

**MENUJU OTONOMI SEKOLAH:  
KONSEP, PROGRAM DAN SKENARIO**

**Studi Kasus Dua Daerah**



# **MENUJU OTONOMI SEKOLAH: KONSEP, PROGRAM DAN SKENARIO**

## **Studi Kasus Dua Daerah**

**Oleh:  
Makmuri Sukarno  
Titik Handayani  
Soewartoyo**



**LIPI**

**LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA**

© 2007 Indonesian Institute of Sciences (LIPI)  
Pusat Penelitian Kependudukan\*

Katalog dalam Terbitan

Menuju Otonomi Sekolah: Konsep, Program, dan Skenario (Studi Kasus  
Dua Daerah)/Makmuri Sukarno, Titik Handayani, Soewartoyo. –  
Jakarta : LIPI Press, 2007.  
xi + 107 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-979-799-143-2

1. Otonomi pendidikan

379

Layout isi : Nova Hendarto  
Desain cover/Perwajahan : Puji Hartana

Penerbit : LIPI Press, anggota Ikapi



**LIPI**

\*Pusat Penelitian Kependudukan - LIPI  
Gedung Widya Graha Lt. X, Jl. Gatot Subroto 10  
Jakarta Selatan, 12710  
Telp. : (021) 5207205, 5225711, 5251542  
Fax. : (021) 5207205  
*E-mail* : [ppk-lipi@rad.net.id](mailto:ppk-lipi@rad.net.id)



## ABSTRAK

Paket kebijakan desentralisasi pendidikan, secara garis besar, bertujuan membentuk sistem pendidikan nasional yang kuat, bertolak dari pendidikan daerah yang lebih otonom. Tentu saja tidak semua sekolah dan lembaga pendidikan mampu secara serentak diotonomkan, karena lembaga-lembaga pendidikan di daerah berada pada empat tahapan kemampuan yang berbeda, yaitu : pra-formal, formal, transisional, dan otonom. Menuju pendidikan yang lebih otonom di daerah inilah yang sedang diupayakan melalui kebijakan-kebijakan tersebut. Bila hal ini tercapai di beberapa sekolah, maka pemerintah akan lebih terfokus dalam mendorong lembaga pendidikan yang masih tertinggal dan memberikan regulasi untuk kompetisi yang sehat dan meningkatkan mutu pendidikan. Inilah peran pemerintah sebagai agen 'keadilan dan pemerataan' dan penjaminan mutu.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui konsep otonomi sekolah dan program yang dicanangkan, serta untuk menemukan skenario umum menuju otonomi sekolah yang telah dicanangkan, khususnya di tingkat Sekolah Menengah Atas (SMA) di Kabupaten Semarang dan Kulon Progo. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif, dengan wawancara mendalam, dan diskusi kelompok terfokus sebagai teknik pengumpulan data. Nara sumbernya *stakeholders* pendidikan diantaranya adalah Kepala Dinas Pendidikan, Ketua Dewan Pendidikan, Kepala Sekolah dan Ketua Komite Sekolah.

Konsep otonomi bidang pendidikan/sekolah secara umum dipersepsikan relatif sama oleh *stakeholders* di daerah, yaitu pemerintah, sekolah dan masyarakat, bahwa pendidikan seharusnya diselenggarakan secara mandiri, dan diarahkan pada pengembangan mutu pendidikan dengan cara mengembangkan kemitraan dengan semua *stakeholder* pendidikan di daerah. Namun demikian, operasionalisasi konsep yang relatif sama menimbulkan masalah

karena perbedaan pandangan dan sikap 'saling melempar tanggung jawab' mengenai kewajiban yang harus dipenuhi masing-masing *stakeholder*, khususnya menyangkut pembiayaan. Pemerintah daerah cenderung menyerahkan kepada masing-masing sekolah untuk bekerja sama dengan masyarakat dalam menyelenggarakan pendidikan. Oleh karena itu daerah cenderung menempatkan otonomi di tingkat sekolah sebagai ujung-tombak pelaksanaan otonomi pendidikan. Pada kenyataannya, otonomi yang diperoleh sekolah terbatas, antara lain pengadaan 'guru tidak tetap' (GTT), pengembangan ekstra-kurikuler, dan cara/kualitas pembelajaran, serta penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Sekolah (RAPBS) yang sebagian dananya harus diperoleh dari masyarakat (melalui Komite Sekolah).

Kewenangan Komite Sekolah dijadikan modal setiap sekolah untuk 'menghadapi' persaingan. Caranya adalah melalui tahapan konsolidasi internal, diversifikasi peran guru (antara lain, manajerial dan pemasaran), peningkatan profesionalisme pembelajaran, penentuan program yang kompetitif dan sesuai dengan kebutuhan pasar, dan pemasaran kepada masyarakat, industri, dan pemerintah untuk mendapatkan *input* (dana, sarana, tenaga, dan siswa) yang lebih baik. Variasi kemampuan dan kondisi lingkungan sosial-ekonomi dan politik di sekitar sekolah telah menimbulkan perbedaan titik prioritas pada cara-cara yang ditempuh. Namun demikian terdapat titik temu sebagai skenario umum yang ditempuh sekolah-sekolah, yaitu peningkatan kualitas pelayanan dan lulusan pendidikan sebagai tujuan antara. Peningkatan kualitas pelayanan pendidikan diyakini akan meningkatkan *input* (dana, sarana, tenaga, dan siswa) yang dapat memperbaiki *proses* (kerja) sekolah sehingga sekolah lebih mandiri dan berdaya saing kuat. Namun demikian, beban persaingan lebih berat dialami oleh sekolah-sekolah yang lemah, terutama yang secara ideologis ingin memberikan pelayanan kepada kelompok miskin.

Realitas sebagaimana dikemukakan, sudah sewajarnya dimasukkan dalam kerangka skenario politik kebijakan pemerintah, yaitu 'transisi menuju otonomi sekolah' yang menekankan perlunya bantuan kepada sekolah yang lemah (untuk menjamin pemerataan)

dan memberikan kebebasan dan regulasi demi memberikan iklim persaingan yang sehat, yang dapat melindungi masyarakat, serta lebih mendorong sekolah untuk menjamin peningkatan mutu dan juga relevansinya dengan pengembangan ekonomi daerah.



## KATA PENGANTAR

Buku tentang “Menuju Otonomi Sekolah : Konsep, Program Dan Skenario: Studi Kasus Dua Daerah” merupakan buku yang ditulis berdasarkan hasil kegiatan penelitian PPK-LIPI, 2004. Kajian dilakukan di Kabupaten Kulon Progo, Propinsi DIY dan Kabupaten Semarang Propinsi Jawa Tengah. Kajian ini penting mengingat bahwa sekolah sebagai lembaga penyelenggara pendidikan merupakan ujung tombak dalam mencerdaskan anak bangsa. Di samping itu, kajian ini juga diperlukan untuk mencari format demokratisasi pendidikan yang tepat dan dirasakan mendesak kehadirannya setelah muncul kecenderungan melemahnya peran negara dan meningkatnya peran pasar dalam penyelenggaraan pendidikan.

Buku ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa data, informasi dan pemikiran kepada para penyusun kebijakan dan pelaksana pembangunan yang berkaitan dengan tema penelitian baik di tingkat pusat, provinsi maupun kabupaten bersangkutan serta instansi terkait. Terlaksananya kegiatan penelitian sampai selesainya laporan ini, berkat bantuan berbagai pihak diantaranya instansi pemerintah yang terkait seperti Dinas Pendidikan, Dewan Pendidikan, DPRD dan sekolah-sekolah beserta Komite Sekolah di dua daerah penelitian. Pada kesempatan ini kami ucapkan terima kasih atas bantuan yang diberikan. Ucapan terima kasih juga diberikan kepada staf peneliti dan teknisi komputer yang berhasil menyelesaikan buku ini. Meskipun tim peneliti telah berusaha sebaik mungkin, kami yakin bahwa hasil kajian ini masih banyak kekurangan. Untuk itu saran dan kritik bersifat membangun yang dapat digunakan untuk perbaikan dari buku ini sangat diharapkan.

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

Dr. Ir. Aswatini MA  
NIP : 320003450.



# DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK .....	iii
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
<b>BAB I    PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar belakang.....	1
1.2. Permasalahan .....	4
1.3. Ruang lingkup.....	5
1.4. Tujuan .....	6
1.5. Kerangka Teoretis.....	6
1.6. Hipotesis .....	8
1.7. Data,Lokasi Penelitian dan Metode Analisis .....	9
<b>BAB II    KONSEP, PERENCANAAN DAN PROGRAM           DAERAH MENUJU OTONOMI PENDIDIKAN           DAN SEKOLAH .....</b>	<b>11</b>
2.1. Desentralisasi dan Otonomi Pendidikan: Tinjauan Teoritis dan Perundang-Undangan	11
2.2. Konsep Otonomi Pendidikan dan Otonomi Sekolah: Ketegangan Tiga Kubu.....	18
2.3. Kemandirian, Peran Dana dan Konflik Persepsi.....	22
2.4. Perencanaan dan Prioritas Program Daerah Menuju Otonomi Pendidikan.....	27
2.5. Prioritas Program Daerah Membangun Otonomi Sekolah .....	34

2.6.	Kemandirian dan Kewenangan Baru Sekolah .....	35
2.7.	Pembiayaan dan Otonomi Sekolah.....	38
<b>BAB III</b>	<b>PROGRAM SEKOLAH SEBAGAI PELAKSANAAN OTONOMI SEKOLAH.....</b>	<b>41</b>
3.1.	Program Sekolah Sebagai Praktek Otonomi di Sekolah Kejuruan .....	41
3.2.	Program Sekolah Sebagai Praktek Otonomi di Sekolah Umum` .....	54
3.3.	Hambatan Menuju Otonomi Sekolah.....	69
<b>BAB IV</b>	<b>TITIK TEMU SKENARIO MENUJU OTONOMI SEKOLAH .....</b>	<b>73</b>
4.1.	Pengantar .....	73
4.2.	Perbaikan Mutu Pelayanan Sebagai Wahana Menuju Otonomi/Kemandirian.....	74
4.3.	Perbedaan Visi-Misi, Definisi Mutu Pelayanan dan Implikasinya .....	76
4.4.	Perbaikan Mutu Pelayanan dan Kehadiran Komite Sekolah .....	78
4.5.	Perbaikan Pelayanan dan Kelemahan Manajemen Sekolah.....	82
4.6.	Antara Konversi Langsung, Penawaran Program dan Kesenjangan .....	84
4.7.	Kompetisi Mendapatkan Dana dan Peran Pemerintah.....	85
4.8.	Mencari Titik Temu 'Ambang Harga' di Antara Sekolah-Sekolah Swasta .....	89
4.9.	Beban Konteks dan Tantangan Teks .....	90



4.10. Diversifikasi Program, Konvergensi dan Pengembangan Peran (Sub)Dinas.....	91
<b>BAB V KESIMPULAN .....</b>	<b>95</b>
5.1. Konsep Tentang Otonomi Sekolah.....	95
5.2. Perencanaan dan Program .....	98
5.3. Titik Temu Skenario Menuju Otonomi Sekolah .....	99
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>105</b>



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Secara garis besar, kebijakan-kebijakan desentralisasi pendidikan, yang antara lain termuat dalam Undang-Undang No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah<sup>1</sup> khususnya pasal 11 ayat 2, yang menyebut kewenangan Pemerintah Daerah di bidang pendidikan, mengingat bahwa sistem pendidikan nasional yang kuat bertolak dari pendidikan daerah yang lebih otonom. Menuju pendidikan di daerah yang lebih otonom, inilah yang sedang diupayakan melalui desentralisasi pendidikan. Tentu saja tidak semua daerah mempunyai kesiapan yang sama, karena mempunyai latar belakang dan kemampuan yang berbeda.

Pembangunan pendidikan di Indonesia beberapa dasawarsa terakhir ini menghadapi kendala besar dan serius, karena manajemen pendidikan yang bersifat sentralistik itu, terutama berkaitan dengan penentuan program, perencanaan dan pembiayaan pendidikan (Bank Dunia (1998). Dengan demikian, konsep desentralisasi pendidikan adalah konsep yang relatif baru di Indonesia sehingga belum tentu para pengambil keputusan, para praktisi pendidikan, guru, orangtua, dan masyarakat mempunyai landasan falsafah, visi, konsep, dan persepsi yang sama tentang desentralisasi pendidikan (Winarno Surakhmad, *Kompas*, 1 Mei 2001). Harus diakui bahwa pelaksanaan desentralisasi pendidikan berjalan tanpa persiapan yang memadai. Di tengah krisis multidimensi, minimnya anggaran yang tersedia untuk pendidikan, serta hasil pembangunan pendidikan yang cenderung

---

<sup>1</sup> Pada waktu kajian dilakukan (pertengahan tahun 2004), UU ini masih berlaku, dan kini telah diperbarui menjadi UU No. 32 tahun 2004.

merosot, desentralisasi pendidikan harus dimulai. Dapat dikatakan, saat ini merupakan masa transisi.

Pada masa transisi ini, salah satu tantangan yang paling penting dalam kaitan dengan realisasi otonomi daerah adalah tersusunnya kebijakan untuk mendelegasikan wewenang operasional Pemerintah Pusat ke Daerah di bidang pendidikan. Otonomi itu harus dapat diwujudkan setiap daerah untuk mengambil keputusan sendiri dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai permasalahan dan tantangan yang dihadapi. Dengan demikian, pembinaan kemampuan mengelola pendidikan di daerah masing-masing merupakan prasyarat mutlak demi terwujudnya desentralisasi pendidikan. Desentralisasi pendidikan pada dasarnya merupakan upaya memindahkan titik berat penyelenggaraan pendidikan yang semula sentralistik menjadi pendidikan yang berbasis masyarakat.

Berkaitan dengan permasalahan di atas, pemerintah pusat telah menyusun berbagai rencana usaha untuk memberi landas- pijak yang kuat bagi terselenggaranya desentralisasi pendidikan. Pemberlakuan manajemen berbasis pada sekolah dan masyarakat merupakan salah satu konsep yang akan dikembangkan. Masalahnya adalah, seperti pengalaman selama ini, implementasi di lapangan kerap kali lebih sulit dan rumit dilaksanakan. Tidak semua sekolah, sebagai ujung tombak penyelenggaraan pendidikan, siap menerapkan otonomi sekolah.

Menurut Depdiknas, lembaga pendidikan di daerah mempunyai empat tahap, yaitu pra-formal, formal, transisional, dan otonom (Suryadi, 2004)<sup>2</sup>. Masalah utamanya adalah bagaimana

---

<sup>2</sup> 1. Tahap Pra-Formal, adalah satuan pendidikan belum memenuhi standar teknis untuk menyelenggarakan pelayanan pendidikan secara minimal karena belum memiliki sumber sumber pendidikan, misalnya guru, sarana dan prasarana pendidikan, dan sebagainya. Untuk dapat mulai dikembangkan kemampuannya, satuan-satuan pendidikan ini perlu dilengkapi fasilitas minimal pendidikan terlebih dahulu agar dapat dinaikkan ke tahap berikutnya yaitu tahap formal.

terdistribusikannya kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sekolah dan masyarakat, secara lebih seimbang dan proporsional. Pembagian kewenangan itu menyangkut hak dan tanggung jawab masing-masing tingkatan penyelenggara pendidikan agar dekat dengan masyarakat yang dilayani. Tujuannya adalah agar standard-standard layanan pendidikan dan 'bantuan' pemerintah lebih berhasil guna dalam meningkatkan pemerataan, peningkatan mutu pendidikan, efisiensi, transparansi, dan demokratisasi. Bila hal itu tercapai pada lembaga-lembaga pendidikan, maka pemerintah akan lebih terfokus

---

2. Tahap Formal, adalah satuan pendidikan sudah memiliki sumber-sumber pendidikan yang memadai secara minimal dan memenuhi standar teknis secara minimal, seperti jumlah guru, jumlah dan kualitas ruang kelas, jumlah dan kualitas buku pelajaran serta jumlah dan kualitas fasilitas pendidikan lainnya. Terhadap kelompok yang berada di tahap formal ini *capacity building* diberikan melalui peningkatan kemampuan administrator dan pelaksana pendidikan agar dapat melakukan pengelolaan pendidikan secara efisien dan menyelenggarakan proses pembelajaran yang kreatif dan inovatif. Keberhasilan diukur menggunakan standar pelayanan minimum pendidikan, seperti tingkat penurunan putus sekolah, penurunan mengulang kelas, tingkat kemampuan siswa, tingkat kelulusan serta tingkat melanjutkan.

3. Tahap transisional, adalah satuan pendidikan sudah mampu memberikan pelayanan minimal pendidikan yang bermutu, mendayagunakan sumber-sumber pendidikan secara optimal, kemampuan untuk menambah anggaran dan dukungan fasilitas pendidikan dari sumber masyarakat, dan kemampuan lainnya yang mendukung pelayanan pendidikan pada setiap satuan pendidikan.

4. Tahap otonomi, satuan-satuan pendidikan yang sudah mencapai tahap perkembangan ini dapat dikategorikan sebagai tahap penyelesaian *capacity building* menuju profesionalisasi satuan pendidikan dan pelayanan pendidikan yang bermutu. Jika sudah mencapai tahap otonom, setiap satuan pendidikan sudah mampu memberikan pelayanan di atas standar pelayanan minimum sekolah (yaitu standar kompetensi minimum) dan akan bertanggung jawab terhadap klien serta *stakeholder* pendidikan lainnya

dalam mendorong lembaga pendidikan yang masih tertinggal. Dengan demikian, Pemerintah sangat berperan sebagai agen 'keadilan dan pemerataan'. Berdasarkan berbagai isu tersebut, kemudian pertanyaan yang muncul adalah bagaimana daerah merespons 'tawaran' konsep desentralisasi pendidikan yang diajukan Pemerintah Pusat?

## 1.2. Permasalahan

Permasalahan umum yang dihadapi adalah adanya kemampuan lembaga-lembaga pendidikan/sekolah yang berbeda-beda, sehingga posisi masing-masing tidak simetris terhadap peluang yang diberikan oleh konteks/tata hubungan kewenangan, kelembagaan, dan keuangan, yang dibawa oleh politik otonomi/desentralisasi. Bila otonomi secara substantif adalah peningkatan kapasitas terhadap kewenangan, kelembagaan, dan keuangan yang dimiliki lembaga pendidikan, dan dalam penelitian ini adalah sekolah, sedangkan sekolah-sekolah mempunyai posisi terhadap pemerintah namun kemampuan mereka berbeda-beda, maka pemahaman dan upaya sekolah untuk merealisasikan otonomi akan menimbulkan konsep dan program yang berbeda. Posisi sekolah dapat berupa status negeri-swasta, kejuruan-non kejuruan, sedangkan kemampuan lembaga dapat bersifat kuat atau lemah, demikian pula konteks daerah dapat berada pada daerah yang 'kaya' atau daerah 'miskin'. Dengan demikian, permasalahan yang dapat dikemukakan dalam kajian ini adalah bagaimana konsep dan program yang lahir dari pusat direspons dan diimplementasikan dalam situasi yang berbeda posisi dan kemampuan? Konsep dan program yang lahir diperkirakan akan bervariasi, namun benang merah skenario menuju otonomi yang kurang lebih sama, perlu diketahui, terutama agar Pemerintah Pusat dan Daerah dapat menyiapkan respons yang tepat dalam kemasakan kebijakan. Di manakah letak titik-titik temu skenario menuju otonomi yang ditempuh oleh sekolah-sekolah tersebut?

Kajian ini penting, bukan hanya untuk mengetahui dinamika otonomi daerah pada umumnya dan otonomi pendidikan khususnya, melainkan juga untuk mencari format demokrasi pendidikan yang

tepat dan dirasakan lebih mendesak kehadirannya setelah di mana-mana peran negara melemah dan peran pasar meningkat. Di samping itu, kajian ini juga penting untuk mengetahui dan menemukan titik temu antara 'skenario menuju otonomi' yang dikonsepsikan sekolah agar Pemerintah Pusat dan Daerah memberikan 'partisipasi' yang tepat, sehingga peningkatan mutu dan pemerataan pendidikan tercapai. Hal ini mengingatkan bahwa belum terungkap bagaimana konsep (lembaga) pendidikan otonom dan skenario menuju pendidikan yang otonom, yang dihasilkan oleh daerah, organisasi sosial kependidikan maupun sekolah. Hasil penelitian ini diharapkan akan menjadi masukan bagi perencanaan pendidikan. Manfaat yang ada bukan hanya bagi tingkat lokal, melainkan juga bagi tingkat nasional, terutama apabila model-model otonomi yang tumbuh di daerah menghasilkan pembangunan pendidikan yang khas yang dapat dijadikan bahan pembelajaran bagi daerah lain maupun untuk menjadi bahan bagi perumusan kebijakan nasional berikutnya. Hasil penelitian ini perlu dijadikan masukan untuk peninjauan kembali model-model menuju otonomi pendidikan yang berlaku.

### **1.3. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup pembahasan mencakup tiga aspek utama otonomi pendidikan, yaitu kewenangan, kelembagaan, dan pembiayaan dua jenis sekolah (negeri dan swasta), dan 'pihak lain yang terkait'. Bahasan akan lebih dibatasi pada tingkat pendidikan SLTA, dengan lokasi penelitian di Kabupaten Semarang, yang mempunyai tingkat kemajuan ekonomi relatif lebih baik serta sebagai daerah industri, dan Kabupaten Kulon Progo, yang relatif miskin secara ekonomi dan merupakan daerah pertanian. Tingkat SLTA yang dipilih untuk penelitian karena di tingkat ini membutuhkan biaya yang relatif besar yang berkaitan dengan tuntutan 'partisipasi' dari pihak terkait yaitu Dinas Pendidikan, sekolah /guru, Komite Sekolah, dan Yayasan serta masyarakat.

