendidikan lebih kuat posisinya di Dewan

Pendidikan, unsur-unsur non-pemerintah yang terdapat di lembaga ini pada umumnya didominasi oleh wakil-wakil dari lembaga pendidikan swasta. Sehingga cenderung kurang mampu memediasi kepentingan masyarakat (pengguna), karena cenderung lebih memahami kepentingan penyelenggara/pelaksana pendidikan.

## 6.2. REFLEKSI ATAS DESIGN DEWAN PENDIDIKAN

Berdasarkan analisis peluang dan kendala dalam pengembangan peran Dewan Pendidikan sebagaimana dikemukakan, maka terdapat beberapa pokok pikiran sebagai refleksi terhadap Dewan Pendidikan sebagai berikut:

1. Design peran Dewan Pendidikan yang tidak begitu jelas posisinya dalam tata politik (pembagian kewenangan) bidang pendidikan, apakah ia lebih merupakan institusi *governance* atau bagian dari institusi manajemen (birokrasi) pendidikan. Design yang dikembangkan berkaitan dengan empat peran (pertimbangan, pendukung/perbantuan, mediasi dan kontrol) tidak koheren, yaitu sebagian mengarah ke *governance* dan sebagian yang lain ke manajemen, sehingga menyebabkan lembaga Dewan Pendidikan sendiri mengalami konflik peran. Hal ini karena pengambilan peran yang satu pada gilirannya bertentangan dengan peran yang dimainkannya kemudian (contoh Dewan Pendidikan memberikan pertimbangan, membantu menyelenggarakan, tetapi kemudian melakukan pengawasan).
2. Posisi Dewan Pendidikan yang kabur di antara lembaga *governance* dan manajemen tersebut menimbulkan tumpang tindih tupoksi baik secara struktural dengan pihak eksekutif dan legislatif, serta unsur-unsur yang mewakili penyelenggara pendidikan swasta, maupun di lain pihak dengan unsur yang diharapkan mewakili masyarakat pengguna pendidikan. Oleh karena itu Dewan Pendidikan sendiri sebagai lembaga muda adalah strategis, oleh karenanya potensial menjadi 'battle-

*ground'* yang diperebutkan oleh kekuatan tarik-menarik yang dapat menyeret peran Dewan Pendidikan sesuai dan mendukung kepentingan-kepentingan yang bersebarangan. Sehingga di satu pihak menjadikan lembaga ini sebagai lembaga yang dapat mempersatukan kekuatan untuk perbaikan pendidikan di daerah, tetapi di lain pihak sebaliknya dapat memicu aktifitas kekuatan sentripetal terutama melalui unsur-unsurnya yang berada di Dewan Pendidikan tetapi bersumbu pada lembaga-lembaga di luarnya sehingga cenderung menyulitkan konsolidasi Dewan Pendidikan.

3. Peluang pengembangan peran Dewan Pendidikan khususnya peran perbantuan cenderung lebih besar karena didukung oleh realitas maupun 'aturan' bahwa bupati *dapat* memfasilitasi pembentukan Dewan Pendidikan, sehingga (secara design) telah memberikan insentif yang bias kepada kepentingan eksekutif di daerah. Sehingga secara politik lebih mendorong terjadinya orientasi Dewan Pendidikan yang lebih besar peluangnya untuk mendukung kepentingan pelaksanaan tugas eksekutif daripada kepentingan pihak lain, pengguna pendidikan misalnya.

## **6.3. SARAN KEBIJAKAN**

### **6.3.1. Pertimbangan Strategis**

Secara makro, saran kebijakan berikut bertumpu pada azas dan tujuan pembentukan Dewan Pendidikan (seperti disebutkan dalam Kepmen Diknas 044/U/2002). Azas lembaga ini adalah lembaga independen, non-pemerintah sehingga dalam pembentukannya terkandung maksud politik untuk memperkuat hak dan kewajiban masyarakat dalam tata-hubungannya dengan negara (*state-society relation*).