#### 1.4. Tujuan

- 1) Mengidentifikasi konsep otonomi pendidikan di tingkat sekolah menurut persepsi *stakeholder* pendidikan di daerah.
- 2) Mengetahui perencanaan daerah dan sekolah dalam rangka menuju otonomi pendidikan dan otonomi sekolah di daerah.
- 3) Menemukan titik temu dari skenario menuju otonomi yang tumbuh di sekolah-sekolah negeri maupun swasta yang berbasis organisasi sosial pendidikan.

#### 1.5. Kerangka Teoretis

Menurut Ostrom, keberadaan desentralisasi, dalam perspektif *state-society relation*, mendekatkan negara pada masyarakat, dengan memberi ruang interaksi antara keduanya dalam menentukan kebijakan maupun implementasinya (1991, dirujuk oleh Hidayat, 2003:49). Tetapi, Hidayat menyatakan bahwa pada masa transisi menuju demokrasi, kendati perluasan ruang partisipasi masyarakat menjadi tuntutan reformasi politik, namun negara masih relatif mendominasi proses pengambilan keputusan; di samping itu, muncul fenomena perselingkuhan pelaku negara untuk kepentingan pribadi dan kelompok (2003:54). Dalam salah satu varian model *state society relation*, “kelompok” belum berarti *civil society* melainkan lebih berujud elite massa, sehingga terjadi fenomena poliarki politik. Dalam varian model *restricted pluralism*, desentralisasi memberikan ruang kendati terbatas bagi terefleksikannya kepentingan *society* (ibid. hal. 59 dan 62). Dalam perspektif ini, elite di bidang pendidikan yang berada di masyarakat, termasuk tokoh pendidikan swasta, dapat ikut mempengaruhi *road map* menuju otonomi pendidikan di daerah.

Selain teori desentralisasi dan otonomi daerah yang menjadi kerangka pemikiran kajian ini, akan digunakan pula pendekatan sosiologis. Dalam proses sosialisasi pengetahuan melalui perangkat kelembagaan maupun non-kelembagaan, terdapat agen-agen negara maupun swasta, akan saling berkompetisi atau sebaliknya



berkolaborasi. Dalam konteks studi ini, isu lembaga otonom adalah untuk penyelenggaraan pendidikan. Dalam hal ini pendidikan dijalankan oleh agen-agen yang secara ideologis berbeda dan kadang kala bertentangan sehingga politik otonomi pendidikan sebagai penyaluran kepentingan juga mempengaruhi pengambilan keputusan melalui kelembagaan maupun non-kelembagaan dalam proses negosiasi kewenangan atas sumber daya yang akan diperoleh melalui distribusi pengetahuan, menjadi sangat relevan untuk mengupas isu mengenai otonomi pendidikan.

Politik otonomi pendidikan di daerah dapat dilihat melalui beberapa saluran. *Pertama*, partisipasi melalui kelembagaan pendidikan yang dimiliki masyarakat, seperti pesantren, madrasah, dan sekolah, yang dikelola oleh negara dan organisasi sosial kependidikan dalam politik otonomi pendidikan di daerah. *Kedua*, hubungan kekuasaan dan sumber daya antara Negara dan lembaga/organisasi sosial kependidikan dan partai politik (fraksi/komisi) dalam kebijakan otonomi pendidikan di daerah. *Ketiga*, legitimasi kewenangan bagi masing-masing agen untuk mengelola lembaga pendidikan menuju pengelolaan pendidikan yang otonom. Bagaimana daerah dan sekolah merespons dan mengimplementasikan otonomi pendidikan, berkaitan dengan formula yang dikemukakan oleh Bourdieu (1986:101): "*action = (habitus X capital) + field*". Tindakan dapat berbentuk program dan pelaksanaannya yang diperkirakan akan bergantung pada cara pandang dan pola kerja pengelolaan sumber daya yang dimiliki dan konteks sosial, politik, hukum, ekonomi, yang tersedia. Kebijakan otonomi/desentralisasi pertama-tama mengubah konteks atau *field* yang mencakup bidang politik, hukum, dan terutama keuangan, juga akan mengubah cakupan modal dan kewenangan sekolah (*capital*). Sebagai *survival strategy*, sekolah harus mengubah cara pandang dan pola kerja (*habitus*) dan program maupun pelaksanaannya (*action*). Kemudian, bagaimana cara pandang (konsep) dan program yang diambil sekolah sebagai respons terhadap perubahan konteks dan kewenangan yang dimiliki? Menurut Bourdieu, perubahan cara pandang dan program kerja harus dimengerti sebagai upaya untuk

memberdayakan diri dengan cara mengkonversi *capital* dan *field* agar menjadi sumber daya baru yang dapat dimanfaatkan.

## 1.6. Hipotesis

Hipotesis ini bukanlah untuk diuji secara sistematis, melainkan untuk memandu penelusuran secara eksploratif tentang gagasan otonomi sekolah seperti yang akan muncul, serta program dan faktor apa saja yang dominan menentukan. Secara sosiologis, sekolah-sekolah tidak berada dalam posisi simetrik terhadap perubahan konteks sumber daya, kewenangan, kelembagaan, dan dana yang dibawa oleh desentralisasi/otonomi daerah yang menuntut otonomi sekolah. Oleh karena itu, konsep otonomi suatu sekolah agaknya akan bergantung pada : *pertama*, persepsi tentang posisi, termasuk sumber daya yang dimiliki di tengah perubahan kewenangan, kelembagaan, dan keuangan yang (digambarkan akan) terjadi. *Kedua*, bergantung pada aspirasi tingkat pengelola yang mungkin diterapkan terhadap sumber daya yang ada dan sumber daya potensial yang terbuka oleh berbagai perubahan. Dengan kata lain, konsep otonomi sekolah yang lahir adalah penentuan posisi diri secara aktual maupun projektif atas perubahan kewenangan, kelembagaan, dan keuangan yang terjadi.

Secara hipotetis, semakin besar cakupan kewenangan, kelembagaan, dan keuangan yang dipersepsikan, akan semakin luas tingkat otonomi yang diupayakan. Oleh karena itu, upaya-upaya atau program-program untuk mempertahankan dan mengembangkannya akan semakin besar dan beragam. Secara hipotetis juga dapat dinyatakan bahwa posisi masing-masing sekolah – misalnya sekolah negeri dan swasta, sekolah yang kuat dan yang lemah – tidak simetris peluang dan kendalanya, maka konsep otonomi sekolah dan program-program yang diupayakan untuk mengembangkan, menjadi bervariasi. Kendati demikian, secara substantif otonomi mendorong ke posisi kemandirian, maka program-program atau skenario-skenario yang ditempuh sekolah-sekolah untuk menuju otonomi diperkirakan akan ditemui titik-titik temunya.

## 1.7. Data, Lokasi Penelitian, dan Metode Analisis

Data yang diperoleh untuk mencapai tujuan kajian ini bersifat kualitatif, yaitu berupa gagasan-gagasan, antara lain yang telah dituangkan dalam dokumen politik resmi (data sekunder). Sebagai data primer merupakan hasil wawancara mendalam terhadap *stakeholder* dari pemerintah, sekolah, komite sekolah, dan yayasan, maupun berupa ide – wacana individu dari penyelenggara pendidikan, terutama di tingkat sekolah negeri maupun swasta. Data yang berhasil dikumpulkan berasal dari 30 informan – 13 dari Kulon Progo dan 17 dari Semarang. Lokasi penelitian dipilih secara purposif dengan mempertimbangkan keberadaan sekolah-sekolah swasta nasional dan keberadaan sumber daya ekonomi (seperti PAD) yang lemah dan kuat, yaitu Kulon Progo (Daerah Istimewa Yogyakarta) dan Kabupaten Semarang (Jawa Tengah). Metode analisis yang dipakai adalah analisis isi berdasarkan dokumen dan gagasan, dengan kerangka analisis perbandingan gagasan dan tahapan-tahapan yaitu skenario menuju otonomi di tingkat mikro di masing-masing sekolah negeri dan swasta, khususnya di tingkat SLTA.



## **BAB II**

# **KONSEP, PERENCANAAN, DAN PROGRAM DAERAH MENUJU OTONOMI PENDIDIKAN DAN SEKOLAH**

Bab ini menguraikan tiga hal, yaitu: pertama, tinjauan teoretis dan perundang-undangan; kedua, gambaran umum bagaimana daerah, yang terdiri dari Pemerintah Daerah, masyarakat praktisi pendidikan di sekolah, dan masyarakat pengguna jasa pendidikan mempunyai konsep berbeda tentang otonomi pendidikan. Bahasan ketiga, mengemukakan gambaran perencanaan dan program yang digulirkan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan konsep otonomi pendidikan.

### **2.1. Desentralisasi dan Otonomi Pendidikan: Tinjauan Teoretis dan Perundang-undangan**

Menurut UU 32 Th. 2004, pasal 1 tentang desentralisasi dan otonomi pendidikan, desentralisasi mengandung pengertian penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengertian yang sama dimuat dalam kebijakan dan strategi desentralisasi serta otonomi pendidikan nasional (Depdiknas, 2004:28): “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”.

Pengertian desentralisasi itu didukung dengan pendapat Mawhood (1987) sebagaimana dikutip oleh Hidayat (2007) bahwa desentralisasi merupakan pemberian kewenangan dari Pemerintah

Pusat (*national centre*) kepada Pemerintah Daerah (*local representatives*) untuk menentukan rumah tangganya sendiri. Selanjutnya, desentralisasi bukan hanya pendelegasian wewenang ke level yang lebih bawah dari suatu pemerintahan, tetapi yang lebih penting adalah kewenangan daerah untuk menggunakan atau memberdayakan sumber dana maupun sumber daya manusia (*resources*) untuk kepentingan umum di daerahnya. Sementara itu, Bray (1984) dalam Fiske (1998) mendefinisikan desentralisasi sebagai “proses ketika tingkat-tingkat hierarki di bawahnya diberi wewenang oleh badan yang lebih tinggi untuk mengambil keputusan tentang penggunaan sumber daya organisasi”. Menurut McGinn dan Welsh (1999):

*“Decentralization is about shifts in the location of those who govern about transfers of authority from those in one location or level. The location of authority is expressed in term of the location of the position or the governing (for example the district level). Four possible locations of authority are considered in this monograph, the central government, provincial state or regional governing bodies, municipal, community or district governments and school.”*

Pada hakikatnya, pelaksanaan otonomi daerah merupakan manifestasi dari desentralisasi sehingga pengertian otonomi pendidikan secara konseptual tidak dapat dipisahkan dengan pengertian desentralisasi pendidikan. Menurut Burnett dalam Sirozi, (2005) desentralisasi pendidikan adalah “otonomi untuk menggunakan *in-put* pembelajaran sesuai dengan tuntutan sekolah dan komunitas lokal yang dapat dipertanggung-jawabkan pada orang tua dan komunitas”. Dengan demikian tujuan utama dari otonomi maupun desentralisasi pendidikan adalah untuk meningkatkan mutu akuntabilitas pendidikan.

Kebijakan otonomi pendidikan diarahkan pada terwujudnya satuan-satuan pendidikan yang otonom dalam mengelola sistem pendidikan secara efektif-efisien, adil, dan bermutu. Satuan-satuan pendidikan tersebut terdiri dari sekolah-sekolah pada jalur pendidikan

formal, kursus-kursus, pusat kegiatan belajar masyarakat atau kelompok belajar pada pendidikan non formal. Satuan pendidikan yang otonom memiliki kemandirian dan profesionalitas yang tinggi dalam mengelola dan melaksanakan pelayanan pendidikan dengan meningkatkan partisipasi masyarakat. Berdasarkan pengertian itu, desentralisasi dan otonomi dalam bidang pendidikan berkaitan dengan tiga konsep dasar yaitu: desentralisasi pemerintahan di bidang pendidikan, otonomi satuan pendidikan, dan peran serta masyarakat. Desentralisasi pemerintahan di bidang pendidikan adalah proses legal yang terjadi dalam bentuk penyerahan tugas dan fungsi pemerintahan untuk memberikan pelayanan pendidikan dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom. Sedangkan otonomi satuan pendidikan adalah kemampuan masing-masing satuan pelaksana setiap jenjang, jalur, dan jenis pendidikan, yang dikelola pemerintah maupun swasta (masyarakat) untuk memberikan pelayanan secara langsung kepada masyarakat (Depdiknas, 2004).

Menurut Suryadi (2004), desentralisasi sektor pendidikan dibedakan menjadi tiga hal. Pertama, 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 pelayanan pendidikan. Kedua, desentralisasi pada satuan pendidikan adalah melaksanakan sistem pendidikan yang lebih menekankan penyelenggaraan di luar mekanisme pemerintahan. Otonomi dan profesionalisasi satuan pendidikan merupakan konsep alternatif yang menekankan pada kewenangan teknis dan profesional yang dimiliki setiap satuan pendidikan untuk memberikan layanan pendidikan yang dilaksanakan di luar kerangka birokrasi pemerintahan. Ketiga, otonomi pada tingkat individual, di luar mekanisme pemerintahan, dan satuan pendidikan yang bersifat institusional, serta keberhasilan dalam pengelolaan dan pelaksanaan pendidikan terletak pada tingkat individual, seperti pada guru, kepala sekolah, serta tenaga-tenaga teknis kependidikan.

Berkaitan dengan paradigma tersebut, maka dikembangkan manajemen berbasis sekolah (MBS) atau *school-based management*. Dalam berbagai literatur tentang manajemen sekolah, MBS disebut juga otonomi sekolah (*school autonomy*) (Beck & Murphy, 1996). Ditjen Dikdasmen Depdiknas memilih nama resmi "Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS)" untuk memberi tekanan pada peningkatan mutu, lebih dari sekadar kewenangan sekolah untuk mengambil keputusan. Konsep dasar MPMBS diuraikan demikian: "MPMBS didefinisikan sebagai model manajemen yang memberikan otonomi lebih besar kepada sekolah, dan memberikan fleksibilitas/keluwesannya lebih besar pada sekolah untuk mengelola sumber daya sekolah dan mendorong sekolah meningkatkan partisipasi warga sekolah dan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan mutu sekolah, atau untuk mencapai tujuan mutu sekolah dalam rangka pendidikan nasional". (Ditjen Dikdasmen, Depdiknas, 2000) Oleh karena itu, esensi MPMBS adalah peningkatan otonomi sekolah, peningkatan partisipasi warga sekolah dan masyarakat dalam menyelenggarakan pendidikan dan fleksibel mengelola sumber daya sekolah. Lebih lanjut, otonomi sekolah juga diartikan kewenangan/kemandirian dalam mengatur dirinya sendiri, dan hidup merdeka/tidak tergantung. Kemandirian dalam program dan pendanaan merupakan tolok ukur kemandirian sekolah. Kemandirian selanjutnya akan berlangsung terus menerus, dan akan menjamin kelangsungan hidup dan perkembangan sekolah (*sustainability*). Istilah otonomi juga sama dengan istilah "swa", misalnya swasembada, swakelola, swadana, swakarya. Jadi otonomi sekolah adalah kewenangan sekolah untuk mengatur dan mengurus kepentingan warga sekolah menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi warga sekolah sesuai dengan peraturan.

Petrilli (2000) berpendapat tentang otonomi pendidikan. Ia mengatakan bahwa esensi otonomi pendidikan adalah otonomi sekolah, sehingga sekolah mempunyai *power* untuk merancang kebijakan dan anggaran untuk meningkatkan kualitas belajar-mengajar, yang disertai akuntabilitas terhadap orangtua murid dan anak didik. Grauwe dan Varghese (2000) juga menegaskan bahwa



otonomi sekolah akan meningkatkan efisiensi sekolah dan manajemen internal sekolah akan menguntungkan dan meningkatkan kualitas belajar-mengajar.

Dilihat dari peraturan perundangan yang berlaku, desentralisasi pendidikan berkaitan dengan kewajiban daerah dalam memberikan pelayanan pendidikan. Undang-Undang No. 32 Th. 2004 tentang Pemerintah Daerah, pada bagian ketiga, Hak dan Kewajiban Daerah, pasal 22 dinyatakan: "Dalam menyelenggarakan otonomi, Daerah mempunyai kewajiban, di antaranya adalah meningkatkan pelayanan dasar pendidikan". Daerah memiliki kewenangan, dan juga mempunyai kewajiban meningkatkan pelayanan pendidikan.

Undang-Undang No. 20 Th. 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebut bahwa Pemerintah Daerah juga mempunyai hak dan kewajiban dalam menyelenggarakan pendidikan sebagaimana dikemukakan dalam pasal 10: "Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku". Selanjutnya, dalam pasal 11 disebutkan: "(1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi; (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana demi terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun".

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memang mempunyai kewajiban memberikan layanan kemudahan serta mutu pendidikan bagi warga negaranya. Selain itu, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah juga mempunyai kewajiban lain seperti dikemukakan dalam pasal 34 ayat (2): "Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya; (3) Wajib belajar

merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat.

Di sisi lain, masyarakat juga berhak dan mempunyai kewajiban terlibat dalam penyelenggaraan pendidikan, sebagaimana dikemukakan dalam Undang-Undang Sisdiknas, pasal-pasal sebagai berikut: "pasal 7, ayat (2) Orangtua dari anak usia wajib belajar berkewajiban memberikan pendidikan dasar kepada anaknya; pasal 8, masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan; dan pasal 9 menyatakan: "masyarakat berkewajiban memberi dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan".

Peran serta masyarakat secara khusus dalam menyelenggarakan pendidikan, dikemukakan dalam pasal-pasal sebagai berikut: pasal 54, (1) peran serta masyarakat dalam pendidikan, yang meliputi peran serta perseorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha, dan organisasi kemasyarakatan dalam menyelenggarakan dan mengendalikan mutu pelayanan pendidikan; (2) masyarakat dapat berperan serta sebagai sumber, pelaksana, dan pengguna hasil pendidikan. Pasal 55 menyebut: (1) masyarakat berhak menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat pada pendidikan formal dan nonformal sesuai dengan kekhasan agama, lingkungan sosial, dan budaya untuk kepentingan masyarakat; (2) penyelenggara pendidikan berbasis masyarakat mengembangkan dan melaksanakan kurikulum dan evaluasi pendidikan, serta manajemen dan pendanaannya sesuai dengan standar nasional pendidikan; (3) dana penyelenggaraan pendidikan berbasis masyarakat, dapat bersumber dari penyelenggara, masyarakat, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan/atau sumber lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (4) lembaga pendidikan berbasis masyarakat dapat memperoleh bantuan teknis, subsidi dana, dan sumber daya lain secara adil dan merata dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah.

Keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan diwadahi dalam kelembagaan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah, sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 56: (1) masyarakat berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan melalui Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah; (2) Dewan Pendidikan sebagai lembaga mandiri dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan, dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota yang tidak mempunyai hubungan hierarkis; (3) Komite Sekolah/Madrasah, sebagai lembaga mandiri, dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan dengan memberikan pertimbangan, arahan, dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan.

Berkaitan dengan tenaga kependidikan, khususnya guru, Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan bahkan kewajiban dalam memfasilitasi tenaga pendidik. Sebagaimana dinyatakan dalam pasal 41: (2) Pengangkatan, penempatan, dan penyebaran pendidik dan tenaga kependidikan diatur oleh lembaga yang mengangkatnya berdasarkan kebutuhan satuan pendidikan formal; (3) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memfasilitasi satuan pendidikan dengan pendidik dan tenaga kependidikan yang diperlukan untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu.

Dalam hal pendanaan pendidikan, dikemukakan dalam Pasal 46: (1) pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat; (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab menyediakan anggaran pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengalokasian dana pendidikan, yang berasal dari APBN maupun APBD dikemukakan dalam pasal 49: (1) dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan

minimal 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD); (2) gaji guru dan dosen yang diangkat oleh Pemerintah dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN); (3) dana pendidikan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk satuan pendidikan diberikan dalam bentuk hibah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **2.2. Konsep Otonomi Pendidikan dan Otonomi Sekolah: Ketegangan Tiga Kubu**

Beragam-macam konsep otonomi pendidikan yang lahir secara umum bertumpu pada rujukan hukum yang sama, yaitu Undang-undang RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya disebut UU Sisdiknas) dan UU 22 Tahun 1999 (yang kemudian diperbarui dengan No.32 Tahun 2004) tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut UU Otoda). UU Sisdiknas secara normatif mengamanatkan bahwa pendidikan nasional merupakan sistem untuk mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Sistem ini diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, kultural, dan kemajemukan bangsa. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mempunyai hak untuk mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang.

UU Otoda secara manajerial menyatakan dalam pasal 22, bagian ketiga: Hak dan Kewajiban Daerah: “Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban di antaranya meningkatkan pelayanan dasar pendidikan”. Selain mempunyai kewenangan yang baru (otonomi), daerah juga mempunyai *kewajiban* meningkatkan pelayanan pendidikan. Di samping itu, terdapat garis kebijakan Pemerintah Pusat yang

menyatakan bahwa pemerintah secara umum tidak membedakan antara sekolah negeri dan swasta. Sebagaimana secara tegas dinyatakan dalam bagian penjelasan UU Sisdiknas No. 20 Tahun 2003: "Pembaharuan sistem pendidikan juga meliputi penghapusan diskriminasi antara pendidikan yang dikelola pemerintah dan pendidikan yang dikelola masyarakat, serta perbedaan antara pendidikan keagamaan dan pendidikan umum". Pemerintah mempunyai kewajiban memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan nasional. Pemerintah wajib menyediakan dana agar terselenggara pendidikan untuk setiap warga negara. Di samping itu, pada pasal 12 ayat 2 huruf b disebutkan bahwa "setiap peserta didik berkewajiban ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan kecuali bagi peserta didik yang dibebaskan, yang pada pelaksanaannya ditentukan dalam perundang-undangan.

Kedua rujukan tersebut menunjukkan bahwa otonomi daerah di bidang pendidikan (dan otonomi sekolah) itu secara konseptual mengandung tiga hal.

*Pertama*, konsep tingkat kewenangan daerah dan sekolah yang diperoleh untuk mengambil keputusan dalam menyelenggarakan pendidikan sesuai perundang-undangan (*mandatory authority*). Konsep itu didasarkan pada pasal-pasal yang menyangkut kewenangan, kelembagaan, dan pembiayaan pendidikan. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 (kemudian Undang-undang No. 32 Tahun 2004) dipakai sebagai payung desentralisasi/otonomi daerah, juga dipakai pasal-pasal dalam Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional yang relevan dengan penyelenggaraan pendidikan khususnya mengenai kewajiban orangtua anak usia wajib belajar (pasal 7), hak dan kewajiban masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan (pasal 8-9), standar nasional pendidikan dan kurikulum, dan tenaga kependidikan (pasal 35-39), tentang tanggung jawab pendanaan oleh pemerintah, daerah dan masyarakat (pasal 46), tentang 20 persen anggaran Pemerintah Pusat dan Daerah di luar gaji pendidikan dan biaya pendidikan kedinasan untuk pendidikan (pasal 49), peran serta masyarakat (pasal 54-55), dewan pendidikan dan

komite sekolah (pasal 56), serta peran masyarakat untuk evaluasi dan transparansi serta akuntabilitas publik (pasal 66).

*Kedua*, konsep tingkat kemampuan kelembagaan dan finansial yang aktual bagi daerah/sekolah untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Hal ini mengacu pada kapasitas daerah untuk menerapkan kewenangan yang diberikan UU Otda dan UU Sisdiknas untuk mengelola sumber daya, termasuk sumber daya sosial-budaya kependidikan terutama di daerah, agar penyelenggaraan pendidikan lebih mandiri dalam meningkatkan kualitas pelayanan pendidikan.

*Ketiga*, proyeksi realitas (*das sollen*) sebagai citra ideal yang menggambarkan kemampuan optimal daerah/sekolah di masa depan (jangka pendek, menengah, dan panjang) untuk secara mandiri menyelenggarakan pelayanan pendidikan.

Kesenjangan antara kewenangan, kemampuan (kelembagaan dan finansial), dan dengan keinginannya untuk mandiri secara optimal telah menyebabkan semua daerah dan sekolah cenderung melihat daerah/sekolahnya 'belum siap' *secara internal*. Namun, sebagai proses hal itu dipandang sebagai upaya mempersiapkan dan 'sedang menuju' otonomi. Kesamaan lain yang muncul di dua daerah penelitian adalah tekad untuk menuju 'kemandirian' sebagai pusat penyelenggaraan otonomi pendidikan di daerah dan otonomi sekolah.

Kendati demikian, masalahnya adalah *untuk menuju* kemandirian, daerah dan sekolah *secara eksternal* menganggap belum didukung oleh kinerja makro Pemerintah dan Daerah. Pemerintah Pusat dan Daerah belum mampu mengaktualisasikan kewenangan (terutama pelaksanaan kewajiban), kelembagaan, dan (kewajiban) pembiayaan. Sekolah, terutama, dilihat belum berada dalam struktur makro yang dapat memberi 'konteks dan peluang' yang cukup untuk mandiri.

Kesamaan pandangan yang lain, yang tampak di daerah adalah semua menekankan perlunya kemandirian sekolah mengelola

lembaga pendidikan dan mengembangkan pelaksanaan pembelajaran yang mengacu pada pencapaian kurikulum nasional secara maksimal untuk meningkatkan kualitas keterdidikan siswa dan lulusannya. Pandangan yang relatif 'seragam' itu muncul ketika dipersepsikan dalam kaitannya dengan kebijakan desentralisasi/otonomi daerah maka sekolah-sekolah memposisikan diri masing-masing sebagai telah menerima bekal otonomi yang sama yaitu.

*pertama*, kewenangan baru yang diperoleh sekolah-sekolah adalah sama, antara lain manajemen (pengelolaan dengan MPBS). Dan, yang penting adalah perencanaan dan kewenangan pengembangan pembelajaran yang lebih luas;

*kedua*, semua sekolah dapat membentuk kelembagaan baru yaitu komite sekolah; semua sekolah sama-sama mempunyai sumber pembiayaan 'baru' yaitu masyarakat bagi sekolah negeri dan pemerintah bagi sekolah swasta, sebagai akibat politik yang non-diskriminatif;

*ketiga*, hal ini dipersepsikan sebagai hal-hal yang secara prinsipial adalah baru bagi sekolah, yang muncul dalam era otonomi daerah dan era otonomi sekolah.

Perbedaan mendasar konsep otonomi sekolah yang diutarakan berbagai sekolah bermula dari

*pertama*, perbedaan cara pandang ketiga hal itu; cara pandang yang berbeda terhadap kewenangan untuk mengelola sekolah, kehadiran Komite Sekolah dan potensi 'sumber pembiayaan' baru, akan memberi arah *self-concept* yang berbeda – misalnya tentang identitas diri sekolah – sebagai pamaknaan atas otonomi sekolah;

*kedua*, perbedaan penilaian peluang dan kendala yang akan dihadapi sekolah akibat perubahan konteks politik, ekonomi, dan sumber daya eksternal yang disebabkan politik desentralisasi dan otonomi daerah serta arah kebijakan yang akan ditempuh untuk menanganinya (*self orientation*);

*ketiga*, perbedaan cara pandang masing-masing sekolah yang berkaitan dengan kemampuan mengelola kewenangan, lembaga, dan sumber dana baru serta peluang eksternal, terutama peluang dana, yang dapat digunakan untuk meningkatkan daya saing (*self esteem* - optimis vs pesimis, kuat atau lemah, dst.); perbedaan konsep otonomi sekolah yang lahir di setiap sekolah sangat ditentukan oleh pandangan yang berbeda atas 'tiga aspek' yaitu batas kewenangan, kemampuan kelembagaan, dan kemampuan pendanaan.

### **2.3. Kemandirian, Peran Dana, dan Konflik Persepsi**

Konsep kemandirian di daerah masih menimbulkan masalah di antara tiga pihak yaitu pemerintah, sekolah, dan masyarakat. Hal ini terjadi karena ketidak-samaan pandangan tentang tugas pemerintah, sekolah, dan masyarakat, terutama yang menyangkut pembiayaan. Masalah dana pembiayaan tampaknya menjadi 'bola panas' sehingga pihak lain dianggap sebagai pihak yang pertama-tama harus bertanggung jawab atas jalannya penyelenggaraan pendidikan yang kurang maksimal. Di satu pihak, Pemerintah Daerah mengungkapkan pandangannya secara tersirat bahwa otonomi sekolah harus dalam kerangka otonomi pendidikan di daerah yang mengacu pada Undang-undang Nomor 22 dan 25, serta pelaksanaan UU Sisdiknas. Butir pemahaman yang penting bagi daerah adalah kewenangan untuk mengambil kebijakan tentang arah dan penyelenggaraan pendidikan dengan dukungan dana dari Pusat dan Daerah (APBD) serta dana dari orangtua dan masyarakat. Pemerintah Daerah melihat bahwa penggalan dana masyarakat untuk mendukung sekolah, mengalami hambatan. Hal ini terjadi karena 'gagasan tentang otonomi' yang memungkinkan pemerintah dan sekolah menggali dana dari masyarakat untuk mendukung penyelenggaraan pendidikan secara otonom cenderung berhadapan dengan masyarakat dan sekolah-sekolah yang menuntut 'janji' yang



tersurat dalam UU Sisdiknas yaitu pasokan 20 persen dana APBN dan APBD.

Sekolah-sekolah di dua kabupaten pada umumnya menyebutkan bahwa dana yang berasal dari daerah sangat kecil jumlah nominalnya yang dialokasikan bagi pendidikan, kendati benar nominal itu sudah cukup besar proporsinya. Dana kecil itu, sebagian besar untuk pembiayaan kegiatan rutin, sehingga sebagian besar sekolah tidak mendapat modal cukup untuk melangkah ke arah membangun kemandirian. Oleh karena itu, pengelola sekolah-sekolah dan Dinas Pendidikan di kedua daerah itu pada umumnya melihat bahwa komitmen pimpinan daerah (bupati dan DPRD) masih belum terlihat dalam menerapkan UU Sisdiknas. Sekolah-sekolah dan Dinas Pendidikan di dua daerah itu dalam konteks makro menggambarkan posisinya yang sulit karena 'janji' undang-undang yang mengamanatkan 20 persen anggaran untuk pendidikan itu belum disampaikan oleh Pemerintah Pusat ke Daerah. Bahkan, sekolah-sekolah, terutama sekolah negeri, merasa mengalami kemerosotan bantuan keuangan setelah diumumkannya otonomi daerah dan ketika janji anggaran 20 persen itu dimunculkan ke ranah publik.

Demikian pula di masyarakat, janji anggaran pendidikan sebesar itu cenderung diterjemahkan sebagai kewajiban yang harus dipenuhi oleh Pemerintah Pusat dan Daerah, sehingga masyarakat menganggap tidak perlu lagi mengeluarkan biaya banyak untuk pendidikan, sehingga menurut masyarakat sedikit saja biaya pendidikan yang seharusnya dikeluarkan. Setelah pemerintah mencanangkan otonomi daerah, masyarakat menganggap penyelenggaraan pendidikan adalah kewajiban pemerintah, akan tetapi masyarakat merasa 'bingung' karena kewajiban membiayai pendidikan dilimpahkan kepada masyarakat. Padahal masyarakat mengartikan seharusnya dengan otonomi pendidikan dan otonomi sekolah, pemerintah dan sekolah dianggap mandiri dan tidak perlu lagi meminta dana dari masyarakat. Masyarakat pun menganggap akan 'relatif terbebas dari uang sekolah'. dan bukan peningkatan beban biaya pendidikan seperti yang dialami selama ini. Pandangan masyarakat ini menempatkan Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai

pemangku kewajiban untuk menyelenggarakan pendidikan dan sekolah. Pandangan ini begitu kuat di masyarakat karena banyak dari mereka begitu hafal dan menghayati UUD 1945: "setiap warga negara berhak atas pendidikan", tetapi kurang mengerti kewajiban-kewajiban yang juga dimuat UUD 1945. Pandangan seperti ini juga tercermin pada sikap sekolah-sekolah swasta yang menekankan bahwa tugas sekolah swasta hanya 'membantu' pemerintah, dan bukan dipersulit dan harus berkompetisi dengan sekolah negeri dalam menjalankan kewajibannya untuk mencerdaskan bangsa.

Terjadi juga saling melempar 'bola panas' biaya, yang dilakukan oleh sekolah-sekolah yang diteliti. Bukan hanya disebabkan keadaan keuangan Pemerintah Daerah yang hanya mampu memberikan alokasi kecil pada pembangunan pendidikan, melainkan juga disebabkan kecilnya peluang sekolah untuk menggali lebih banyak lagi dana dari masyarakat, dengan mengingat kondisi masyarakat agraris - di Kulon Progo - yang kurang dinamis sehingga kurang memungkinkan partisipasi maksimal masyarakat untuk mencapai otonomi pendidikan. Sedangkan di Semarang, ketidaksiapan itu berhubungan dengan banyak aspek, antara lain kurangnya sarana-prasarana pendidikan di kantong-kantong kemiskinan, kapasitas keuangan daerah, kapasitas guru untuk mengembangkan kurikulum yang relevan dengan daerah yang berubah pesat karena industri, dan juga tuduhan 'ketidak-pedulian' pimpinan daerah terhadap kehidupan pendidikan pada umumnya.

Wajar jika muncul sikap Dinas Pendidikan yang menyadari dana yang kecil dari Pemerintah Daerah, sehingga mengartikan otonomi sekolah sebagai: "Sekolah didorong otonom, yaitu dapat mengambil keputusan *apa pun* dalam rangka pengembangan kualitas sekolah". Pemerintah Daerah cenderung menyerahkan kepada masing-masing sekolah untuk 'menghadapi' masyarakatnya, agar masyarakat lebih partisipatif dalam pembiayaan pendidikan. Pemerintah Daerah pun melengkapi sekolah-sekolah dengan sistem manajemen yang lebih mandiri, yaitu manajemen pendidikan berbasis sekolah (MBS) dan lembaga yang dapat memaksimalkan partisipasi masyarakat, yaitu Komite Sekolah.

MBS disebut juga otonomi sekolah (*school autonomy*) atau *site-based-management* (Beck dan Murphy, 1996). MBS menyebutkan tanggung jawab dalam pengambilan keputusan seperti anggaran, personel, dan kurikulum, lebih banyak diberikan pada tingkat sekolah daripada pada tingkat kabupaten/kota (Supriadi, 2003). Sedangkan Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPBS) diartikan model manajemen yang memberikan otonomi lebih besar kepada sekolah, memberikan fleksibilitas/keluwesannya kepada sekolah, dan mendorong partisipasi secara langsung warga sekolah (guru, siswa, kepala sekolah, karyawan) dan masyarakat (orang tua siswa, tokoh masyarakat, dan lain-lain) untuk meningkatkan mutu sekolah. Dengan demikian MPMBS pada dasarnya adalah MBS yang secara khusus diarahkan pada upaya peningkatan mutu pendidikan yang menuntut perubahan manajemen sekolah.

Oleh karena itu perlu dilakukan *capacity building* oleh daerah untuk meningkatkan derajat otonomi (kemandirian) lembaga pendidikan (sekolah) melalui pengenalan model manajemen dan tata *governance* baru. Tujuan *capacity building* di sekolah-sekolah dapat dicapai dengan disusunnya prioritas program oleh pemerintah di kedua daerah itu, pada tahap sekarang (2004) yaitu sosialisasi tentang MBS dan pembentukan Komite Sekolah di setiap sekolah. Beberapa aspek yang harus dicapai untuk mencapai tahapan berikutnya yang lebih maju adalah pelayanan minimal pendidikan (yang bermutu), seperti kemampuan mendaya-gunakan sumber-sumber pendidikan secara optimal, meningkatkan kreativitas para guru, pendaya-gunaan perpustakaan sekolah secara optimal, kemampuan menambah anggaran dan dukungan fasilitas pendidikan dari sumber masyarakat, dan kemampuan lainnya yang mendukung pelayanan pendidikan pada setiap satuan pendidikan. Untuk mengembangkan fungsi yang lebih operasional seperti itu sekolah mendapat kewenangan struktural – perencanaan dan evaluasi program dan pembelajaran – dan kewenangan pengelolaan isi dan kultur pembelajaran – dan mitra kelembagaan – Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan, Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP), dan Musyawarah Kerja Kepala Sekolah (MKKS) – dan kewenangan pengelolaan keuangan.

Belum terdapat resep yang pasti agar pendesentralisasian fungsi-fungsi pendidikan seperti di atas di tingkat sekolah berhasil. Hal ini mengingat otonomi pendidikan sedang bergulir dan sedang mencari formatnya. Fungsi-fungsi itu sebagian – terutama yang menyangkut manajerial – telah diserahkan kepada sekolah. Fungsi – fungsi itu adalah

1. proses belajar mengajar,
2. perencanaan dan evaluasi program sekolah,
3. pengelolaan kurikulum,
4. pengelolaan ketenagaan,
5. pengelolaan peralatan dan perlengkapan,
6. pengelolaan keuangan,
7. pengelolaan kegiatan siswa,
8. pengelolaan hubungan sekolah–masyarakat, dan
9. pengelolaan iklim kerja/kultur sekolah.

Fungsi-fungsi pendidikan tersebut mengantarkan pengertian mengapa semua daerah (Dinas) cenderung lebih bersemangat membentuk Dewan Pendidikan dan mendorong sekolah-sekolah melengkapi dirinya dengan lembaga Komite Sekolah dan lembaga-lembaga lain seperti MGMP dan MKKS. Sebaliknya, di kedua daerah itu, terutama di *sekolah-sekolah negeri*, kurang memberi perhatian terhadap Dewan Pendidikan dibandingkan terhadap Komite Sekolah. Ini dapat dimengerti: Dewan Pendidikan dianggap lebih menyerap dana dan ‘mengawasi’<sup>3</sup>, sedangkan Komite Sekolah lebih memberikan peluang untuk mendukung keuangan sekolah dengan menggalinya dari masyarakat. Di pihak lain, *sekolah-sekolah swasta*, cenderung mengharapkan Dewan Pendidikan menjadi penyambung aspirasi mereka dalam menghadapi Pemerintah Daerah dan menghadapi kompetisinya dengan sekolah-sekolah negeri yang cenderung dianak-emaskan oleh Daerah. Sekolah-sekolah di Kabupaten Semarang, terutama sekolah-sekolah swastanya,

---

<sup>3</sup> terutama di Semarang telah menyerap dana 100 juta rupiah setahun dan kritis terhadap Dinas Pendidikan

mengharapkan Dewan Pendidikan lebih banyak berperan karena lembaga ini dibentuk melalui perjuangan sekolah-sekolah, terutama sekolah swasta keagamaan, dengan mengganti Dewan Pendidikan bentukan Bupati yang dianggap oleh sekolah-sekolah swasta kurang representatif .

#### **2.4. Perencanaan dan Prioritas Program Daerah Menuju Otonomi Pendidikan**

Perencanaan daerah dalam rangka otonomi pendidikan di Kabupaten Semarang maupun Kabupaten Kulon Progo, dapat dilihat dari rencana strategi (Renstrada) bidang pendidikan. Renstrada disusun dengan mempertimbangkan aspek visi-misi, aspek prioritas, aspek perimbangan kewenangan pusat dan daerah, kewenangan (legalitas), serta proses identifikasi masalah lokal yang dirumuskan dalam prioritas pembangunan bidang pendidikan. Dengan kata lain, rencana strategis bidang pendidikan berangkat dari visi dan misi pendidikan dan dijabarkan dalam perencanaan dan prioritas program kegiatan.

##### ***Kabupaten Semarang***

Perencanaan dan program Kabupaten Semarang menuju otonomi pendidikan dapat dilihat dari Rencana Strategi Dinas Pendidikan yang merupakan bagian dari Renstra Pemda Kabupaten Semarang tahun 2002-2006 yang telah disahkan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 3 tahun 2002. Rencana strategi didasarkan pada visi atau gambaran atau kondisi ideal yang diinginkan Dinas Pendidikan. Misi Dinas Pendidikan memuat uraian sasaran yang harus dilaksanakan oleh jajaran Dinas Pendidikan. Visi Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang adalah “Terwujudnya masyarakat beriman dan taqwa, cerdas, terampil, sehat, berbudaya, menguasai iptek serta berdaya saing tinggi”. Untuk mewujudkan visi, ditetapkan misi sebagai berikut:

1. menyelenggarakan pendidikan dasar dan prasekolah yang merata dan berkualitas;
2. menyelenggarakan pendidikan menengah berstandar nasional yang mampu bersaing di era global;
3. menyelenggarakan pendidikan luar sekolah yang relevan dengan kebutuhan masyarakat;
4. meningkatkan partisipasi dan kreasi pemuda dalam iptek, seni, dan budaya;
5. mengembangkan pendidikan jasmani dan olahraga di sekolah dan masyarakat;
6. mengembangkan seni dan budaya daerah;
7. melestarikan peninggalan sejarah dan budaya;
8. memfasilitasi penyelenggaraan pendidikan.

Misi tersebut kemudian dijabarkan menjadi delapan tujuan pembangunan pendidikan. Berdasarkan visi, misi serta tujuan, ditetapkan strategi yang dijabarkan dalam kebijakan dan program. Rencana program dan kegiatan tahun 2002-2006 di tingkat pendidikan menengah dengan sasaran SMU, MA, dan SMK, perencanaan pokok sebagai berikut:

1. memberi fasilitas/pembinaan beasiswa bagi siswa berprestasi dan kurang mampu;
2. membangun dan/atau meningkatkan sarana dan prasarana sekolah yang memadai;
3. menerapkan alternatif layanan pendidikan terutama bagi masyarakat kurang beruntung atau masyarakat miskin;
4. meningkatkan profesionalisme dan kesejahteraan guru maupun tenaga pendidikan lainnya;
5. menyusun kurikulum lokal yang berbasis kompetensi pasar tenaga kerja sesuai kebutuhan dan potensi daerah;
6. memberikan bantuan dan bimbingan kepada sekolah-sekolah swasta agar berkualitas dan berperan dalam pelayanan pendidikan;

7. mengembangkan manajemen pendidikan yang berbasis sekolah untuk meningkatkan kemandirian sekolah. (Dinas Pendidikan, Pemerintah Kabupaten Semarang, 2002)

Perencanaan dan program kegiatan yang dicanangkan meliputi aspek anggaran dan aspek non-anggaran. Perencanaan aspek anggaran terlihat dalam APBD sektor pendidikan. Pada tahun anggaran 2004, Kabupaten Semarang mengalokasikan dana sebesar Rp 177.154.524.137 atau 49,3 persen dari APBD (Rp 359.544.078.000), 45,4 persen (Rp163.131.254.007) dialokasikan untuk gaji guru. Dana pendidikan untuk pengembangan pendidikan di luar gaji guru hanya sekitar 4 persen.

Perencanaan otonomi daerah menuju otonomi pendidikan terlihat dalam anggaran, juga terlihat dalam aspek non-anggaran, antara lain kewenangan otonom untuk menyesuaikan kurikulum dengan kebutuhan pembangunan ekonomi dan SDM daerah, untuk mengembangkan manajemen tingkat sekolah, dan kewenangan untuk membangun lembaga *governance* pendidikan yang dapat menampung aspirasi dan partisipasi masyarakat daerah yaitu Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah di setiap sekolah.

Kurikulum muatan lokal harus berbasis dan diarahkan untuk mengembangkan potensi lokal agar upaya memenuhi kebutuhan daerah dapat dipenuhi. "*Menyusun kurikulum lokal harus berbasis kompetensi pasar tenaga kerja dan sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah.*" Keadaan ini berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki tingkat kabupaten adalah "menetapkan kurikulum muatan lokal berdasarkan kurikulum nasional yang ditetapkan pemerintah". Kewenangan ini pada dasarnya untuk melaksanakan kebijakan nasional yaitu UU Sisdiknas pasal 36, ayat 2, yang menyebut: "Kurikulum pada semua jenjang dan jenis pendidikan dikembangkan dengan prinsip diversifikasi sesuai dengan satuan pendidikan, potensi daerah, dan peserta didik".