Secara normatif, tujuan pembentukan Dewan Pendidikan pada dasarnya menempatkan secara tegas Dewan Pendidikan sebagai

lembaga *governance* untuk melaksanakan demokrasi partisipatif oleh masyarakat dalam bidang pendidikan. Oleh karena itu Dewan Pendidikan adalah lembaga politik (pendidikan) untuk partisipasi publik serta menciptakan kondisi *check and balances*, bukan lembaga manajemen (pelaksana atau pengelola) pendidikan. Sehingga sangat jelas bahwa tujuan-tujuan yang menempatkan Dewan Pendidikan sebagai lembaga *governance* mengharuskan lembaga ini berperan dalam memberi pertimbangan (*advisory agency*) dalam penentuan dan pelaksana kebijakan pendidikan”, serta pengontrol (*controlling agency*) dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan luaran pendidikan. Peran lain yaitu sebagai mediator antara pemerintah (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) (legislatif) dengan masyarakat. Namun demikian lembaga ini akan menjadi kabur posisinya dan berubah menjadi lembaga manajemen ketika lembaga ini harus berperan menjadi “Pendukung (*supporting agency*), baik yang berjud finansial, pemikiran maupun tenaga dalam penyelenggaraan pendidikan”.

### 6.3.2. Saran Kebijakan

Berdasarkan uraian di atas maka beberapa saran untuk alternatif kebijakan dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Perlu ketegasan peran yang harus dimainkan oleh Dewan Pendidikan: apakah peran *governance* ataukah manajemen, sehingga dengan memposisikan diri secara tegas itu dimaksudkan dapat menghindari *conflict of interest*. Upaya itu harus diikuti dengan pilihan pengembangan peran yang relevan, terutama dengan tuntutan konteks transisi menuju demokrasi karena secara umum “demokratisasi pendidikan” dijadikan tujuan oleh lembaga ini. Oleh karena itu sudah selayaknya peran ‘menyalurkan aspirasi dan prakarsa untuk melahirkan kebijakan dan program pendidikan’ di daerah serta peran pengawasan diprioritaskan. Dua peran itu juga lebih mendesak untuk dikembangkan karena kondisi empirik

menunjukkan lemahnya 'posisi tawar' masyarakat menghadapi tekanan biaya pendidikan dan langkanya 'arena' untuk menyalurkan partisipasi publik di tengah munculnya kecenderungan 'kolusi eksekutif-legislatif' yang memudahkan 'check and balances' dan lemahnya demokrasi perwakilan yang sedang berjalan. Namun demikian, oleh karena peran-peran tersebut telah dikanalisasi (kendati kurang maksimal) dalam tata-pemerintahan, yaitu melalui fungsi DPRD, maka mekanisme yang mengatur hubungan antara Dewan Pendidikan dengan DPRD khususnya komisi yang membidangi pendidikan, perlu diciptakan sesuai dengan kondisi daerah masing-masing. Di samping itu, untuk memutus rantai ketergantungan (dana) dan garis subordinasi kepada eksekutif yang (potensial dan aktual) timbul, maka pendanaannya perlu diberikan pos mandiri di dalam APBD—bukan dari pos anggaran bantuan sosial Sekretariat daerah seperti sebelumnya—untuk melengkapi pendanaan dari DAK (Dana Alokasi Khusus) oleh Pusat yang selama ini telah dilakukan.

2. Secara mikro, organisasi yang sebagian besar anggotanya direkrut dari ketokohnya pada bermacam-macam organisasi sosial dan profesi ini nampaknya sulit untuk dijadikan lembaga yang bersifat atau membantu pelaksanaan *eksekutif manajerial*, namun demikian relatif efektif untuk menjadi alat legitimasi. Konteks sosial politik di daerah yang cenderung mendorong Dewan Pendidikan menjadi alat legitimasi bagi pihak eksekutif dan penyelenggara pendidikan pada umumnya menjadi lebih efektif ketika unsur eksekutif (Dinas Pendidikan) baik terbuka ataupun tertutup 'ditanam' di dalamnya melalui daftar undangan yang dibuat Bupati untuk membentuk lembaga ini. Kondisi ini bukan hanya menghambat maksud politik semula dari pembentukan lembaga ini, yaitu mendorong penguatan '*civil society*' dalam hubungannya dengan negara, melainkan juga cenderung menjauhkan lembaga ini dari tujuan-tujuan dan peran-peran *governance* yang digariskan dalam pembentukannya. Oleh karena itu disarankan agar komposisi