Perencanaan manajerial untuk mengembangkan otonomi sekolah adalah "*mengembangkan manajemen pendidikan yang*

*berbasis sekolah untuk meningkatkan kemandirian sekolah*". Pemerintah Daerah diharapkan mensosialisasikan lembaga Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah – didasarkan pada Kepmendiknas 044/U/2002 – yang dapat membantu mengembangkan model manajemen di sekolah-sekolah.

Berbagai perencanaan, adalah prioritas rencana kegiatan yang masih bersifat umum dan normatif atau belum diletakkan ukuran-ukuran keberhasilan dari pengembangan kurikulum lokal, pengembangan manajemen sekolah, dan keberhasilan pengembangan kelembagaan – Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Hal ini terlihat dari indikator penilaian kinerja yang dikemukakan dalam Renstra yang masih berupa ukuran *out-put*-nya yang masih lama, diantaranya adalah pencapaian angka partisipasi penduduk usia sekolah – dari tingkat SD/MI sampai dengan SMA/MA. Indikator tersebut hanya cocok untuk program pemerataan sekolah dan layanan pendidikan bagi masyarakat miskin. Penyusunan kurikulum lokal dan pengembangan manajemen (MPBS) serta pengembangan lembaga *governance* (Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah) kurang terukur indikator kerjanya. Tampaknya Pemerintah Daerah bermaksud memberi kebebasan kepada sekolah, di samping itu nampaknya belum tersedia anggaran untuk kegiatan-kegiatan yang relevan dengan perencanaan di atas.

Dapat dipahami mengapa upaya pemberdayaan keuangan sekolah dilakukan melalui pengembangan MPBS di sekolah-sekolah ditindak-lanjuti oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Pendidikan dengan memprioritaskan (anggaran) untuk pembentukan komite-komite sekolah. Dewan Pendidikan Kabupaten Semarang dalam meningkatkan efektivitas sosialisasi MPBS, juga membentuk Forum Komite Sekolah pada tingkat Kecamatan yang berwenang menyelenggarakan pertemuan rutin yang dihadiri Komite-Komite sekolah untuk membahas berbagai perkembangan dan permasalahan pendidikan di sekolah masing-masing. Peran dan fungsi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah bersifat kemitraan secara horizontal maupun vertikal, sangat diperlukan.



Secara umum, perencanaan Pemerintah Daerah untuk menuju otonomi pendidikan tampak lebih mengalihkan beban tanggung jawab pembiayaan kepada Dinas Pendidikan dan sekolah-sekolah. Caranya adalah Pemerintah Daerah 'memberi' mitra yaitu Dewan Pendidikan sebagai mitra Dinas Pendidikan dan Komite Sekolah sebagai mitra sekolah-sekolah agar masing-masing dapat menggali biaya dari masyarakat. Dinas dan sekolah, melalui kemitraan dalam kedua lembaga itu, mempunyai pekerjaan tambahan yaitu mencari dana dari masyarakat, juga beban tambahan membuat sistem perencanaan, penganggaran, dan pertanggungjawaban yang baru. Disebut pertanggungjawaban yang baru, karena –berbeda dengan kondisi sebelum oronomi—ini melibatkan dana dan *stakeholder* yang lebih melibatkan masyarakat sebagai penyumbang penting dalam struktur anggaran yang 'baru', terutama anggaran RAPBS. Kebijakan Daerah yang memberi beban baru ini menimbulkan reaksi Dinas Pendidikan dan sekolah, terutama sekolah-sekolah negeri, yaitu mereka –sekolah negeri beserta personelnya menganggap diri dan sekolah mereka – 'diswastakan'. Menurut nara sumber dari Dewan Pendidikan, kebijakan yang membebankan penggalian sumber biaya dari masyarakat melalui Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah seperti ini, mencerminkan

*“Pemerintah, dalam hal ini kepala daerah atau Bupati dan DPRD kurang peduli dan empati pada pendidikan. Hal itu dapat dilihat dari rendahnya alokasi dana untuk pendidikan. Di samping itu, juga kasus korupsi di sektor pendidikan, seperti pengadaan buku yang sedang mencuat saat ini, malahan melibatkan pihak eksekutif dan legislatif.”*

Pendapat ini juga mencerminkan kekecewaan masyarakat pendidikan karena diberi beban tambahan untuk mencari dana. Bidang yang sudah jelas 'basah', seperti pengadaan buku misalnya, ditangani sendiri oleh pemerintah. "Yang basah ditahan, yang kering dilempar ke bawah", itulah yang pada umumnya dirasakan masyarakat pendidikan di daerah.

Dengan melimpahkan wewenang pengelolaan pendidikan ke lini manajerial yang lebih rendah, pimpinan daerah tampaknya bermaksud lebih memfokuskan diri pada hal-hal politik lainnya sehingga terkesan kurang bertanggung-jawab melayani pendidikan. Informan lain yang berasal dari Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang mengemukakan:

“Bidang pendidikan yang merupakan bidang strategis, masih dikalahkan dengan kepentingan politik. Hal ini terlihat dari penempatan personel yang kurang tepat, serta mutasi staf yang tidak mengikuti perencanaan jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang, yang memengaruhi program dan kegiatan. Apalagi saat ini daerah-daerah sedang menghadapi Pilkada 2005 yang sangat berpengaruh dalam kerja Dinas Pendidikan sampai pada struktur dan jajaran terendah agar ‘wajib mensukseskan’. Bahkan, ada semacam *signal*, jika tidak mau melaksanakannya, ‘tau sendiri’ akibatnya, sehingga tidak ada lagi ketenangan bekerja.”

Di samping ditemui kendala-kendala, terdapat pula peluang dan potensi, antara lain potensi partisipasi masyarakat dan dunia usaha serta dunia industri yang relatif besar di Ungaran, Kabupaten Semarang.

### ***Kabupaten Kulon Progo***

Pemerintah Daerah Kulon Progo, kabupaten yang relatif miskin, tampaknya lebih menempatkan diri sebagai regulator karena fasilitas yang dimiliki lebih terbatas. Pemerintah Daerah lebih berkeinginan menyerahkan urusan penyelenggaraan pendidikan kepada lini manajemen pendidikan yang lebih rendah yaitu kepada sekolah, Komite Sekolah, dan Yayasan (untuk sekolah swasta).

Visi Dinas Pendidikan Kabupaten Kulon Progo yang mendasari perencanaan bidang pendidikan adalah: “Terwujudnya peningkatan pelayanan pendidikan yang prima dan bermutu dalam

membentuk masyarakat Kulon Progo bertaqwa Kepada Tuhan Yang Maha Esa, terdidik, terampil, berbudi pekerti yang luhur, berdisiplin serta profesional” . Misinya adalah

1. menuntaskan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun;
2. meningkatkan Mutu Pendidikan Dasar dan Menengah;
3. menerapkan Desentralisasi Pendidikan melalui Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS);
4. meningkatkan kualitas, kuantitas, kesejahteraan, dan profesionalitas tenaga pendidik/guru;
5. meningkatkan Pendidikan Luar Sekolah.

Misi Dinas Pendidikan Kabupaten Kulon Progo pada butir 3 di atas secara tersurat menunjukkan pentingnya penerapan desentralisasi pendidikan melalui penerapan MPBS di sekolah. Berbeda dengan Kabupaten Kulon Progo, Perencanaan secara spesifik yang muncul di Kabupaten Semarang adalah

1. mensosialisasikan program MPMBS/sekolah mandiri ke sekolah-sekolah;
2. mensosialisasikan MPBS kepada wali murid/Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah
3. memfasilitasi pelaksanaan MPBS di sekolah;
4. melaksanakan koordinasi antara sekolah, Dewan Pendidikan, dan Komite Sekolah;
5. melaksanakan koordinasi dengan orangtua/wali murid.

Dari dua kabupaten itu nampaklah kesamaannya bahwa Daerah lebih mengandalkan sekolah sebagai ujung tombak dan menempatkan masyarakat sebagai mitra sekolah agar ikut bertanggung jawab dalam mewujudkan otonomi daerah di bidang pendidikan.

Perencanaan yang mengandalkan sekolah dan masyarakat untuk menuju otonomi daerah di bidang pendidikan, agaknya disebabkan oleh tiga hal: yaitu kecilnya pendapatan asli daerah (PAD), masih rendahnya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan, dan besarnya harapan bahwa

masyarakat daerah, juga mereka yang banyak merantau ke luar daerah, dapat didorong untuk ikut bertanggung jawab pada pendidikan di daerahnya melalui himbauan tokoh-tokoh masyarakat dan tokoh pendidikan yang terhimpun di Komite-komite Sekolah.

Prioritas untuk pencapaian misi penuntasan wajib belajar 9 tahun (wajar) di kedua daerah itu kurang lebih juga sama: perbaikan sarana gedung sekolah SD, terutama SD Inpres yang banyak mengalami kerusakan secara bersamaan, dan beberapa mengalami kekurangan murid.

## **2.5. Prioritas Program Daerah Membangun Otonomi Sekolah**

Pelaksanaan otonomi pendidikan di Kabupaten Semarang maupun Kabupaten Kulon Progo secara normatif diimplementasikan dalam perencanaan daerah untuk mengembangkan otonomi di tingkat sekolah. Ini merupakan implementasi dari Kebijakan Desentralisasi Pendidikan (Depdiknas, 2003), yaitu kebijakan otonomi pendidikan diarahkan pada terwujudnya satuan-satuan pendidikan yang otonom dalam mengelola sistem pendidikan yang efisien, adil, dan bermutu. Upaya untuk mewujudkan otonomi sekolah dikembangkan melalui konsep manajemen berbasis sekolah (MBS).

Di Kulon Progo yang kemampuan masyarakatnya sangat terbatas, hanya sedikit orangtua berharap dapat menyekolahkan anak mereka ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah kemudian memberi 'prioritas' pada pendidikan kejuruan dan keterampilan di jenjang SLTA. Sekolah-sekolah SLTA, termasuk SLTA umum, membentuk program kurikulum/pendidikan yang mengarah ke jenis pendidikan kejuruan dan keterampilan yang dikemas dalam kurikulum *life skill*. Dana Pemerintah Daerah terbatas padahal penyelenggaraan pendidikan keterampilan/kejuruan membutuhkan dana yang lebih besar, maka Pemerintah Daerah menyiapkan langkah-langkah, antara lain:

*pertama*, alokasi dana yang diprioritaskan untuk pendidikan keterampilan/kejuruan;

*kedua*, mengembangkan program baru dan meningkatkan kualitas program yang telah ada di sekolah kejuruan;  
*ketiga*, memberi kesempatan kepada sekolah-sekolah umum untuk membentuk program sekolah kecil kejuruan;  
*keempat*, mengembangkan peran perbantuan Komite Sekolah untuk ikut membentuk dan membiayai program.

Sedangkan di Semarang, kendati cenderung ke arah yang sama, namun derajatnya berbeda. Penegasan otonomi pendidikan harus merujuk pada pelaksanaan kurikulum berbasis kompetensi yang membatasi kecenderungan proliferasi program sehingga tidak sampai menimbulkan 'jurusan' baru, dan ketrampilan yang diberikan pada umumnya masih terbatas sebagai kegiatan ekstra-kurikuler. Dengan kata lain, di Kabupaten Semarang tidak muncul re-orientasi jurusan melainkan peningkatan mutu dan pengembangan pemerataan.

Sedangkan pada kebijakan kelembagaannya, Daerah menitik-beratkan peran Dewan Pendidikan lebih dikembangkan sebagai pihak pemberi pertimbangan kebijakan kepada Pemerintah Daerah, dan menggalang dana dari dunia industri untuk peningkatan mutu maupun terutama untuk pemerataan.

## **2.6. Kemandirian dan Kewenangan Baru Sekolah**

Besarnya beban 'otonomi' yang diberikan kepada sekolah, mengakibatkan sekolah berstatus multifungsi –dengan 9 fungsi disebut di atas. Sekolah pun menjadi tempat berlangsungnya proses belajar, juga lembaga manajemen. Perencanaan program dan upaya menuju otonomi sekolah diarahkan untuk memaksimalkan 9 fungsi tersebut.

Secara umum terlihat aspek kelembagaan, pembiayaan, kurikulum, dan ketenagaan merupakan ranah sebagai ajang kreativitas sekolah. Melalui tiga aspek itu dapat digambarkan dinamika sekolah menuju otonomi.

Namun demikian, pada kenyataannya manifestasi otonomi sekolah masih terbatas, yaitu menyangkut Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS) bersama komite sekolah, pengadaan 'guru tidak tetap' (GTT), pembelajaran, evaluasi, dan pengembangan ekstra-kurikuler. Di samping itu kebebasan diberikan sangat terbatas pada kalender akademik, sedangkan kurikulum (1994, dan segera kurikulum 2004) tidak bisa ditawar-tawar karena pelaksanaan kurikulum adalah upaya standardisasi mutu dan upaya memfasilitasi mobilitas penduduk untuk mencapai integrasi nasional.

Dengan kewenangan atau kebebasan yang telah diberikan, sekolah-sekolah memandang bahwa Pemerintah Daerah memberi batasan-batasan dan kewenangan baru yang dianggap penting dan berbeda dengan era pra-otonomi. Rambu-rambu yang ada cukup memberikan peluang inovasi manajemen dan kompetisi di antara sekolah-sekolah. Namun demikian, sikap pemerintah dan masyarakat terasa berseberangan, khususnya menyangkut pembagian tanggung jawab keuangan. Memang, Pemerintah Daerah memberikan peluang kebebasan manajemen dan kompetisi kepada sekolah, tetapi peluang kebebasan itu pada saat ekonomi sulit seperti sekarang menempatkan sekolah dalam kondisi yang sulit. Pihak 'atasan' memberi mandat kepada sekolah untuk – dengan syarat bersama-sama Komite Sekolah – menggali potensi masyarakat, sedangkan masyarakat terutama akibat krisis ekonomi yang dihadapi 'mengharapkan' sekolah menagih janji anggaran 20 persen ke pemerintah.

Namun demikian, bagi sekolah-sekolah cerdas, otonomi pendidikan di daerah dan UU Sisdiknas yang baru, dapat dijadikan tongkat pegangan yang dapat berfungsi ganda bagi pengembangan otonomi sekolah: yaitu menjangkau dana ke atas (Pemda dan Pusat) dan mengail dana ke bawah (masyarakat dan dunia usaha). Bagi Sekolah yang dapat menjangkau dana yang luas, umumnya adalah sekolah-sekolah besar yang alumnusnya banyak yang telah 'jadi orang', kebebasan mencari dana dari masyarakat dianggap sebagai peluang emas untuk akumulasi finansial menuju otonomi anggaran. Dalam hal ini era otonomi memberi peluang bagi berbagai upaya

mengakumulasi sumber daya untuk mengembangkan kapasitas dan kapabilitas.

Sebelum era otonomi, sekolah telah mendapat posisi itu tetapi terbatas melalui kesepakatan sukarela dengan walimurid yang terwadahi dalam BP3, sekarang sekolah mendapat pegangan yuridis – UU dan arahan dari Dinas Pendidikan – dan institusional – dengan dibentuknya Komite Sekolah yang mempunyai peran dan fungsi lebih luas daripada BP3 –, dalam manajemen ‘pengembangan’, serta perencanaan *bottom-up*. Komite Sekolah adalah lembaga yang mengikutsertakan unsur sekolah yaitu kepala sekolah, guru, pegawai, siswa, perwakilan orangtua murid, pengusaha, dan perwakilan pemerintah di wilayahnya. Dengan lembaga dan personel seperti ini, sekolah mendapat modal untuk melaksanakan kewenangannya secara relatif otonom.

Persamaan dan perbedaan titik tekan penerapan kewenangan sekolah terlihat nyata di dua daerah. Persamaan yang menonjol adalah

1. Sekolah-sekolah di Kulon Progo maupun di Semarang melihat komitmen (di Semarang) dan kemampuan keuangan (di Kulon Progo) yang rendah untuk pendidikan, maka sekolah-sekolah mencoba memanfaatkan Komite Sekolah sebagai mitra untuk mengembangkan kinerja dan terutama *in-put* finansial sekolah, antara lain pengembangan kinerja dan perluasan program/jurusan;
2. Penerapan kewenangan perencanaan sekolah, di Semarang maupun Kulon Progo, mengalami kesulitan karena ketidakcocokan antara kalender tahun anggaran (Dinas, APBD) dan kalender tahun ajaran. Perencanaan anggaran pada jangka pendek itu mengalami ketidakcocokan ‘waktu’; Sehingga, karena tidak memendapat momentum yang pas, maka tidak terdapat celah waktu dan forumnya untuk kemudian memperoleh kepastian pagu dan prioritas program/anggaran. Sementara itu Pemerintah Daerah juga tidak dapat diandalkan

karena sebagian dananya menunggu kepastian pagunya dari jenjang pemerintah yang lebih tinggi.

Perbedaan titik tekan penerapan kewenangan baru sekolah juga terlihat di dua daerah. Pengembangan peran Komite Sekolah di Semarang lebih nyata terutama karena konteks politik Dewan Pendidikan yang lebih kritis dan sikap Dinas Pendidikan yang dianggapnya kurang transparan. Isu 'Dewan Pendidikan kebablasan' yang dituduhkan Dinas Pendidikan kepada Dewan Pendidikan dan sebaliknya, isu korupsi seputar pengadaan buku yang melibatkan unsur DPRD, Bupati dan Dinas Pendidikan secara politis menyeret tanggung jawab pimpinan daerah karena dianggap merugikan masyarakat karena tidak dikonsultasikan lebih dulu dengan Dewan Pendidikan juga dianggap telah melecehkan wewenang dan pertimbangan Dewan Pendidikan. Hal ini menyulut militansi dan peran Komite dan Dewan Pendidikan menjalankan titik pengawasan.

## **2.7. Pembiayaan dan Otonomi Sekolah**

Pelaksanaan kewenangan pembiayaan secara umum merupakan masalah adaptasi, terutama bagi sekolah-sekolah negeri, baik umum maupun kejuruan. Sekolah negeri didorong untuk menemukan sumber keuangan baru, padahal sekolah-sekolah negeri belum berpengalaman banyak dalam masalah itu. Hubungan sekolah negeri dengan Komite Sekolah yang sekarang harus menampung unsur di luar wali murid, sehingga memerlukan adaptasi terhadap tata hubungan kelembagaan dan budaya birokrasi yang baru. Banyak sekolah negeri melihat kewenangan untuk menggali sumber dana sendiri sebagai sebuah beban atau semacam hukuman atau bahkan suatu anggapan pahit: 'sekolah negeri sekarang diswastakan'.

Upaya yang dilakukan sekolah-sekolah swasta untuk menemukan sumber daya keuangan dari masyarakat, melalui Yayasan maupun dari penerimaan siswa baru, bukan hal yang baru, karena telah menjadi bagian pergulatan sehari-hari mereka sejak masa kelahirannya. Dorongan secara legal agar sekolah lebih otonom dan dapat menggali sumberdana dari bermacam-macam sumber bahkan



secara umum menjadi pijakan dan akses politik baru sekolah-sekolah swasta untuk menembus akses dana secara lebih baik ke Pemerintah pusat dan Daerah: suatu yang agak sulit dilakukan pada masa sebelumnya. Tehnik yang dilakukan sekolah swasta adalah antara lain dengan cara mendekati elite politik yang berdekatan massanya dengan sekolah-sekolah swasta dan yayasannya tersebut.

Tuntutan agar sekolah swasta bekerja sama dengan Komite Sekolah untuk menemukan sumber daya finansial baru, sebagian dilaksanakan dengan cara mentransformasikan fungsi dan personel Yayasan ke dalam Komite Sekolah. Di sinilah terdapat persamaan: banyak sekolah negeri mengganti bungkus BP3 menjadi Komite Sekolah, dan banyak sekolah swasta menggandakan peran Yayasan – sebagai pemilik sekaligus sebagai anggota Komite Sekolah yang mewakili masyarakat – agar terpenuhi syarat ‘bekerja sama’ dengan Komite Sekolah untuk mendapatkan dana. Tetapi terdapat perbedaan tanggapan atas ‘partisipasi masyarakat’ bahwa setelah otonomi dana dari masyarakat diperebutkan *juga* secara kompetitif oleh sekolah negeri. Sekolah swasta merasakan otonomi sekolah yang sekarang diberikan melahirkan fenomena: ‘sekolah negeri merambah lahan swasta’.

Namun demikian, kenyataannya tidaklah semua sekolah negeri mempunyai peluang lebih baik. Dengan upaya sekolah negeri merambah dana ke masyarakat, citra sekolah negeri menjadi tercoreng di masyarakat. Ini karena selama ini terdapat anggapan: “belajar di sekolah negeri adalah membayar biaya sekolah yang murah”. Tetapi, sekolah negeri saat ini menarik-narik iuran. Namun demikian Sekolah Unggulan tidak akan merasa segan menarik iuran dengan menaikkan harga uang bulanan (SPP) dari siswa, bahkan melebihi SPP sekolah swasta, karena keyakinannya bahwa sebagian besar orangtua murid juga tidak keberatan membayar SPP yang cukup mahal karena sekolah semacam ini mampu memberikan kualitas pendidikan yang bagus.

Namun, tidak semua sekolah unggulan dapat bergerak seperti itu. Misalnya, sekolah negeri kejuruan yang unggul tetapi

menekankan bidang pertanian di Semarang, prospeknya tampak suram. Pelaksanaan kewenangan untuk menemukan sumber daya keuangan yang baru, sulit terlaksana karena daerah tidak memberi prioritas kepada sekolah kejuruan, sedangkan sumber keuangan dari masyarakat dan dari dunia usaha yang dapat menjadi mitra kerja usaha, mengalami kemunduran. Sebaliknya, sekolah umum di Kulon Progo pada umumnya tidak tepat momentumnya untuk menggali sumber dana yang tinggi dari masyarakat, dibandingkan untuk sekolah kejuruan. Sekolah kejuruan swasta pun mendapat momentum yang lebih berhasil dalam menemukan dana secara mandiri karena Pemerintah Daerah lebih menekankan pengembangan sekolah-sekolah kejuruan. Konteks politik pendidikan di daerah akan menentukan keberhasilan sekolah dalam mendapatkan dana dari pemerintah.

Keterlibatan Yayasan dalam mendesain program-program sekolah swasta untuk menuju otonomi di kedua daerah itu nampak berbeda intensitasnya. Di Kulon Progo terlihat lebih intens karena harus ikut mempertimbangkan kelayakan pembukaan program/jurusan baru di sekolah swasta, karena menyangkut mobilisasi sumber daya dan pertimbangan kelayakan pasar yang cukup sulit. Isu pembukaan program baru sangat melibatkan batasan-batasan kewenangan antara sekolah, Komite Sekolah, dan Yayasan. Keterlibatan Yayasan di Semarang, lebih bersifat rutin karena inisiatif baru yang lahir di sekolah-sekolah swasta kurang fundamental dan lebih bersifat sebagai 'polesan' untuk pemasaran program sekolah.

## BAB III

### PROGRAM SEKOLAH SEBAGAI PELAKSANAAN OTONOMI SEKOLAH

Pada Bab II telah diungkapkan secara umum program-program yang dibuat atas inisiatif sekolah sebagai upaya untuk mengantarkan sekolah menuju otonomi. Di bawah ini diuraikan secara lebih terperinci program-program itu dalam bentuk kegiatan-kegiatan menurut jenis sekolah – umum dan kejuruan, serta negeri dan swasta – serta peluang dan kendalanya. Pada umumnya, kegiatan-kegiatan yang merupakan respon atas kewenangan atau otonomi baru yang dimiliki sekolah, tidak untuk memperbarui metode didaktik, melainkan sebagai upaya memperluas sumber daya dan memperbarui aspek-aspek manajemen dan program pembelajaran.

#### **3.1. Program Sekolah sebagai Praktek Otonomi di Sekolah Kejuruan**

##### *Kabupaten Kulon Progo*

Saat ini, sekolah kejuruan di Kulon Progo lebih memperoleh perhatian dari Pemerintah Daerah karena dianggap *genjah* atau *quick yielding*, dan juga lebih diminati masyarakat, yang sebagian besar tidak mampu menyekolahkan anak mereka ke tingkat perguruan tinggi. Di samping itu, pada umumnya lulusan dari sekolah kejuruan ini banyak dibutuhkan di luar daerah sehingga tidak menjadi beban bagi daerah yang tak mampu memberikan lapangan kerja para lulusan ini. Bahkan sebaliknya, setelah bekerja keluar daerah mereka menyumbangkan keuangan bagi daerah asalnya.

Setelah sekolah mendapatkan kewenangan otonomi, kenyataan seperti ini direspons oleh sekolah-sekolah umum maupun

kejuruan. Sekolah kejuruan memang memerlukan sarana-prasarana yang lebih mahal, namun kebijakan Pemerintah Daerah cukup membantu, sehingga sekolah kejuruan mendapat momentum yang lebih baik untuk menuju otonomi.

▪ *Sekolah Menengah Kejuruan Negeri*

Salah satu sekolah kejuruan yang memanfaatkan momentum itu adalah SMK Negeri, yang mempunyai jurusan Akuntansi, Kesekretarisan, Multi Media, dan Tata-busana.<sup>4</sup> Dengan otonomi sekolah, SMK ini berupaya meningkatkan pelayanan supaya lebih mendapat kepercayaan dari masyarakat luas dan pemerintah. Dengan kepercayaan itu – antara lain berupa investasi yang meningkat dari masyarakat dan pemerintah – sekolah dapat meningkatkan kesejahteraan unsur sekolah.

Terpilihnya seorang guru senior dengan pengalaman sebagai politisi untuk menjadi kepala sekolah, dianggap tepat oleh para guru di sekolah ini. Latar belakang sebagai politisi dianggap dapat menempatkan sekolah pada konteks politik desentralisasi yang menempatkan sekolah sebagai instrumen antara masyarakat dan Pemerintah Daerah. Kemampuan yang ditimbanya dari pengalaman sebagai politisi itu oleh para guru dianggap dapat bermanfaat untuk memperluas jaringan sekolah ke masyarakat dan pemerintah. Sekolah pun memerlukan kepala sekolah yang “pintar bergaul”, pro-aktif, dan memiliki pengalaman luas agar dapat mengembangkan otonomi. Pergaulan seorang kepala sekolah dengan para politisi daerah dan kegesitannya, dianggap modal penting untuk menggali peluang dana dan bantuan. Posisinya yang mampu menghubungkan sekolah dengan elite politik daerah dan masyarakat, juga menjadi modal untuk memanasikan kewenangan sekolah dan guru – bersama Komite Sekolah – membuat rancangan program yang kemudian dituangkan dalam bentuk RAPBS. Posisi unik seperti ini, menimbulkan optimisme sekolah dalam menghadapi era otonomi. Menurut kepala

---

<sup>4</sup> Jurusan Multi Media adalah jurusan yang baru diperkenalkan.

sekolah ini: "Tinggal kemauan pengelola sekolah, apakah ingin tidur atau ingin mati atau duduk saja di tempat atau ingin lari, silakan saja!"

Era otonomi sekolah dianggap memberikan peluang – sekaligus tantangan – bagi sekolah untuk menggali dana dari pihak-pihak yang selama ini menjadi andalannya. Seorang kepala sekolah harus dapat menggali pendanaan dari luar secara pro-aktif dan diharapkan tidak menunggu dana dari Pemerintah Daerah saja. Misalnya, untuk dapat menurunkan dana imbal-swadaya yang berasal dari Direktorat Pusat (di Jakarta), sekolah terlebih dahulu harus menyiapkan dana pendamping. Dalam hal ini kepala sekolah perlu melakukan pendekatan pada Bupati agar daerah dapat menyiapkan dana pendamping. Pada saat yang sama, kepala sekolah juga melakukan pendekatan ke Pusat melalui jaringan politik yang dimilikinya sewaktu aktif dalam partai politik. Ini berarti bahwa perubahan tempat sumber dana harus diikuti dengan perubahan orientasi sekolah. Pergaulan dengan elite daerah pada masa otonomi daerah sekarang ini dianggap sebagai kunci sukses karena pengambil kebijakan tidak lagi berada di tingkat provinsi. Menurut beberapa sekolah: "Dalam suasana otonomi saat ini hubungan antara pihak sekolah dan Bupati harus lebih dekat. Bapak kita sekarang adalah Bupati dan bukan lagi Kanwil."

Manajemen sekolah juga harus berubah. Konteks manajemen/administrasi pendidikan di daerah juga telah berubah. Berbeda dengan sebelumnya, Dinas Pendidikan menjadi pelaksana kebijakan, dan sekarang Dinas Pendidikan lebih berhubungan dengan kegiatan administratif, yaitu "hanya" menerima laporan kegiatan pembelajaran dan keuangan sekolah. Sedangkan sekolah sebagai unit manajemen MPMBS yang diberi otonomi, harus aktif mengelola manajemen penyelenggaraan pendidikan, dan bukan lagi sekadar pelaksana juklak dan juknis. Kepala sekolah diberi hak mengangkat guru-tidak-tetap demi meningkatkan kinerja sekolah. Masa sekarang, kepala sekolah tidak hanya dituntut mampu menjadi kepala satuan pembelajaran, melainkan juga mampu menjadi semacam manajer yang mengurus keuangan dan tenaga, juga pemasaran produk dan

melakukan pendekatan (*lobby*). Kepala sekolah beserta istri, misalnya, diharapkan tidak segan-segan menghadap dan bersilaturahmi ke Bupati agar upaya otonomi sekolah lebih lancar. Upaya ini dapat dimengerti, karena pada masa otonomi ini, Bupati memiliki kekuasaan besar dalam mengucurkan dana dan alokasi guru bantu dari Pusat ke sekolah-sekolah, bahkan bisa juga mengganti seorang kepala sekolah karena kewenangannya yang kuat.

Upaya-upaya kepala sekolah seperti itu merupakan manifestasi otonomi sekolah yang berhubungan dengan tata manajerial pendidikan daerah yang telah berubah. Di samping upaya itu, kepala sekolah juga diharapkan bisa melihat arti penting penataan dan komposisi Komite Sekolah agar mampu membantu 'keuangan' sekolah, dan juga secara profesional membantu siswa agar berhasil mendapatkan sertifikasi keterampilan dari organisasi profesi yang relevan. Oleh karena itu, sekolah mencoba menempatkan personel yang mempunyai kedudukan dalam suatu organisasi profesi – yang bermarkas di Yogyakarta yang berwenang dalam sertifikasi keterampilan siswa-- untuk menjadi anggota Komite Sekolah. Mengambil orang dari luar daerah untuk menjadi anggota Komite Sekolah memang dimungkinkan menurut Kepmendiknas 044/U/2002. Kebijakan ini diambil untuk lebih memenuhi kebutuhan 'pasar' yang dianggap bergerak menurut hukumnya sendiri bahwa, menurut sang kepala sekolah: "semakin banyak lulusan yang berhasil mengantongi sertifikat kompetensi profesi, semakin besar minat orangtua untuk menyekolahkan anaknya ke sekolah itu."

Pengelolaan sekolah tidak lagi seperti dulu yang lebih berkonsentrasi pada peningkatan penerimaan siswa dan peningkatan proses pembelajaran. Sekarang ini harus menindaklanjuti dengan penanganan *out-put-sekolah*, yaitu meningkatkan jumlah lulusan dan cakupan sertifikasi bagi lulusan.

Program lain yang mencoba meningkatkan kualitas-kuantitas *out-put* adalah memodifikasi kurikulum dan ekstra-kurikuler agar lebih bernuansa praktek kewirausahaan yang menguntungkan sekolah. Misalnya, mata pelajaran ekstra-kurikuler untuk

menguatkan kurikulum keterampilan penjualan, memerlukan dana tambahan yang bisa diperoleh dari lembaga donor untuk peningkatan *life skill* – sebesar Rp 12,5 juta, yang diberikan sebagai modal kerja kepada beberapa kelompok siswa untuk praktek usaha penjualan sembako ke masyarakat, yang akhirnya menguntungkan siswa dan sekolah. Di samping itu, sekolah mencoba memasukkan nuansa dunia usaha ke sekolah sebagai cara mengurangi jarak sekolah dengan dunia luar sekolah.

#### ▪ *Sekolah Swasta Kejuruan*

Sekolah-sekolah swasta kejuruan – antara lain SMK Muhammadiyah dan SMK Al-Al-Ma'arif – seperti halnya sekolah negeri, juga memanifestasikan kewenangan otonomi yang diperoleh dengan memanfaatkan peluang ranah tata-pemerintahan/manajemen daerah, ranah kelembagaan dan pembelajaran sekolah, dan ranah pasar. Sekolah-sekolah swasta berpendapat bahwa era otonomi telah memberikan ruang yang memungkinkan penyelenggaraan pendidikan dapat dilakukan secara lebih fleksibel karena pemerintah hanya memberikan aturan baku, – seperti pada kurikulum wajib, kalender akademik, dan Standar Pelayanan Minimum (SPM) – sementara rincian pelaksanaan diserahkan kepada masing-masing sekolah.

SMK Muhammadiyah misalnya, menggunakan peluang kalender penerimaan siswa baru dengan menentukan waktunya secara lebih awal agar dapat menjaring pendaftar dalam jumlah besar dan dengan maksud 'memenangkan' persaingan menjaring siswa. Kalender akademik sekolah yang berciri agama ini disesuaikan dengan kalender akademik nasional sehingga kepentingan penyelenggaraan keagamaan di sekolah dapat dilakukan tanpa melanggar ketentuan yang baku, misalnya menyesuaikan dengan waktu ujian semester. Di samping itu, sekolah juga menggalang jejaring dengan organisasi sosial dan kependidikan sampai ke luar daerah untuk mendapatkan personel yang tepat untuk menjadi anggota Majelis Sekolah – setara Komite Sekolah – agar upaya sertifikasi profesi bagi lulusan makin lancar dan maksimal.

Direngkuhnya beberapa pengusaha luar untuk menjadi anggota Majelis Sekolah, adalah dengan maksud agar Majelis Sekolah dapat menjadi ujung tombak mencari rekanan dalam dunia usaha yang dapat menyediakan tempat praktek kerja bagi para siswa.

Beberapa narasumber menyebutkan bahwa secara organisasi, penempatan kader di puncak pimpinan Dewan Pendidikan – di Kulon Progo – bernilai strategis bagi pengembangan otonomi sekolah-sekolah yang bernaung di bawah Muhammadiyah. Tidak mengherankan kalau sekolah ini dan juga sebagian sekolah swasta lain, merasakan perbaikan pendanaannya sekarang dari Pemerintah Daerah, yang berbeda keadaannya jika dibandingkan sebelum era otonomi.

Otonomi pendidikan di daerah Kulon Progo juga telah memungkinkan sekolah/yayasan ini membuka program jurusan baru dengan lebih mudah. Sekarang ini sekolah hanya perlu melapor kepada Dinas Pendidikan bahwa sekolah akan membuka jurusan baru. Sebelumnya, laporan harus ditujukan kepada Kanwil Departemen Pendidikan di tingkat provinsi. Sekarang Dinas Pendidikan dipandang lebih aspiratif dan cenderung memberi lampu hijau bagi pembukaan program/jurusan baru jikalau sebuah sekolah telah memenuhi syarat-syarat yang diperlukan. Sekolah itu pun akan dengan sungguh-sungguh menyiapkan program pendidikan yang baru.

Adapun SMK swasta Al-Ma'arif lebih berkonsentrasi pada jurusan otomotif, listrik, dan teknologi industri, respon terhadap otonomi yang dilakukannya sedikit berbeda dengan SMK Negeri, yang lebih mengandalkan bantuan dari pemerintah. Untuk mengembangkan sarana gedung, misalnya, sekolah ini mencari pinjaman dari bank. Setelah berhasil menarik minat siswa baru, sekolah mengembalikan pinjaman bank itu dengan cara mencicilnya dengan dana yang berhasil didapat dari sumbangan siswa baru. Tahap berikutnya, untuk lebih melengkapi sarana dan prasarana, sekolah mencari bantuan dari daerah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah masih terdengar sekolah swasta masih sulit memperoleh dana bantuan dari pemerintah, namun berbagai upaya tetap dapat



dijalankan dengan melakukan pendekatan ke pejabat daerah maupun anggota DPRD.

Efisiensi telah menjadi kiat sekolah swasta untuk bertahan, namun persaingan yang lebih terbuka lebih memaksa sekolah swasta untuk lebih efisien lagi. Dalam upaya mengalokasikan dana secara lebih efisien, pelaksanaan pembangunan gedung dikerjakan sendiri oleh sekolah dengan diketahui Komite Sekolah. Dengan cara ini, sumbangan untuk membangun dua ruang kelas – misalnya membutuhkan dana Rp 100 juta –kemudian dapat dimanfaatkan untuk membangun tiga ruang kelas. Fleksibilitas penggunaan dana dari pemerintah seperti ini, tidak bisa terjadi sebelum era desentralisasi pendidikan. Bila dana untuk pembangunan ini masih kurang, maka kepala sekolah akan mencari donatur dengan cara melakukan pendekatan pada masyarakat dan orangtua siswa. Dengan maksud politik ekonomi, kepala sekolah SMK Al-Ma'arif memang dipilih dengan pertimbangan jaringan dan peran pentingnya sebagai pendakwah dan fungsionaris organisasi di dalam masyarakat Nahdhiyyin (NU), bahkan sebagai pengurus Persaudaraan Haji di Kulon Progo. Peran sosial itu juga dapat dimainkan menjadi peran politik yang potensial untuk *lobby* anggaran di kalangan daerah.

Peluang lain yang diberikan dengan kebijakan otonomi sekolah adalah kewenangan sekolah mengembangkan kurikulum secara kreatif. SMK Al-Ma'arif menuangkan kewenangan ini ke dalam pengembangan kurikulum khusus lingkungan sekolah Al-Ma'arif yang dapat meningkatkan nilai jual sekolah, yaitu mengembangkan nilai dan keahlian keagamaan yang dibutuhkan oleh masyarakat, misalnya pelajaran Al-Quran, bahasa Arab, akhlak, akidah yang berjumlah 10 jam pelajaran. Sesuai dengan ciri khas ke-Islaman dan ke-NU-annya, siswa diwajibkan oleh sekolah Al-Ma'arif ini agar dapat membaca *tahlil*, serta dapat menyalatkan hingga menguburkan jenazah hingga tuntas. Dalam hal ini dan juga untuk memenangkan atau bertahan dalam persaingan memikat pasar, seorang kepala sekolah Al-Ma'arif mengatakan: "otonomi sekolah harus mampu melayani mereka yang masih hidup juga mereka yang meninggal".

Upaya lain untuk mendekati pasar adalah bekerja sama dengan pihak lain yang *credible*. Misalnya, dalam mendidik akhlak, para siswa SMK Al-Ma'arif diwajibkan mengikuti pendidikan di pondok pesantren selama tiga hari setelah mereka menjalani ujian akhir. Sekolah juga menentukan sendiri mata pelajaran ekstra-kurikuler agar sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat, misalnya menyelenggarakan kursus keterampilan montir, komputer, dan mengemudikan mobil. Materi ekstra-kurikulum ini tidak mengurangi kurikulum minimal yang ditentukan oleh pemerintah. Untuk menjamin kualitas keterampilan yang diselenggarakan, sekolah akan bekerja sama dengan pihak-pihak yang terkait yang *credible*, misalnya keterampilan mengemudikan mobil akan menghubungi dan bekerja sama dengan kepolisian untuk sertifikasi. Pihak Yayasan Al-Ma'arif juga mencoba membuka '*Community College*' yang bekerja sama dengan Universitas Negeri Yogyakarta, agar para lulusan dapat dan mudah tertampung bekerja di mana pun.

Upaya mendekati pasar juga dilakukan oleh SMK Muhammadiyah. Mata pelajaran mengetik/kesekretariatan di sekolah ini telah dihapus dan diganti dengan mata pelajaran komputer/informatika. Seperti halnya SMK Negeri yang mencoba memperbaiki mutu lulusannya dengan mencari tempat praktek yang baik bagi siswanya, SMK Muhammadiyah juga melakukan hal yang sama. SMK Muhammadiyah mencoba menemukan partner dunia usaha dari luar daerah karena kesempatan untuk kerja praktek yang efektif bagi para siswa kurang tersedia di kabupaten tempat sekolah itu berada. Upaya ini dilakukan untuk membantu siswa, yang pada dasarnya diberi kesempatan mencari dan menentukan tempat praktek kerjanya sendiri.

Kepmendiknas 044/U/2002 yang menghendaki dibentuknya Komite Sekolah sebagai bagian dari pengembangan manajemen sekolah, sedikit banyak merepotkan sekolah-sekolah swasta, karena Komite Sekolah secara normatif harus menyertakan eksekutif daerah, dunia usaha, kelompok profesi, tokoh masyarakat. Di pihak lain sekolah swasta berdiri di bawah Yayasan yang mengendalikan manajemen sekolah. Tuntutan normatif itu dianggap mengganggu

otonomi sekolah swasta. Seperti di SMK Al-Ma'arif, di SMK Muhammadiyah ini unsur anggota Komite Sekolah diisi juga oleh unsur-unsur Yayasan. Upaya ini merupakan cara untuk memenuhi keinginan Kepmendiknas, sekaligus menghilangkan kemungkinan dualisme dan inefisiensi manajemen di sekolah-sekolah swasta. Efisiensi inilah sesungguhnya yang menjadi andalan sekolah-sekolah swasta agar tetap hidup dan mampu bersaing dengan sekolah-sekolah negeri.

Tuntutan efisiensi ini makin mengharuskan sekolah-sekolah swasta memaksimalkan pemanfaatan tenaga yang ada, baik tenaga yayasan maupun tenaga kependidikannya. Oleh karena itu, sekolah swasta mengikutsertakan program anggaran yayasan dalam menyusun program sekolah (melalui RAPBS). Komite Sekolah di kedua sekolah swasta ini disebut 'Majelis Sekolah', diisi oleh unsur yayasan. Unsur dari yayasan lebih diutamakan karena diharapkan menjadi seorang yang mampu menjadi tenaga pengajar maupun administrasi sekolah. Lebih diutamakan apabila orang tersebut adalah pegawai negeri yang diperbantukan di sekolah tersebut, sehingga yayasan tidak perlu membayar gajinya. Untuk maksud efisiensi pula di kedua sekolah tersebut pengurus yayasan juga menjadi kepala sekolah atau guru, sekaligus aktivis organisasi sosial (NU atau Muhammadiyah –untuk *lobby* politik anggaran), atau secara sosial aktif berdakwah dan mampu menghimbau umat untuk mengirimkan anak-anaknya atau membantu pengembangan sekolah (*social marketing*). Untuk tujuan ini, misalnya, sekolah/yayasan Al-Ma'arif memasukkan agenda *social marketing* ke dalam kegiatan pengajian. Demikian pula, SMK Muhammadiyah bersama yayasan melakukan pengajian umum setiap bulan sekali dengan menghadirkan penceramah dari Yayasan Muhammadiyah.

Dalam kegiatan itu, secara tidak langsung para fungsionaris 'dibiayai' oleh sekolah, karena sekolah dan guru memang diwajibkan memberikan kontribusi finansial kepada ormasnya masing-masing. Secara timbal balik, umat akan menyekolahkan anaknya ke sekolah bersangkutan, dan ormas masing-masing akan mendukung sekolah tersebut. Kaitan antara sekolah-yayasan-masyarakat yang makin kuat

merupakan upaya politik lembaga pendidikan swasta yang makin digalakkan untuk menghadapi berbagai persaingan. Kedua sekolah itu menerapkan efisiensi yang mengharuskan para fungsionaris sekolah untuk merangkap peranan, yaitu soliditas antara sekolah, yayasan, dan masyarakat. Dengan ekspansi 'baru' sekolah negeri melalui Komite Sekolah yang dibentuknya dengan mengambil tokoh-tokoh masyarakat dan hadir di tengah masyarakat (dan bersaing dalam mencari dana), dan yang berupaya melakukan efisiensi dan inovasi pemasaran, maka sekolah-sekolah swasta dituntut melakukan langkah-langkah itu juga, bahkan harus lebih keras lagi karena sumber sosial yang dulu diandalkan sekarang telah dirambah pula oleh sekolah-sekolah negeri.