anggota yang berasal dari unsur eksekutif (dari maksimum 5 orang) dan dari unsur penyelenggara pendidikan (termasuk swasta) harus lebih dibatasi jumlahnya, sedangkan dari unsur yang mewakili pengguna perlu ditambah. Di samping itu, oleh karena peran *governance* yang hendak dikembangkan lebih dekat dengan peran DPRD, maka sebelum ditemukan mekanisme yang betul-betul *bottom-up* untuk menentukan siapa wakil masyarakat yang pantas untuk mengembangkan peran *governance* Dewan Pendidikan, pembentukan Pengurus Dewan Pendidikan yang lebih reformis ke depan lebih menuntut peran Komisi (di DPRD) yang membidangi pendidikan untuk menyiapkan 'forum dan dana'-nya dan 'mengundang' wakil masyarakat, bukan oleh Bupati/Walikota dan Dinas Pendidikan seperti yang selama ini dilakukan. Upaya 'reform' Dewan Pendidikan ini dapat lebih didorong dengan ketegasan peruntukan dana APBD dan Dana alokasi Khusus (DAK) Pemerintah Pusat ke depan terhadap Dewan Pendidikan yang reformis dan layak menurut agenda politik (*governance*) atas penyelenggaraan pendidikan dan pertanggung jawabannya.



## KEPUSTAKAAN

- Azra, Azyumardy, 2002, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional, Rekonstruksi dan Demokratisasi*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- Bucchori, Mochtar. *Pendidikan Antisipatoris*. Kanisius, 2001.
- Baswir, Revrison dkk, 1999, *Pembangunan Tanpa Perasaan*, Jakarta : ELSAM dan Pustaka Pelajar.
- Danim, Sudarman, 2003, *Agenda Pembaruan Sistem Pendidikan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Darmaningtyas, 2005, *Pendidikan Rusak-Rusakan*, Jakarta, LKIS
- Depdiknas, Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah, 2002, *Panduan Umum Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah*, Jakarta
- Depdiknas, Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah, 2003, *Indikator Kinerja Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah*, Jakarta.
- D. Widiastono, Tony (editor), 2004, *Pendidikan Manusia Indonesia*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas
- Esman, Milton J., “Unsur-Unsur dari Pembangunan Lembaga” dalam Joseph W. Eaton (ed.) *Pembangunan Lembaga dan Pembangunan Nasional*, UI Press, Jakarta, 1985: hal. 23-45

- Fiske, Edward, 1998, *Desentralisasi Pengajaran, Politik dan Konsensus* (terjemahan), Jakarta: Grasindo
- Gidden, Anthony, 1999, *Jalan Ketiga: Pembaharuan Demokrasi Sosial* (terjemahan), Jakarta, Gramedia.
- Harman. Chris, 2000, "Anti-capitalism: Theory and Practice", *International Socialism* No 88, London, 2000. *Disadur dan diterjemahkan oleh Julian dan Setiabudi.*
- Lie, Anita. "Menuntut Tanggung Jawab Negara dalam Pendidikan." *Kompas*, 5 Juli 2004.
- Mangunwijaya, Y.B., Pr. "Beberapa Gagasan tentang SD bagi 20 juta Anak dari Keluarga Kurang Mampu," Sumaji (ed), *Pendidikan Sains yang Humanistik*. Kanisius, 1998.
- Nahnevajsa, Jiri, "Masalah-masalah Metodologi dalam Riset Pembangunan Lembaga" dalam Joseph W. Eaton (ed.) *Pembangunan Lembaga dan Pembangunan Nasional*, UI Press, Jakarta, 1985: hal. 77-100
- Sindhunata (ed), *Menggagas Paradigma Baru Pendidikan, Demokratisasi, Otonomi, Civil Society, Globalisasi*, Yogyakarta: Kanisius.
- Sirozi, 2005, *Politik Pendidikan, Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Tilaar, H.A.R, 2000, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta
- Tilaar, H.A.R, 2002, *Membenahi Pendidikan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta
- Unesco, 2003, *Decentralization of Education,, What, Why, and When.*
- Undang-Undang No. 20 Tahun 2003, *Tentang Sistem Pendidikan Nasional.*

- Hodges Persell, Caroline, 1979, *Education and Inequality*, New York, The Free Press
- Hoogvelt, Ankie M, 1976, *The Sociology of Developing Societies*, London, The Macmillan Press.
- Robinson, Marc, "*Revolusi Akuntabilitas Baru di Pemerintahan*", *Media Indonesia*, 8 Juli 2002.
- Sharp, Rachel (ed), 1986, *Capitalist Crisis and Schooling, Comparative Studies in the Politics of Education*, Melbourne, The Macmilan Company.
- Tilaar, H.A.R, 2000, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, Jakarta, Rineka Cipta
- Tilaar, H.A.R, 2002, *Membenahi Pendidikan Nasional*, Jakarta, Rineka Cipta

# Lampiran I.

## Tujuan, Peran dan Fungsi Dewan Pendidikan

Dalam Keputusan Menteri Pendidikan Nasional (Kepmendiknas) 044/U/2002,

Tujuan Dewan Pendidikan adalah :

1. Mewadahi dan menyalurkan aspirasi dan prakarsa masyarakat dalam melahirkan kebijakan dan program pendidikan
2. Meningkatkan tanggungjawab dan peranserta aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan
3. Menciptakan suasana dan kondisi transparan, akuntabel, dan demokratis dalam penyelenggaraan dan pelayanan pendidikan yang bermutu.

Peran Dewan Pendidikan adalah :

1. Memberi pertimbangan (*advisory agency*) dalam penentuan dan pelaksanaa kebijakan pendidikan
2. Pendukung (*supporting agency*), baik yang berujud financial, pemikiran maupun tenaga dalam penyelenggaraan pendidikan
3. Pengontrol (*controlling agency*) dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan
4. *Mediator* antara pemerintah (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) (legislatif) dengan masyarakat

Fungsi Dewan Pendidikan adalah :

1. Mendorong tumbuhnya perhatian dan komitmen masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan yang bermutu
2. Melakukan kerjasama dengan masyarakat (perorangan/ organisasi), pemerintah, dan DPRD berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan yang bermutu
3. Menampung dan menganalisis aspirasi, ide, tuntutan, dan berbagai kebutuhan pendidikan yang diajukan oleh masyarakat

4. Memberi masukan, pertimbangan, dan rekomendasi kepada pemerintah daerah /DPRD mengenai :
  - a. kebijakan dan program pendidikan
  - b. kriteria kinerja daerah dalam bidang pendidikan
  - c. kriteria tenaga kependidikan khususnya guru/tutor dan kepala satuan
  - d. pendidikan;
  - e. kriteria fasilitas pendidikan; dan hal-hal lain yang terkait dengan pendidikan
5. Mendorong orangtua dan masyarakat berpartisipasi dalam pendidikan guna mendukung peningkatan mutu dan pemerataan pendidikan
6. Melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap kebijakan, program, penyelenggaraan, dan keluaran pendidikan.

Sumber : Kepmendiknas 044/U/2002,

## Lampiran 2:

**Tabel 1.**  
**Indikator Kinerja Dewan Pendidikan dalam Perannya**  
**Sebagai Badan Pertimbangan**

Peran Dewan Pendidikan	Fungsi Manajemen Pendidikan	Indikator Kinerja
Badan Pertimbangan ( <i>Advisory Agency</i> )	1. Pengambilan Keputusan	Mengidentifikasi aspirasi masyarakat dalam bidang pendidikan Memberi masukan kebijakan Pendidikan kepada Dinas Pendidikan Kabupaten/kota Memberi pertimbangan kepada Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota dalam membuat keputusan Memberikan rekomendasi terhadap keputusan Dinas Pendidikan Kab/Kota Memberikan masukan untuk mensosialisasikan kebijakan dan program pendidikan daerah
	2. Pelaksanaan Program: a. Kurikulum b. PBM c. Penilaian	Memberikan pertimbangan mengenai muatan local kepada Dinas Pendidikan Memberikan pertimbangan tentang pemilihan strategi pembelajaran kepada Dinas Pendidikan Memberikan pertimbangan evaluasi pendidikan kepada Dinas pendidikan
	3. Pengelolaan Sumber Daya: a. SDM b. Sarana dan prasarana c. Anggaran	Memberikan pertimbangan mengenai kualifikasi guru Memberikan pertimbangan mengenai pengangkatan guru dan kepala sekolah Memberikan pertimbangan tentang rotasi tenaga guru dan kepala sekolah Memberikan pertimbangan terhadap standart teknis sekolah Memberikan pertimbangan mengenai sumber-sumber anggaran