Dalam rangka menggalang organisasinya sebagai kekuatan 'pasar pendidikan', kepala sekolah SMK Muhammadiyah berpendapat: "Yayasan Perguruan Muhammadiyah harus dapat mendorong sekolah Muhammadiyah yang telah maju untuk membantu sekolah di lingkungan sosialnya yang masih lemah dalam menghadapi persaingan yang semakin tajam. Sekolah ini secara berkala membantu sekolah Muhammadiyah lainnya yang kurang mampu".

Peluang lain dalam otonomi sekolah yang bisa dimanfaatkan sekolah swasta adalah Undang-Undang (Sisdiknas 20/2003) tentang Pemerintah Daerah tidak lagi diskriminatif dalam memperlakukan sekolah negeri dan sekolah swasta. Sekarang, sekolah swasta mempunyai peluang memperoleh pendanaan yang lumayan meningkat dengan cara mengajukan proposal ke Pemerintah Daerah maupun Pusat untuk mendapatkan dana. Seperti halnya telah dilakukan oleh kepala SMK Negeri, kepala kedua sekolah swasta itu juga melakukan pendekatan kepada pihak birokrasi daerah dan legislatif untuk mengajukan proposal.

Berkaitan dengan penggalangan dana dari masyarakat, khususnya walimurid, pada waktu kajian dilakukan siswa di sekolah kejuruan di Kabupaten Kulon Progo misalnya dikutip sumbangan sebesar Rp 27 ribu setiap bulan sesuai dengan pertimbangan

Manajemen Berbasis Sekolah. Kedua sekolah swasta ini mempunyai jumlah siswa yang lebih sedikit dibandingkan sekolah negeri, mengeluhkan peraturan pemerintah menyangkut sumbangan ke sekolah-sekolah yang masih berpatokan pada jumlah satuan /kelompok belajar atau kelas. Peraturan ini cenderung lebih membantu sekolah yang telah kuat yang justru siswanya biasanya juga dari kelompok ekonomi yang lebih mapan. Ini merupakan ironi.. Menurut kepala sekolah Al-Ma'arif: "Kebijakan ini kurang tepat. Mestinya jumlah bantuan harus disesuaikan dengan jumlah murid dan kemampuan yang dimiliki sekolah itu. Sekolah-sekolah swasta mempunyai murid cukup besar namun jumlah kelasnya sedikit – dengan kata lain *over-crowded* – justru kurang mendapat bantuan sehingga penerapan kebijakan bantuan selama ini dirasa kurang adil.

Namun bagi SMK Muhammadiyah, celah lain lebih dimanfaatkan, yaitu undang-undang Sisdiknas yang non-diskriminatif antara negeri dan swasta. SMK Muhammadiyah gigih mencari tenaga bantuan dari Pemerintah Pusat. Dari sekitar 75 pegawai dan guru SMK Muhammadiyah, tenaga PNS berjumlah 17 orang dan masih terdapat guru bantu sebanyak sembilan orang yang dananya berasal dari Pusat. SMK Muhammadiyah bisa memperoleh banyak tenaga guru bantu, diperkirakan karena memiliki kedekatan *lobby* dengan aparat Pemerintah Pusat.

## ***Kabupaten Semarang***

### **▪ *Sekolah Menengah Kejuruan Negeri***

Pengembangan otonomi bagi sekolah kejuruan di Kabupaten Semarang, seperti terefleksikan pada program SMK Negeri Bawen, momentumnya tampak lebih kecil dibandingkan di Kabupaten Kulon Pogo. SMK di sini mempunyai beberapa jurusan yakni, Budidaya Tanaman, Budidaya Ternak, Teknologi Pertanian, dan Mekanisme Pertanian. Otonomi daerah bagi sekolah ini diterima sebagai bentuk pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Daerah sehingga daerah memiliki kemandirian dalam menyelenggarakan suatu

organisasi atau pemerintahan. Sedangkan otonomi sekolah dimengerti sebagai bentuk keleluasaan sekolah yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada sekolah untuk melaksanakan pembelajaran dan pengelolalan kurikulum, dan mengadaptasikannya sesuai dengan kondisi lingkungan sekitar sekolah.

SMK Negeri di Bawen ini melakukan modifikasi kurikulum 1999 dan kurikulum 2004. Dalam pelaksanaan otonomi sekolah, yang paling penting dilakukan oleh sekolah adalah mempertanggungjawabkan pelaksanaan pendidikan kepada Administrator Daerah di Dinas Pendidikan, juga mempertanggungjawabkannya kepada orangtua dan siswa serta masyarakat. Masalah 'baru' yang perlu ditata oleh sekolah ini adalah pertanggung-jawaban kepada pengguna dan investor. Pertanggung-jawaban yang terukur adalah pertanggung-jawaban Ujian Akhir melalui uji kompetensi ketrampilan dan kemampuan akademik. Oleh karena itu, perbaikan mutu lulusan adalah prioritas utama dalam pertanggung-jawaban ini.

Untuk melaksanakan program perbaikan mutu lulusan ini, sekolah pun mencoba mensinergikan beberapa faktor sekaligus yaitu perubahan orientasi kinerja guru, kerja sama dengan masyarakat dan dunia usaha serta peningkatan sarana dan prasarana. Program yang dilakukan antara lain menyertakan pihak luar – dunia usaha peternak besar – untuk menjadi investor, sehingga terjalin semacam "kemitraan negeri-swasta" (*public and private partnership*). Sekolah pada akhirnya akan diminta investor untuk menjamin stok ayam potong bagi dunia usaha. Ini merupakan tantangan baru karena sebelumnya, sejak masa Orde Baru, sekolah disibukkan 'hanya' dengan pengembangan budidaya pertanian padi, padahal pada masa sekarang daerah menghadapi persoalan persediaan air dan minat masyarakat yang menurun pada pertanian, sementara orientasi daerah sudah beralih ke sektor lain. Alasan sekolah menyertakan dunia usaha untuk bekerja sama adalah untuk menopang kebutuhan dana operasional sekolah yang masih kurang, juga untuk melatih siswa agar terampil dan kompeten, serta mengenal dunia wirausaha dan disiplin iklim dunia usaha serta mendapatkan keuntungan usaha bersama yang dapat dijadikan modal untuk meningkatkan sarana dan prasarana sekolah.

Sekolah yang berupaya melibatkan investor peternak besar ini berharap investor dapat membantu sekolah melancarkan pemberian sertifikasi bagi siswa yang telah berpraktek di perusahaan tersebut. Sertifikat kompetensi dan juga pengalaman kerja usaha sangat diperlukan untuk 'menjamin mutu' sekolah kejuruan agar sekolah dapat menarik minat masyarakat untuk memasukkan anak-anak mereka ke sekolah ini. Namun demikian, usaha seperti itu dapat berdampak pada hilangnya kesempatan memperkuat pendalaman akademik yang diujikan dalam Ujian Akhir Nasional (UAN). Oleh karena itu, bagaimana sekolah menyeimbangkan keduanya yang merupakan tantangan baru yang harus ditangani oleh manajemen pendidikan sekolah.

Peluang lain dalam era otonomi sekolah adalah kesempatan ikut campur mencarikan kesempatan kerja bagi para lulusan, agar sekolah pun mendapat citra yang baik sebagai penyalur para lulusan yang siap kerja, dan bukannya sebagai pemasok penganggur. Ini tantangan yang berat untuk dilakukan karena pasar kerja bagi lulusan bidang pertanian lebih terbatas dibandingkan pasar kerja di dunia otomotif, misalnya. Namun demikian, sekolah kejuruan pertanian ini belum mampu berubah arah dengan membuka jurusan otomotif karena sarana dan prasarana serta tenaga pendidik yang masih ada sampai sekarang disiapkan untuk jurusan pertanian.

Program-program yang dilakukan sekolah ini nampaknya dikemas dalam satu paket sekaligus dengan upaya peningkatan *in-put*, proses, dan *out-put* serta *out-come* sekolah. Sekolah merasa perlu menjalin kerja sama dengan investor yang dianggap berdampak bagi perbaikan *in-put*, proses, dan *out put*. Sekolah ini juga terus berupaya mencarikan kesempatan kerja bagi para lulusan. Dan akhirnya sekolah juga mencoba mencari dana dari orangtua melalui Komite Sekolah. Semua itu dilakukan karena tipisnya harapan akan mendapat bantuan dari Bupati.

Kepedulian Bupati terhadap pendidikan di daerahnya dianggap masih lemah, sehingga dana dari Pemerintah Daerah tidak dapat diandalkan. Proposal pengembangan sekolah yang diajukan

jarang sekali lolos dan mendapatkan bantuan dari Bupati. Selama ini sekolah menerima dana hanya dari APBN/D melalui Dinas sebesar 70 juta rupiah (tahun 2003), padahal biaya berlangganan listrik saja bisa mencapai 35 juta setahun. Pada tahun 2002, sekolah telah mengajukan anggaran sebesar 126 juta rupiah untuk pembangunan kepada Pemerintah Daerah melalui APBD, tetapi yang disetujui hanya Rp 86 juta. Bupati lebih memberi perhatian pada seragam guru daripada program sekolah, seperti penambahan jumlah guru.

Upaya penggalian dana untuk memenuhi kebutuhan mendesak yang berasal dari orangtua siswa sayangnya juga kurang berhasil. Hal ini dikarenakan sebagian besar siswa, seperti umumnya sekolah kejuruan- berlatar belakang ekonomi berasal dari keluarga miskin. Sekolah ini menganggap reorientasi pertanggung-jawaban sekolah kepada masyarakat yang pada umumnya miskin itu adalah yang berkaitan dengan anggaran 'pembangunan' bukan anggaran rutin, maka orientasi dan program baru ini menjadi tantangan besar bagi sekolah. Apabila program ini gagal, akan menjadi bumerang bagi sekolah sendiri karena sekolah akan menerima tuduhan tidak bijaksana mengelola dana atau bahkan menyelewengkan dana, sehingga sekolah kehilangan kepercayaan masyarakat. Program yang berimplikasi pada pertanggung-jawaban kepada masyarakat ini dianggap lebih berat dibandingkan dengan menjalankan proyek dari pemerintah, yang biasanya hanya menuntut pertanggung-jawaban administrasi, yang relatif lebih mudah cara memenuhinya.

### **3.2. Program Sekolah sebagai Praktek Otonomi di Sekolah Umum**

#### ***Kabupaten Kulon Progo***

##### **▪ *Sekolah Menengah Atas Negeri***

Sekolah kejuruanlah yang menjadi prioritas daerah di Kabupaten Kulon Progo. Prioritas daerah terhadap sekolah kejuruan tampak pada hal-hal operasional, seperti pemberian honor untuk



pelaksanaan akreditasi yang lebih tinggi di sekolah-sekolah kejuruan. Meskipun kebijakan Pemerintah Daerah kurang memihak sekolah umum, namun demikian, SMA Negeri 1, sebagai sekolah umum, yang juga termasuk unggulan di daerah Kulon Progo, tidak tergoyahkan. Misinya yang tetap berhasil mempertahankan untuk memasok minimal 80 persen lulusannya ke perguruan tinggi menjadi tumpuan kekuatan untuk memasuki pasarnya. Peningkatan pasarnya diperkuat dengan upaya-upaya manajemen yang lebih baik, khususnya pada manajemen pembelajaran. Peluang yang digunakan sekolah ini antara lain penanganan kurikulum berbasis kompetensi (KBK) yang lebih mandiri dan penyusunan soal-soal pelajaran yang bermutu bersama sekolah umum lainnya. Sekolah ini pun merasa perlu terlibat banyak dalam Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP).

Memang, sekolah umum ini juga mengalami kesulitan dalam pendanaan, terutama perawatan gedung dan perbaikan. Oleh karena itu SMA Negeri ini membentuk dan mengembangkan kinerja Komite Sekolah, antara lain dengan memasukkan unsur-unsur alumni yang berada di luar daerah untuk menjaring dana dari luar sekolah bahkan dari luar daerah. Harapan bahwa dana akan datang dari luar daerah ditekankan karena sekolah memandang masyarakat setempat sulit diharapkan karena menganggap pendanaan sekolah negeri akan ditanggung Pemerintah, padahal Pemerintah Daerah lebih memprioritaskan sekolah kejuruan. Sayangnya, harapan akan dana dari luar itu pun belum berhasil dengan baik.

Sambil menunggu kinerja Komite Sekolah, terpaksa sekolah mengambil kebijakan menyesuaikan 'tarif' sekolah dengan 'jaminan mutu' yang diberikan sekolah selama ini. Dana yang dihasilkan dari siswa digunakan terutama untuk memberi honor kepada Guru Tidak Tetap (GTT) yang juga berperan penting, terutama untuk tugas pendalaman materi kurikulum sekolah. Guru honorer itu dibiayai dari uang sekolah siswa dan dibantu Pemerintah Daerah.

Tetap saja dana yang terkumpul dari siswa dan masyarakat masih dianggap kurang. Kepala sekolah harus turun tangan dengan

melakukan pendekatan pada para pengambil kebijakan anggaran pendidikan di Pemerintah Daerah. Namun kendala utama yang dihadapi untuk mencari dana dari daerah adalah cara-cara informal dan politik dalam pendekatan yang kurang 'familiar' bagi sekolah-sekolah negeri, tetapi menurutnya, dengan mudahnya dilakukan oleh sekolah-sekolah swasta. Budaya ketergantungan kepada Pemerintah yang dialami sekolah negeri akibat tidak adanya otonomi sekolah selama ini juga dianggap menjadi kendala yang harus segera diubah, agar sekolah negeri lebih kompetitif dalam menggalang dana.

#### ▪ *Sekolah Menengah Atas Swasta*

Bagaimana sekolah umum swasta harus bertahan di tengah tiga tantangan yaitu kebijakan pemerintah yang masih memperhatikan sekolah negeri dan kedua, kecenderungan masyarakat yang lebih berminat pada sekolah kejuruan sehingga jumlah pendaftar ke sekolah umum mengalami penurunan dan ketiga, Pemerintah Daerah lebih memprioritaskan pada sekolah kejuruan? Tampaknya, menghadapi tantangan itu, otonomi yang diterima sekolah menengah umum swasta dimanfaatkan sebaik-baiknya, yaitu dengan membuat program-program adaptasi yang lebih bervariasi.

SMU Muhammadiyah mengartikan otonomi daerah sebagai perubahan konteks politik pendidikan sehingga mencoba menemukan celah-celah dengan cara menyesuaikan program dan manajemennya agar sekolah tetap bertahan dan maju. Sekolah pada era otonomi daerah memiliki lebih besar kewenangan dalam menyelenggarakan pendidikan, namun menghadapi banyak kendala terutama menyangkut koordinasi yang belum berpedoman jelas, dan kadang-kadang dilakukan secara tidak fungsional dan tidak formal, sehingga sulit disiasati. Bahkan pedomannya juga belum ada. Oleh karena itu siasat yang dicoba adalah mencoba-coba; selama tidak ada teguran dari Dinas, maka itu masih dianggap aman. Misalnya, dalam menyikapi kalender akademik dan hari libur nasional. Seperti dinyatakan oleh Kepala SMU Muhammadiyah: "Kebijakan nasional telah menetapkan kalender akademik dan hari libur nasional, namun

sekarang sekolah-sekolah di daerah merasa perlu menyusun kebijakan sendiri yang disesuaikan dengan kepentingan otonomi sekolah. Realitas ini dipandang sebagai peluang dalam kepentingan perayaan keagamaan dan kebutuhan menjangkau pendaftar sebanyak-banyaknya'.

Peluang yang lain adalah adalah 'kebebasan' pengayaan kurikulum yang disiasati demi kepentingan meraih pasar lebih banyak. Sekolah tidak perlu melaporkan kegiatannya secara rutin kepada Dinas Pendidikan Daerah. Cara untuk meraih pasar dilakukan dengan menawarkan kurikulum yang dibutuhkan masyarakat dan mengembangkan organisasi, misalnya menyediakan mata pelajaran ke-Islam-an (ke-Muhamadiyah) yaitu bahasa Arab, baca dan tafsir Alquran, Akhlak, Ke-Muhamadiyah, Tarikh Islam, yang diberikan 10 jam dalam seminggu. Peluang 'kebebasan' pengelolaan/pengayaan kurikulum juga dimanfaatkan untuk menopang prioritas yang dikembangkan sekolah itu. Misalnya, menurut aturan baku nasional pelajaran Matematika di jurusan IPS bukanlah mata pelajaran wajib, namun di sekolah ini mata pelajaran ini diberikan dengan porsi lebih banyak karena matematika dianggap membantu siswa dalam menghadapi tes masuk ke sekolah yang lebih tinggi.

Demikian pula, peluang pengembangan kurikulum *life skill* yang diperlebar dan dijadikan program yang lebih serius yaitu dengan dibukanya program kejuruan otomotif dan teknik informatika sebagai program pendampingan. Ini merupakan produk baru sebagai cara mendekati pasar sekaligus untuk bersaing dengan sekolah kejuruan lainnya yang mendapat dorongan dari Pemerintah Daerah. Dengan mengubah diri lebih bernuansa kejuruan, maka sekolah umum ini akan ikut memetik dana dari masyarakat dan Pemerintah Daerah. Upaya ini juga merupakan cara memanfaatkan secara maksimal sumber daya organisasi karena program baru ini dapat memanfaatkan sarana dan prasarana sekolah kejuruan yang telah lama dimiliki organisasi Muhammadiyah di kota ini.

Sekolah menengah umum swasta yang lain, yaitu SMA Al-Ma'arif melakukan cara-cara yang mirip dengan SMA

Muhammadiyah. SMA Al-Ma'arif juga mengembangkan kurikulumnya agar akrab dengan tuntutan pasar yang mayoritas adalah warga Nahdhiyyin, yaitu dengan memberikan pelajaran bahasa Arab, Quran-Hadis, dan mata pelajaran Ahli Sunnah wal Jama'ah serta Tahlil. Selain itu, sekolah Al-Ma'arif juga mengembangkan *life skill* antara lain keterampilan komputer dan setir mobil yang berguna bagi siswa selepas SMA. Program ketrampilan di SMA Al-Ma'arif ini disinergikan dengan program serupa yang dilakukan oleh STM Al-Ma'arif. Kursus bahasa Inggris diberikan kepada mereka yang ingin melanjutkan ke perguruan tinggi, bahkan sekolah mengkursuskan – dengan memberi subsidi dengan pembiayaan dari sekolah dan orang tua murid. Di samping itu, diselenggarakan insentif untutuk memasuki lembaga bimbingan tes bagi siswa kelas tiga yang ingin melanjutkan pendidikannya ke perguruan tinggi. Cara ini tampaknya cukup berhasil, terbukti siswa dari sekolah ini lebih banyak yang diterima di perguruan tinggi dibandingkan siswa dari SMU swasta lainnya di kota ini.; Sedangkan layanan keterampilan menyetir yang dilengkapi dengan pengurusan SIM dari Kepolisian, diutamakan bagi mereka yang ingin segera bekerja. Program keterampilan di SMA ini disinergikan dengan program di SMK yang berada satu atap di bawah Yayasan Al-Ma'arif. Di samping itu, SMA ini memberlakukan iuran untuk Yayasan Al-Ma'arif yang selanjutnya dipakai untuk membantu sekolah lain yang masih berada di bawah Yayasan ini.

SMU swasta lainnya yang terletak di kabupaten ini adalah SMA Katolik Sanjaya. SMA Sanjaya juga mencoba meningkatkan daya tariknya agar dapat bertahan dan lebih diminati oleh masyarakat. Salah satu caranya adalah sedikit mengubah format mata pelajaran agama, yang semula hanya memberikan pelajaran agama Katolik, namun kemudian menawarkan mata pelajaran baru yaitu Religiositas yang bernuansa inklusif agar sekolah ini juga diminati semua kelompok agama. Di satu pihak upaya ini dianggap sebagai respons terhadap Undang-Undang Sisdiknas baru yang mengamanatkan agar setiap siswa mendapat pelajaran agama sesuai dengan agama yang dianutnya, namun di pihak lain adalah sebagai upaya mengatasi

keterbatasan tenaga pengajar agama (Islam) maka mata pelajaran ini diberikan oleh seorang guru agama Katolik, tetapi pelajaran yang diberikan bukan pelajaran agama seperti biasanya, melainkan religio-sitas- pelajaran yang lebih universal, guna melayani siswa dengan kepercayaan yang berbeda-beda.

Upaya terobosan lain yang dilakukan SMA Sanjaya yang menarik perhatian banyak pihak, adalah upaya menerima siswa dari kelompok yang kurang mampu atau siswa 'bermasalah' seperti korban narkoba dari berbagai daerah. Membidik segmen khusus merupakan upaya sekolah ini yang sangat khas. Membidik lapisan khusus ini juga dilakukan SMA Kristen Bopkri. Sekolah ini mendekati kelompok kurang mampu yang kebanyakan tinggal di lereng-lereng Gunung Menoreh. Motto SMA Bopkri adalah "Mengurus mereka yang tidak terurus" (*"Ngopeni sing ora kopeni"*).

SMA Katolik Sanjaya menempati garis depan di antara sekolah-sekolah setingkat di kabupaten ini, yang juga mencengangkan banyak kepala sekolah: "Bagaimana mungkin sekolah yang berorientasi kepada kelompok miskin dapat bertahan menghadapi kompetisi dengan sekolah lain yang terus mengakumulasi dana terutama dari kelompok mampu?" Upaya mencari dana yang dilakukan Sekolah Katolik ini dilakukan dengan cara menggalang dana sosial dari luar melalui jalur pemerintah, orangtua asuh, dan terutama jalur gereja. Ini dapat berjalan karena sekolah-sekolah di lingkungan yayasan ini melakukan subsidi silang dengan mendapat sumbangan dari Universitas Atmajaya dan Universitas Sanata Dharma Yogyakarta. Sekolah Sanjaya selanjutnya akan membangun asrama, yang dananya berasal dari Belanda yang digalang melalui Sekolah Sang Timur dan Marsudi Luhur yang berada di Yogyakarta. Upaya mencari dana keluar ini dilakukan karena bantuan daerah dan daya dukung dari masyarakat dirasakan kurang memadai.