**Tabel 2.**

**Indikator Kinerja Dewan Pendidikan dalam Perannya  
Sebagai Badan Pendukung**

<b>Peran Dewan Pendidikan</b>	<b>Fungsi Manajemen Pendidikan</b>	<b>Indikator Kinerja</b>
Badan Pendukung ( <i>Supporting Agency</i> )	1. Pengelolaan Sumber Daya	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memantau kondisi ketenagaan pendidikan di sekolah-sekolah</li> <li>2. Mengidentifikasi tenaga ahli dalam masyarakat untuk mendukung sumber daya pendidikan di daerah.</li> <li>3. Mobilisasi tenaga ahli dalam masyarakat untuk meningkatkan sumber daya pendidikan di daerah</li> <li>4. Mobilisasi guru sukarelawan untuk menanggulangi kekurangan guru</li> <li>5. Mobilisasi tenaga kependidikan non guru untuk menanggulangi kekurangan</li> </ol>
	2. Pengelolaan sarana dan prasarana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memantau kondisi sarana dan prasarana pendidikan yang ada</li> <li>2. Mobilisasi bantuan sarana dan prasarana dari masyarakat</li> <li>3. Mengkoordinasi dukungan sarana dan prasarana dari masyarakat</li> <li>4. Mengevaluasi pelaksanaan dukungan masyarakat</li> </ol>
	3. Pengelolaan Anggaran	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memantau kondisis anggaran pendidikan di sekolah-sekolah</li> <li>2. Mobilisasi dukungan masyarakat dalam hal anggaran pendidikan</li> <li>3. Mengkoordinasi dukungan masyarakat dalam hal anggaran pendidikan</li> <li>4. Mengevaluasi pelaksanaan dukungan masyarakat dalam hal anggara pendidikan</li> </ol>

**Tabel 3.**  
**Indikator Kinerja Dewan Pendidikan dalam Perannya**  
**Sebagai Badan Pengontrol**

<b>Peran Dewan Pendidikan</b>	<b>Fungsi Manajemen Pendidikan</b>	<b>Indikator Kinerja</b>
Badan Pengontrol ( <i>Controlling Agency</i> )	1. Mengontrol Perencanaan pendidikan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengontrol proses pengambilan keputusan di lingkungan Dinas Pendidikan</li> <li>2. Mengontrol kualitas kebijakan di lingkungan Dinas pendidikan</li> <li>3. Mengontrol Proses perencanaan pendidikan di lingkungan Dinas pendidikan</li> <li>4. Mengontrol kaulitas perencanaan pendidikan di lingkungan Dinas Pendidikan</li> <li>5. Mengontrol kualitas program pendidikan</li> </ol>
	2. Mengontrol Pelaksanaan Program	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengontrol organisasi pelaksana pendidikan</li> <li>2. Mengontrol penjadwalan program</li> <li>3. Mengontrol alokasi dana pelaksanaan program</li> <li>4. Mengontrol sumber-sumber daya pelaksanaan program</li> <li>5. Mengontrol partisipasi sekolah dan masyarakat terhadap program</li> </ol>
	3. Memantau Output (luaran) pendidikan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memantau angka partisipasi pendidikan</li> <li>2. Memantau angka mengulang</li> <li>3. Memantau angka bertahan</li> <li>4. Memantau angka transisi</li> <li>5. Memantau hasil UAN</li> </ol>
	4. Memantau <i>out comes</i> (dampak) pendidikan	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Memantau pertumbuhan ekonomi daerah</li> <li>7. Memantau ketenagakerjaan di daerah</li> <li>8. Memantau kondisi social budaya di daerah</li> </ol>

**Tabel 4.**  
**Indikator Kinerja Dewan Pendidikan dalam**  
**Perannya Sebagai**  
**Badan Penghubung (Mediator)**

<b>Peran Dewan Pendidikan</b>	<b>Fungsi Manajemen Pendidikan</b>	<b>Indikator Kinerja</b>
Badan Penghubung	1. Perencanaan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menjadi penghubung antara Dinas Pendidikan dengan masyarakat Dinas Pendidikan dengan DPRD atau Dinas Pendidikan dengan sekolah</li> <li>2. Mengidentifikasi aspirasi pendidikan dalam masyarakat</li> <li>3. Membuat usulan kebijakan dan program pendidikan kepada Pemerintah Daerah</li> </ol>
	2. Pelaksanaan Program	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mensosialisasikan kebijakan dan program pendidikan kepada masyarakat</li> <li>2. Memfasilitasi berbagai masukan kebijakan kepada Dinas Pendidikan</li> <li>3. Menampung pengaduan dan keluhan terhadap kebijakan program pendidikan</li> <li>4. Mengkomunikasikan pengaduan dan keluhan masyarakat terhadap instansi terkait dalam bidang pendidikan</li> </ol>
	3. Pengelolaan Sumber Daya	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengidentifikasi kondisi sumber daya di sekolah-sekolah</li> <li>2. Mengidentifikasi sumber-sumber daya masyarakat</li> <li>3. Memobilisasi bantuan masyarakat untuk pendidikan</li> <li>4. Mengkoordinasikan bantuan masyarakat</li> </ol>

Sumber : Indikator Kinerja Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah, Depdiknas, Dirjen Dikdasmen, Jakarta, 2003.