Cara lain untuk menjalankan otonomi demi meningkatkan daya tarik sekolah Katolik ini adalah menyalurkan siswa dan para lulusan untuk bekerja maupun melanjutkan pendidikan. Di samping

itu, juga terus mempertahankan prestasi akademik yang selama ini diraih dengan menempati puncak di antara sekolah umum swasta di Kulon Progo. SMA Katolik ini melalui hubungannya dengan seorang rohaniawan yaitu Burder Williem yang tinggal di Muntilan, berusaha menyalurkan lulusan sekolah ini untuk bekerja. Sebelum lulus, sebagian siswa disalurkan untuk “diampu” (tinggal bekerja sambil sekolah) menumpang hidup pada seseorang yang membutuhkannya dan tinggal di sekitar sekolahnya. Siswa tersebut ikut tinggal dan bekerja di suatu keluarga, dan sebagai imbalannya, ia dibiayai sekolahnya oleh keluarga tempat ia tinggal dan bekerja. Sebagian siswa yang lain dididik bersekolah sambil bekerja dengan beternak itik, membuat batako, dan bertani. Cara lain yang ditempuh sekolah ini agar diminati masyarakat adalah menerapkan ‘tarif’ uang sekolah yang bervariasi menurut kemampuan keuangan siswa, agar kelompok yang kurang mampu dapat bertahan di sekolah ini.

### ***Kabupaten Semarang***

Pemerintah Daerah Kulon Progo secara signifikan memprioritaskan sekolah-sekolah kejuruan, namun Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang tidak memprioritaskan jenis sekolah tertentu di wilayahnya. Tindakan otonomi tampaknya diberikan kepada semua sekolah untuk bersaing tanpa diskriminasi. Bahkan Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang tidak lagi memperuncing kesenjangan antara sekolah negeri dan swasta, sehingga kebijakannya terasa berbeda dengan kebijakan dari Pusat. Di bawah ini akan tergambar bagaimana sekolah-sekolah memahami dan merespons otonomi yang telah dimiliki sekolah.

- ***Sekolah Menengah Umum Negeri***

SMA Negeri Ambarawa mengartikan otonomi sekolah sebagai jaban pelaksanaan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). Intinya adalah pembuatan kebijakan, proses pengambilan keputusan, dan pelaksanaan kebijakan bergantung pada warga sekolah. Warga

sekolah terdiri dari kepala sekolah, staf guru, dan karyawan, serta murid dan orangtua atau masyarakat. Menurut kepala sekolah SMA Negeri ini: "...yang penting sekolah harus tetap di bawah pengawasan Dinas Pendidikan Daerah karena pengangkatan guru dilakukan oleh Dinas Pendidikan Daerah dan Provinsi. Dengan demikian otonomi yang dilaksanakan tidak sepenuhnya bebas". Ini karena, menurutnya, terdapat beberapa hal yang mengikat:

*pertama*, terdapat rambu-rambu berupa perundang-undangan yang mengatur kinerja sekolah, guru, dan karyawan. Dalam kebijakan otonomi daerah, Bupati dan Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur penyelenggaraan pendidikan dan mengawasi serta membina aparat di bawahnya, termasuk guru honorer. Dengan demikian otonomi daerah harus menjadi patokan untuk melaksanakan otonomi pendidikan. Tanpa adanya kesamaan pegangan, akan memunculkan kebijakan sekolah yang berbeda-beda. Oleh karena itu dibentuklah Asosiasi Komite Sekolah sewilayah Semarang agar sekolah-sekolah mempunyai keseragaman pegangan maupun perbedaan yang mencerminkan kreativitas masing-masing;

*kedua*, otonomi harus dilaksanakan dengan mempertimbangkan kemampuan sekolah. Ketua Komite Sekolah di sekolah ini mengatakan bahwa otonomi sekolah sebetulnya tidak perlu dilaksanakan seluas-luasnya sehingga akan kebablasan. Hal ini dikatakan mengingat Dinas Pendidikan yang sepertinya 'alergi' terhadap Komite Sekolah yang kritis karena Dewan Pendidikan (tingkat Provinsi) di Semarang yang kritis telah cukup 'merepotkan' pimpinan daerah.

Adanya kebebasan dan sekaligus batasan dalam pelaksanaan otonomi daerah, memberi peluang sekaligus tantangan bagi sekolah-sekolah. Peluang penting yang juga menjadi tantangan dalam menegakkan otonomi adalah pada ranah kurikulum dan pembelajaran serta peluang memenuhi sendiri kekurangan dana untuk memajukan sekolah. Pada proses belajar mengajar (PBM), sekolah berhak menentukan model penilaian siswa dan silabus pembelajaran sekolah. Sedangkan untuk meningkatkan pelayanan, sekolah dapat

menggali dana dari bermacam-macam sumber, antara lain dari orangtua, pemerintah, dan masyarakat luas. Melalui kedua hal tersebut, sekolah dapat meningkatkan diri dengan menggariskan sendiri lini pembelajaran di kelas maupun lini program pengembangan sekolah sampai pada ambang yang lebih tinggi secara fisik maupun non-fisik.

Tantangan utama untuk mendapatkan dana adalah cara-cara yang harus sekolah tempuh agar dapat memperolehnya dari masyarakat. Sekolah harus berhadapan dengan anggapan masyarakat bahwa sekolah negeri adalah sekolah pemerintah maka biaya sekolah tentu lebih murah. Anggapan seperti ini tampaknya bukan hanya terjadi di Semarang tetapi hampir di semua wilayah Indonesia. Anggapan ini semakin kuat dengan tersebarnya isu di masyarakat bahwa anggaran sektor pendidikan pada APBN dan APBD akan dinaikkan secara bertahap sampai mencapai 20 persen. Maka sekolah mengharapakan Komite Sekolah bergerak untuk mengubah anggapan tersebut dan menciptakan tanggung-jawab yang lebih besar di masyarakat agar mutu pendidikan di sekolah dapat ditingkatkan. Sekolah juga merasa perlu mengubah orientasi sekolah dengan lebih memperhatikan partisipasi masyarakat sehingga sekolah yang semula bercitra sekolah pemerintah (*state based schooling*) menjadi sekolah milik masyarakat (*community based schooling*).

Perubahan yang dilakukan sekolah untuk menunjukkan bahwa sekolah benar-benar berusaha meningkatkan mutu pendidikan adalah dengan cara, antara lain, membina 'anak yang baik, saleh' dengan menanamkan akhlak dan budi pekerti yang baik. Kebijakan ini menempatkan akhlak sebagai prioritas produk (lulusan) dan bukan mengutamakan otak saja. Upaya praktis yang dilakukan misalnya beberapa kali dalam seminggu kepala sekolah datang lebih pagi dan awal dan berdiri di depan gerbang masuk sekolah untuk mengucapkan selamat pagi dan menyalami para murid. Di samping itu sekolah menerapkan motto: "barang siapa berprestasi akan memperoleh *reward* dan yang melanggar akan mendapat hukuman".



Pengembangan kultur pembelajaran yang mementingkan akhlak merupakan pilihan metode pembelajaran di sekolah ini sehingga para guru terutama guru agama mempunyai peranan yang amat penting sekaligus berat. Sekolah ini menghadapi kendala pengadaan guru agama yang harus melalui proses yang lama, melalui Departemen Agama. Oleh karena itu, sekolah segera mencari sendiri guru-guru agama dengan status honorer yang dibiayai sekolah dan komite sekolah agar pembinaan akhlak dapat segera terlaksana dan siswa mendapatkan pelajaran agama sesuai dengan kepercayaanya.

Sekolah dan Komite Sekolah juga mengemban tugas untuk menempatkan sekolah pada jejaring (*networking*) yang luas agar mendapat sumber hidup yang lebih lapang. Kepala sekolah harus berperan untuk mengembangkan jejaring tersebut. Untuk dapat melaksanakan tugas seperti itu maka kepala sekolah harus merangkap peran sebagai wirausahawan (*head-master cum enteupneur*), yang mampu mengepalai tim pendidik dan juga mampu menggalang ide-ide perbaikan pendidikan, memasarkan sekolah ke dalam dan ke luar, dan mengelola sinergi keduanya. Ia pun harus mampu memanfaatkan setiap peluang untuk perbaikan dan pemasaran produk sekolah ke masyarakat. Perbaikan terutama adalah perbaikan prestasi akhlak dan akademis, serta transparansi manajemen sekolah, sehingga sekolah dapat menampilkan tiga citra sekaligus yaitu: "berbudaya (sekolah), berhasil UN dan UAS, serta dapat mempertanggung-jawabkan kerja kepada masyarakat penopang".

Untuk butir mempertanggung-jawabkan kepada masyarakat, sekolah harus mengubah orientasi pertanggung-jawabannya dari yang semula kepada pemerintah (Dinas Pendidikan), sekarang arah pertanggung-jawaban adalah kepada masyarakat juga. Masyarakat perlu diberi ruang partisipasi untuk ikut merencanakan pembiayaan dan kurikulum – juga ekstra kurikuler – agar masyarakat merasa lebih memiliki sekolah dan selanjutnya akan peduli dan ikut memecahkan masalah-masalah yang dihadapi sekolah.

Upaya nyata sekolah untuk menjadikan sekolah ini berbasis masyarakat antara lain menempatkan sekolah sebagai 'pusat

masyarakat' (*school as the centre of community*). Caranya adalah menyediakan gedung pertemuan di lingkungan sekolah yang dibangun oleh masyarakat dan digunakan oleh masyarakat misalnya untuk upacara perkawinan atau pertemuan lainnya.

- *Sekolah Menengah Umum Swasta*

Otonomi yang diperkenalkan seperti sekarang ini harus dihadapi sekolah-sekolah swasta dengan model 'otonomi' yang telah lama dijalankan sekolah swasta, tetapi dengan adaptasi terhadap konteks sosial-politik dan ekonomi yang baru. Menurut kepala sekolah SMA Sudirman, aturan otonomi sekarang ini belum terinci karena peraturan pokok otonomi sekolah dan otonomi pendidikan belum ada. Kondisi seperti ini memberikan keluwesan (fleksibilitas) namun juga menimbulkan ketidak-pastian dengan masa transisi yang panjang. Sebenarnya konsep otonomi organisasi dan pengaturan telah lebih dahulu dipraktekkan di sekolah swasta ini, sehingga kesiapan organisasi/manajemen, pembiayaan, dan tenaga kerja tidaklah menjadi masalah besar. Sejak lama ketiga faktor itu telah dijalankan oleh sekolah swasta.

Kepala sekolah SMA Sudirman berpendapat bahwa inti otonomi berada pada manajemen sekolah di mana pimpinan perlu memiliki nilai-nilai kewira-usahaan yang baik yaitu efisiensi, efektifitas, dan produktifitas. Dalam menyongsong era otonomi, sekolah swasta harus semakin menguatkan nilai-nilai usaha tersebut agar mampu bertahan dalam persaingan yang tidak bisa dibendung lagi. Sekarang ini, sekolah negeri secara umum mempunyai lebih keuntungan peluang ekonomi karena mayoritas tenaganya adalah pegawai pemerintah yang dibayar oleh negara, sementara sekolah swasta hanya memiliki pengalaman dan motivasi yang bersemboyan "mendidik adalah ibadah". Inilah modal non-ekonomi yang sangat penting yang dimiliki sekolah swasta, yang mungkin kurang ditekankan pada sekolah negeri.

Modal lain yang kurang dimiliki sekolah-sekolah negeri tetapi dimiliki sekolah-sekolah swasta adalah asumsi keberhasilan dan keterkaitan dengan masyarakat penopangnya: "sekolah yang bermutu tidak hanya menghasilkan lulusan yang bermutu menurut ukuran penilaian pemerintah, melainkan juga bermutu menurut pandangan siswa dan masyarakat". Oleh karena itu, untuk meningkatkan mutu sekolah, secara manajemen kelembagaan, sekolah ini tidak akan terpisahkan dari siswa, Yayasan maupun masyarakat.

Dengan diperkenalkannya otonomi sekolah ini, maka *secara internal* sekolah swasta tidak banyak dituntut melakukan perubahan. Hal itu terlihat pada kebijakan (efisiensi) SDM sekolah yang berperan ganda. Yayasan secara organisatoris adalah badan yang berwenang mengangkat/menggaji tenaga kerja seperti kepala sekolah, guru, dan pegawai administrasi, namun sering terjadi juga para pengurus Yayasan adalah guru, pegawai administrasi, dan pengurus Komite Sekolah di SMA itu, dan sebagian lagi adalah masyarakat.. Hubungan antara Yayasan, sekolah, guru, dan masyarakat merupakan bentuk pelayanan mandiri terpadu oleh dan untuk masyarakat (*integrated services and community self-help*) yang menerapkan prinsip efisiensi dan keswadayaan. Bentuk efisiensi yang dituntut pada era otonomi sekolah tampaknya telah menjadi dasar pengelolaan sekolah swasta.

Namun demikian, bagi SMA swasta ini, masih ditemui masalah yang aktual yaitu *secara eksternal* sekolah harus memperhatikan peluang dan tantangan kompetisi yang tercipta karena kebijakan otonomi pemerintah. Tantangan otonomi sekolah pada hakekatnya adalah kebijakan dan program sekolah dapat disusun secara efisien, efektif dan dapat dipasarkan tetapi sekaligus dapat disepakati oleh Komite Sekolah, Yayasan, dan Sekolah. Ini berbeda dengan yang terjadi di sekolah-sekolah negeri. Anggota Yayasan sekolah swasta, yang sebagian adalah tokoh agama yang melayani umat, memiliki hubungan kuat dan saling membantu dengan masyarakat melalui program yang dijalankan sekolah.

Dilema memang dihadapi oleh SMA Sudirman ini, karena telah lama dikenal mencarikan dana dari luar, tetapi untuk membantu

orangtua murid, dengan memberikan keringanan SPP sesuai dengan kemampuan orangtua siswa, tetapi sekarang era otonomi memunculkan pesaing baru, yang mengumpulkan dana dari masyarakat. Citra SMA Sudirman ini berbeda sekali dengan citra Komite Sekolah di sekolah negeri yang dipandang masyarakat cenderung selalu meminta dana dari orangtua murid tetapi kurang melakukan program dan tindakan memberi. Tetapi bagaimana citra ini harus tetap dipertahankan padahal Sekolah ini juga memerlukan dana tambahan untuk memenangkan persaingan?

Kiat yang dilakukan adalah bertolak dari filosofi yang dimilikinya. Bahwa berjalannya sekolah swasta bergantung pada pengguna dan masyarakat luas, dan bukan pada peraturan dan peran pemerintah. Sekolah swasta adalah lembaga pelayanan mandiri masyarakat. Namun keadaan berubah terutama karena sekolah negeri – melalui Komite Sekolah – memasuki ranah masyarakat yang selama ini menjadi tumpuan dana bagi sekolah swasta sehingga terjadilah persaingan yang lebih terbuka. Dengan demikian sekolah swasta harus tetap melayani masyarakat, dan harus juga merebut dana dari pemerintah dan 'pasar' sehingga memerlukan model pengelolaan seperti "perusahaan yang baru". Manajemen sekolah perlu mengatur pengelolaan sumber daya sekolah antara lain mengatur penggunaan uang sekolah secara efisien karena penerimanaan dana ini setiap bulannya masih berada di bawah sekolah negeri, padahal di sisi lain masih harus bersaing dengan sekolah negeri.

Persaingan yang dihadapi itu menjadikan sekolah memanfaatkan celah-celah kewenangan yang diberikan. Kejelian terhadap pasar adalah salah satu kunci bagi sekolah Sudirman ini. Sekolah sebagai tempat pendidikan anak akan dipilih oleh orangtua karena beberapa faktor yaitu tempat yang mudah dijangkau, kualitas akademis bagus (terutama peringkat NEM), dan jumlah uang sekolah yang terjangkau, serta pelayanan ekstra lainnya yang diberikan sekolah yang sesuai kebutuhan masyarakat. Keempat hal itu benar-benar diperhatikan sekolah agar tetap mampu bersaing. Dasar-dasar ini mendorong SMA Sudirman menciptakan program kerja untuk meningkatkan kemampuan akademis siswa, sarana dan prasarana,

sumber daya manusia (melalui kursus bahasa Inggris dan bahasa Jepang), dan penampilan sekolah, misalnya kegiatan olah raga untuk meraih prestasi.

Memang, di tengah situasi otonomi yang mengharuskan persaingan ini, sekolah terpaksa mencoba menggali sumber dana antara lain dari orangtua siswa secara lebih intensif, tetapi harus diimbangi manajemen yang lebih kompetitif agar mampu memberikan pelayanan pendidikan yang lebih baik. Telah diketahui, kualitas pelayanan sekolah dapat dilihat dari peringkat NEM yang dihasilkan sekolah tersebut. Peringkat NEM yang baik sulit diraih karena sekolah melayani 1181 anak didik (tahun 2004) padahal karena misi sosialnya, sekolah menganggap tidaklah etis manakala hanya menerima calon siswa yang berNEM baik. Sekolah mempunyai pertimbangan lain dengan memperhatikan aspirasi dan kemampuan calon wali murid.

Untuk itu, peluang yang dianggap terbuka adalah pada ranah kurikulum, kalender akademik, dan hak sekolah swasta yang sama dengan sekolah negeri untuk mencari dana dari luar, dan dari pemerintah. Sekolah mengacu kurikulum dan kalender akademik Pemerintah Pusat, tetapi sekolah secara fleksibel dapat memodifikasinya agar sesuai dengan kebutuhannya. Selanjutnya sekolah perlu mengetahui, mengemas, dan mempromosikan program sekolah agar diterima di hati masyarakat. Sekolah pun perlu bekerja sama dengan berbagai pihak atau mengundang *publik figur* (antara lain pernah mengundang Oma Irama) untuk meningkatkan kepopuleran sekolah atau menawarkan program khusus yang bernuansa ke-Islam-an, seperti misalnya memberikan pelajaran yang menguatkan akidah, akhlak, fiqih, Al-Quran, dan Hadisth.

Peluang pada ranah kurikulum nasional, khususnya kurikulum dengan muatan lokal adalah memilih pelajaran yang dianggap tepat. Mata pelajaran bahasa Jawa adalah pilihan tepat bagi sekolah ini karena dengan bahasa Jawa tingkah laku siswa diharapkan makin memahami perilaku yang beradab dan sopan. Produk ini

terbukti diminati terutama oleh para orangtua dari kalangan militer yang menginginkan putra-putrinya berlaku lebih sopan dan beradab.

Sedangkan di bidang keuangan, langkah yang dilakukan untuk mendapatkan dana dari luar terutama dari pemerintah adalah sekolah terlebih dahulu harus menunjukkan program pendidikan yang layak untuk mengembangkan SDM daerah. Sekolah juga harus pintar menggalang jaringan di lingkungan birokrasi agar dana mudah didapat. Kekurang-beruntungan sekolah swasta dalam mendapatkan dana dari pemerintah adalah karena kurangnya perhatian pemerintah terhadap sekolah swasta. Namun kini dengan adanya otonomi, kehadiran Dewan Pendidikan dianggap strategis untuk menyampaikan aspirasi sekolah-sekolah swasta kepada Pemerintah Daerah agar mereka mendapat perlakuan yang lebih adil.

Cara lain yang ditempuh sekolah ini untuk memenangkan kompetisi adalah dengan memperdalam otonomi, sehingga tidak hanya sampai ke tingkat sekolah melainkan sampai ke jejang yang lebih langsung melayani siswa, yaitu otonomi kelas. Dengan demikian watak persaingan juga ditularkan sampai ke tingkat siswa. Setiap wali kelas dan para siswa diharapkan diberi kebebasan untuk menata dan mengatur kelasnya untuk meningkatkan mutu pendidikan. Kondisi ini diharapkan dapat menciptakan kemandirian, kreativitas siswa, dan kompetisi antarkelas. Kebijakan ini juga dapat dimanfaatkan untuk mendapatkan dana sukarela dari para siswa/masyarakat, misalnya untuk memenangkan lomba kelas, tidak hanya dalam bidang akademik melainkan juga hal-hal yang lain, termasuk lomba 'kecantikan' kelas, yang secara rutin diadakan sekolah.

Di samping itu, celah untuk memenangkan kompetisi adalah pada *life skill*, keterampilan hidup bagi para siswa perlu diberikan dengan menawarkan kegiatan ekstra-kurikuler yang kreatif dan produktif serta dapat dipraktekkan para siswa untuk dapat dikembangkan di masyarakat, misalnya keterampilan membuat telur asin rasa jahe.

Upaya-upaya pengembangan kreativitas agar sekolah mampu bersaing, mengandung risiko apabila sekolah tidak mengimbanginya dengan mengawasi dan mengendalikan mutu produk yang baik. Peningkatan kualitas lulusan pun dilakukan sekolah Sudirman ini dengan cara menentukan ambang nilai kelulusan yang mandirisendiri. Namun demikian, masih diperlukan campur tangan pengawasan dan bantuan pembinaan pemerintah kepada Yayasan agar upaya kreasi sekolah benar-benar efektif.

Namun demikian, dalam menghadapi kompetisi antara sekolah, dirasakan oleh sekolah Sudirman ini bahwa peranan pemerintah juga masih dibutuhkan dalam pengembangan kompetisi yang lugas, terutama tarif sekolah. Tarif sekolah ini perlu segera ditentukan sesuai dengan standar dan peringkat mutu pelayanan suatu sekolah di tingkat nasional, provinsi dan daerah. Hal ini sangat diperlukan bagi calon 'pembeli' yaitu para wali murid agar mengerti mana sekolah yang efektif, efisien dan produktif, agar tepat memilihkan sekolah bagi anaknya.

### **3.3. Hambatan Menuju Otonomi Sekolah**

Sejak kebijakan desentralisasi diterapkan, kekuasaan Bupati menjadi sangat besar, termasuk dalam kewenangan pendidikan. Peningkatan kewenangan yang juga diikuti peningkatan tanggung-jawab menimbulkan masalah transisi dalam manajemen pemerintahan daerah. Di tengah kesibukan pemerintah menata manajemen internal, otonomi sekolah diberikan agar sekolah mengatur dirinya sendiri. Namun, otonomi sekolah memunculkan kebijakan sekolah yang sangat bervariasi dan menimbulkan banyak masalah secara horisontal maupun vertikal yang harus ditangani pemerintah. Masalah yang muncul mulai dari tahap perencanaan daerah sampai implementasi sehingga Pemerintah Daerah kewalahan merespons program dan tuntutan dalam pelaksanaan otonomi sekolah. Di luar masalah diberikannya otonomi kepada sekolah, sesungguhnya pemerintah masih menghadapi banyak masalah mendesak yang belum tertangani, antara lain nasib guru honorer, keinginan sebagian guru pindah ke

daerah lain atau sebaliknya<sup>5</sup>, keinginan sekolah mendapatkan tenaga pendidik terutama bidang matematika dan fisika.

Di sekolah sendiri juga terjadi kegoncangan akibat kebijakan 'mengotonomkan' sekolah, terutama pada sekolah-sekolah negeri yang sejak dulu sangat bergantung pada pemerintah. Hambatan utama yang dihadapi sekolah-sekolah negeri adalah pengelolaan keuangan yang cenderung *project oriented* dan kurang *product oriented* sehingga kurang efisien dan kurang berorientasi pasar. Masalah ini tidak akan berlarut-larut bila sosialisasi dan *capacity building* untuk pengembangan manajemen sekolah dan Komite Sekolah dilakukan pemerintah sejak dini. Sosialisasi dini dan *capacity building* yang kurang dilakukan pemerintah mengakibatkan kebijakan mengotonomkan sekolah dirasakan sebagai tindakan yang 'mendadak' atau bahkan dipandang sebagai tindakan 'men-swastakan sekolah negeri'.

Di pihak lain, upaya sekolah untuk merestrukturisasi sumber anggaran dengan merangkul dunia usaha, cenderung gagal karena dunia usaha "tidak mau terlibat jika tak menghasilkan keuntungan". Sedangkan harapan besar untuk mendapatkan dana dari masyarakat juga tak bisa dicapai karena masyarakat sedang mengalami kesulitan ekonomi. Hal ini memperburuk citra sekolah dan mempertajam persaingan serta menyingkirkan sebagian sekolah yang semula sangat bergantung pada dana/daya masyarakat, tetapi juga banyak sekolah, terutama sekolah negeri, tidak berpengalaman dalam hal manajemen dan harus mempertanggung-jawabkan keuangan kepada masyarakat. Oleh karena itu, otonomi sekolah dianggap, terutama oleh negeri, lahir tidak tepat waktu.

Bagi sekolah-sekolah swasta, kerepotan terjadi pada persaingan dengan sekolah negeri dalam memperebutkan dana dari

---

<sup>5</sup> Keruwetan prosedur pindah guru telah menghambat sekolah dalam meningkatkan mutu – terutama hasil UAN - dan menghadapi persaingan. Korupsi Kolusi Nepotisme dengan pejabat daerah dan kepentingan partisan juga memengaruhi persaingan secara negatif yang seharusnya berjalan secara 'fair'.



masyarakat dan pemerintah. Dalam hal ini pemerintah masih juga cenderung membantu sekolah negeri, padahal sekolah negeri telah ditanggung keberhasilannya karena ditanggung pengadaan gurunya yang berstandar baik dan ditanggung pula gajinya. Kesulitan pembiayaan yang dialami sekolah swasta tetap saja kurang diketahui pers dan DPRD yang dikatakan sering bersuara membela masyarakat. Ditambah lagi para wakil rakyat di DPRD pada umumnya tidak mengetahui masalah penyelenggaraan pendidikan sehingga sekolah tidak mempunyai penyalur aspirasi yang efektif. Terutama di Kulon Progo, sekolah umum swasta makin berat menghadapi otonomi sekolah, karena prioritas dana daerah makin diarahkan saja ke sekolah kejuruan.

Kegiatan kreativitas di sekolah, khususnya program jurusan dan ekstra-kurikuler baru, cenderung duplikatif dengan sekolah lain, sehingga hampir tidak ada satu sekolah pun yang dapat berlindung dari persaingan. Persaingan yang terjadi adalah persaingan ketat yang cenderung tidak produktif karena sumber daya daerah yang dijadikan *input*, seperti guru, calon siswa, dan – bagi sekolah kejuruan – dunia industri serta tenaga profesional untuk uji kompetensi, berjumlah terbatas untuk mendukung banyak agenda yang diajukan sekolah.

Sifat terbuka (*fair*) juga tidak dimiliki oleh semua sekolah. Sekolah yang tidak mampu menarik minat calon siswa cenderung tetap bertahan dan meminta bantuan pemerintah, sehingga mengurangi 'jatah' bagi sekolah yang efisien. Kesalahan utama yang menyebabkan kebangkrutan sering berada di tangan sekolah. Di samping itu, sekolah-sekolah pada umumnya juga tidak siap bersaing bebas, terbukti adanya kesepakatan 'ambang tarif' sekolah yang dibuat bersama oleh Musyawarah Kerja Kepala-kepala Sekolah, sehingga tercipta semacam kartel sekolah yang melemahkan iklim bersaing, yang selanjutnya akan merugikan pengguna/konsumen.



## BAB IV

# TITIK TEMU SKENARIO MENUJU OTONOMI SEKOLAH

### 4.1. Pengantar

Kesamaan skenario sekolah negeri dan swasta dalam menuju otonomi adalah penyusunan program-program untuk mengkonsolidasikan masalah internal sekolah dan masalah eksternal bersama dengan Komite Sekolah/Yayasan, memenuhi standar minimal sarana dan prasarana, membuat program jurusan dan ekstrakurikuler baru serta meningkatkan model, metode, dan materi untuk meningkatkan pembelajaran.

Asumsi yang sama terkandung dalam program-program pengembangan otonomi dari sekolah-sekolah yang berbeda-beda, yaitu 1) sekolah dapat mengkonversi sumber daya yang dimiliki maupun yang potensial dikembangkan menjadi kekuatan riil sekolah; 2) kekuatan riil sekolah dapat menjadi daya tarik baru yang dapat ditawarkan ke pasar untuk menggali sumber daya potensial di masyarakat dan pemerintah untuk menjadi sumber daya riil berikutnya.

Dengan kata lain, program yang dilaksanakan di sekolah akan mengubah manajemen, kinerja pembelajaran, dan 'citra sekolah' selanjutnya, agar pada gilirannya menarik minat masyarakat dan pemerintah untuk berinvestasi di sekolah tersebut. Ini adalah *instrumental goal* agar sekolah mendapatkan kekuatan tambahan untuk menggariskan dan melaksanakan program-program selanjutnya. Ini berarti, semua sekolah akan mencoba meningkatkan kuantitas/kualitas *in-put*, proses, *out-put*, dan sebagian bahkan sampai ke ranah *out-come*. Semua sekolah pun akan menempatkan manajemen dan juga 'pemasaran' ke dalam program sekolah sebagai hal yang strategis. 'Bergerak dalam persaingan kualitas dan harga

menuju pasar/masyarakat dan pemerintah' menjadi mantra sekolah-sekolah dalam menuju otonomi. Menuju otonomi dilakukan dengan bergerak ke pasar atau ke arah masyarakat pengguna jasa sekolah, adalah hal yang mudah dimengerti. Namun, sulit dimengerti dalam menuju otonomi dilakukan dengan cara bergerak mendekati pemerintah. Hal ini karena upaya itu akan menambah ketergantungan dana dari pemerintah dan akan menjauhkan sekolah dari 'otonomi' yang sesungguhnya. Namun dalam masa transisi, akumulasi sumber daya dari pemerintah adalah bagian dari sikap oportunistik sekolah yang dapat dilakukan untuk memenangkan persaingan.

#### 4.2. Perbaikan Mutu Pelayanan Sebagai Wahana Menuju Otonomi/Kemandirian

Sejak otonomi sekolah dimulai, semua pihak – sekolah, masyarakat, dan pemerintah – tanpa memperhatikan perbedaan visi-misi sekolah, baik sekolah yang dikelola pemerintah maupun swasta, berbentuk sekolah umum atau kejuruan, memandang bahwa sekolah sebagai suatu lembaga yang memiliki kewenangan untuk mencapai kemandirian memerlukan perbaikan mutu pelayanan sebagai tujuan antara (*intermediate goal*). Dengan kata lain, konsep dan upaya menuju otonomi sekolah melalui perbaikan pelayanan telah menjadi bentuk pencitraan identitas diri sekolah yang baru yaitu sebagai lembaga pelayanan publik. Pelayanan yang baik dan strategis ini harus diupayakan oleh sekolah sendiri. Tingkat keswadayaan sekolah swasta yang selama ini cukup tinggi pun tidak luput untuk melakukan perbaikan pelayanan. Akhirnya semua sekolah berpendapat bahwa tanpa perbaikan pelayanan, sekolah akan kalah bersaing dan kemungkinan kelak tidak akan mampu lagi bertahan hidup. Pelayanan yang dilakukan meliputi :

1. Penanganan lebih maksimal *in-put*, yaitu penerimaan investasi dana untuk sarana dan prasarana,
2. perbaikan sumber daya, yaitu siswa dan ketenagaan,
3. perbaikan proses, yaitu manajemen dan pembelajaran,
4. *perbaikan out-put*, yaitu mutu keterdidikan, dan

5. *Maksimalisasi out-come*, yaitu tingkat penerimaan lulusan di sekolah tingkat berikutnya atau penerimaan lulusan di dunia industri.

Perbaikan *in-put*, proses, *out-put*, serta *out-come* sebagai tujuan-antara, akan meningkatkan kepercayaan diri dan juga kepercayaan pihak lain – pemerintah, masyarakat, sekolah lain atau sekolah lanjutan, dan dunia usaha – untuk berinvestasi dan bekerja sama. Dalam hal ini, melalui tujuan-antara itu sekolah berharap secara bertahap dapat mengurangi atau bahkan menghilangkan ketergantungannya dengan pemberi dana agar pada tahap selanjutnya, yaitu tahap mandiri, selanjutnya mampu memantapkan peran kemitraan dengan pihak lain.

Sekolah-sekolah juga menyadari perihal keseluruhan pelayanan yang berkaitan satu sama lain sebagai rantai sistem kelembagaan yang dimulai dari tahap proses sampai pada peran internal sekolah yang sangat menentukan *out-put* dan *out-come*. Pada penggalan proses, sekolah dapat memperbaiki dan menekuni bidang manajemen/ pembelajaran untuk meningkatkan kualitas keterdidikan siswa. Sekolah-sekolah pada umumnya juga menyadari perihal *out-put* dan *out-come* yang harus dihasilkan, kendati masih bergantung pada institusi lain yang melakukan pengujian dan penerimaan karyawan/rekrutmen. *Out-put* yang dihasilkan sekolah berupa tingkat kelulusan dan *out-come* berupa penerimaan karyawan/rekrutmen akan dilihat oleh masyarakat, pemerintah dan dunia usaha sebagai bukti relevansi sekolah dengan kehidupan pasca sekolah. Kedua hal itu dipandang sebagai ‘produk’ yang akan menjadi umpan balik positif demi meningkatkan ‘kekuatan’ yang memberdayakan sekolah menuju otonomi. Atau jika yang terjadi sebaliknya, akan menjadi daya negatif dan bumerang (*back firing*) bagi sekolah itu sendiri.

Tentu saja sekolah-sekolah yang ‘lemah’ di semua lini – *in-put*, proses, *out-put*, dan *out-come* – akan menghadapi tantangan berat dalam memperbaiki mutu pelayanan di tengah persaingan pelayanan yang ditawarkan oleh sekolah-sekolah lain yang telah ‘kuat’. Namun, semua sekolah tak mempunyai pilihan lain bila ingin bertahan hidup.

Sekolah-sekolah harus mulai melakukan perbaikan mutu pelayanan yang merupakan *common ground* dan alur utama skenario yang harus dijalani untuk menuju otonomi.

Orientasi kuat pada peningkatan mutu pelayanan sebagai skenario utama menuju otonomi sekolah, merupakan kabar baik. Selanjutnya, bagaimana peran pemerintah? Pemerintah tidak cukup hanya mengandalkan skenario yang telah digariskan pemerintah sendiri secara *a-priori*. Artinya, sekolah-sekolah tidak semua berhasil melangkah ke tahap yang lebih maju secara linier dengan mengikuti tahap-tahap pra-formal, formal, transisional, dan kemudian otonom. Tahapan yang mungkin juga terjadi adalah bahwa sebagian sekolah bisa 'runtuh' (*set-back*) dan menempati posisi yang makin rendah. Pemerintah pun perlu bersikap realistis, perlu melihat dinamika yang muncul di lapangan, agar secara *a-posterioris* pemerintah dengan kebijakannya cepat, tepat dan memadai dalam merespons pola dinamika yang berkembang dan mampu melihat secara kausistik yang terjadi di masing-masing sekolah, agar kebijakan yang diambilnya relevan.

#### **4.3. Perbedaan Visi-Misi, Definisi Mutu Pelayanan dan Implikasinya**

Perbaikan mutu pelayanan menjadi perhatian utama semua sekolah untuk menuju otonomi, namun visi-misi mereka berbeda-beda, terutama antara sekolah yang populis –sekolah dengan misi sosial dan keagamaan – dan sekolah elitis, yang mengambil definisi yang berbeda tentang makna 'mutu pelayanan yang baik'. Perbedaan pandangan ini akan menimbulkan perbedaan cara meningkatkan mutu keterdidikan. Pada Bab sebelumnya telah dipaparkan perbedaan mutu yang didefinisikan oleh sekolah-sekolah emansipatoris yang menempatkan pelayanan sosial sebagai tujuan, dan sekolah-sekolah liberal intelektualis yang menekankan pelayanan bagi mereka yang *eligible* secara finansial dan intelektual.

Sekolah-sekolah emansipatoris menerapkan ambang *in-put* siswa secara kurang diskriminatif, sedangkan sekolah-sekolah liberal intelektualis menerapkan ambang 'diskriminatif', yaitu menggunakan passing-grade NEM. Ambang yang berbeda ini akan menimbulkan efek penyaringan<sup>6</sup> *in-put* yang segmentatif di antara sekolah-sekolah. Segmentasi ini berdampak pada pemilihan program yang berbeda tetapi dianggap cocok untuk meningkatkan mutu pelayanan yang konsepnya ditentukan oleh masing-masing sekolah secara berbeda pula.

Misi sekolah emansipatoris adalah menekankan pemerataan (*equality*), termasuk melebarkan akses masuk bagi mereka yang daya belinya lemah, sebagai bagian peningkatan pelayanan sosial yang dilakukan sekolah. Peningkatan pelayanan berikutnya adalah meningkatkan kualitas keterdidikan siswa. Ini berbeda dengan peningkatan pelayanan yang dikonsepsikan oleh sekolah liberal-intelektualis. Misi sekolah liberal intelektualis yang lebih elitis adalah menekankan persamaan hak (*equity*), yaitu memberikan akses kepada siapa saja yang mampu (*eligibility*). Peningkatan pelayanan berikutnya adalah meningkatkan keterdidikan. Sekolah emansipatoris memilih titik tekan pemerataan dan sekolah liberal intelektualis mengangkat titik tekan peningkatan mutu keterdidikan bagi siapa pun yang mampu. Sebenarnya, pemerintah secara formal telah menegaskan dua macam titik tekan itu secara bersama-sama sebagai tujuan penyelenggaraan otonomi pendidikan dan otonomi sekolah.

Peningkatan pelayanan di sekolah populis adalah meningkatkan akses bagi sebanyak-banyaknya siswa, terutama kelompok yang kurang mampu, dan melalui kegiatan yang afirmatif itu tidak berarti tidak terbuka peluang bagi otonomi sekolah. Bagaimanapun juga sekolah adalah alat lembaga sosial – antara lain sebagai lembaga keagamaan – yang menempatkan dirinya sebagai manifestasi 'dari, oleh, dan untuk masyarakat'. Sejauh Yayasan/sekolah mampu menggalang dan mengelola dana dan daya

---

<sup>6</sup> efek penyaringan dana dari siswa dan biasanya diikuti penyaringan dana dan guru

dari masyarakat luas yang peduli untuk meningkatkan pelayanan, sekolah ini secara praktis otonom, tidak/kurang bergantung pada pemerintah dan orangtua murid.

Pandangan kepala sekolah negeri dan swasta tentang kedua jenis sekolah itu bahwa jenis sekolah yang populis sebagai sekolah yang ‘ampuh’— terutama di Kulon Progo yaitu di sekolah swasta sosial keagamaan. Sekolah itu dianggap ampuh karena tetap kokoh berdiri di tengah persaingan, kendati jumlah siswanya sedikit dan kebanyakan berasal dari kelompok kurang mampu. Sekolah semacam ini pun menempatkan tahapan proses pembelajaran dan *out-put/out-come* sebagai komponen yang substansial dalam upayanya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sebagai ‘tujuan antara’ agar sekolah memperoleh partisipasi yang lebih besar dari masyarakat dan pemerintah sebagai sumber dana dan daya. Dengan demikian, kedua jenis sekolah itu mempunyai tujuan yang sama yaitu menuju otonomi meskipun dalam definisi penempatan posisi (*positioning*) dan jalan yang ditempuh dalam upaya meningkatkan pelayanan – pemerataan dan peningkatan mutu keterdidikan – ditemui perbedaan.

Berdasarkan dua jenis sekolah itu, pemerintah perlu membuat kerangka dan memberi fasilitas agar tujuan pemerataan maupun peningkatan mutu pendidikan yang telah dipilih oleh sekolah-sekolah yang berbeda itu tercapai. Dengan demikian sekolah-sekolah akan berkembang secara otonom sekaligus maksimal mendukung program pemerintah dalam melayani kebutuhan pendidikan masyarakat, yaitu baik mutu dan pemerataannya meningkat.

#### **4.4. Perbaikan Mutu Pelayanan dan Kehadiran Komite Sekolah**

Kompetisi di antara sekolah-sekolah untuk melakukan perbaikan pelayanan sebagai upaya menuju otonomi sekolah dibatasi kewajiban-kewajiban tertentu, seperti kalender akademik, kurikulum wajib dan standar pelayanan minimal yang diatur oleh pemerintah. Sekolah-sekolah swasta menjalankan kewajiban-kewajiban itu dan



juga mempunyai tanggung-jawab pada kewajiban internal dengan yayasan, misalnya yayasan sekolah dengan karakteristik keagamaan mengharuskan diberikannya mata pelajaran keagamaan yang spesifik. Masing-masing sekolah negeri maupun swasta secara individual mempunyai keterbatasan modal/kepemilikan untuk mengembangkan mutu pelayanan kepada masyarakat. Lebih dari itu, masing-masing sekolah juga mempunyai 'pasar tradisional'-nya sendiri-sendiri. Kendati demikian, sekolah-sekolah itu masih mempunyai peluang yang relatif luas karena memiliki MPBS (Manajemen Pendidikan Berbasis Sekolah), Komite Sekolah, dan peluang pengayaan kurikulum dan metode pembelajaran, serta prioritas dana/daya pengembangan yang dicanangkan pemerintah. Sekolah-sekolah pun memodifikasi atau bahkan membuka pelayanan program dan jurusan 'baru' sebagai upaya meningkatkan pelayanan kepada pengguna.

Tantangan nyata yang pada umumnya dialami sekolah negeri maupun swasta adalah bagaimana desain Komite Sekolah/Majelis Sekolah yang digariskan pemerintah (Kepmendiknas 004/tahun 2002) itu cocok untuk mengembangkan sekolah. Ini tantangan yang seakan-akan tak terhindarkan karena keberadaan Komite Sekolah menjadi prasyarat dilakukannya penggalan dana; baik dana 'pembangunan' atau bantuan dari pemerintah kepada sekolah, maupun dana dari masyarakat. Sekolah negeri yang selama ini bergerak atas juklak-juknis ke atas, menemui hal baru dengan keberadaan Komite Sekolah sebagai persyaratan institusional sekolah untuk mengembangkan 'kaitan eksternal' ke pemerintah dan terutama ke masyarakat itu.

Di lapangan terlihat nyata bahwa sebagian sekolah, terutama sekolah-sekolah negeri yang telah relatif kuat, merasakan keberadaan Komite Sekolah sebagai 'rantai birokrasi' baru karena beberapa prosedur keuangan sekolah harus melewati Komite Sekolah terlebih dahulu. Bahkan oleh sekolah negeri yang telah kuat, pertanggung-jawaban keuangan yang dananya diperoleh dari tangan masyarakat menjadi 'momok' karena bila dianggap tidak akuntabel oleh masyarakat akan menghancurkan citranya yang selama ini superior.

Sedangkan sekolah-sekolah negeri yang miskin menganggap Komite Sekolah memberi peluang lebih luas untuk berhubungan dengan pihak selain wali murid untuk mendapat tambahan 'modal sosial' yang selama ini sangat terbatas. Tetapi, biasanya muncul masalah baru tentang hak-hak Komite Sekolah, terutama menyangkut keuangan. Sering terjadi pertengkaran antara sekolah dan Komite Sekolah jika sekolah berhasil mendapatkan modal sosial yang kemudian dikonversi menjadi modal keuangan.

Di pihak lain, terutama sekolah swasta yang berbasis masyarakat/komunitas merasakan peran Komite Sekolah – memberi pertimbangan, perbantuan, pengawasan, dan perantara dengan masyarakat – seakan-akan adalah duplikasi yayasan. Keanggotaan Komite Sekolah, yang melibatkan unsur eksekutif dan legislatif atau LSM, seakan-akan mencerminkan intervensi pemerintah dan dikhawatirkan akan mengganggu independensi sekolah serta mereduksi otoritas yayasan yang dilindungi undang-undang yayasan.

Pada dasarnya, semua sekolah, negeri maupun swasta, berniat memecahkan masalah konsolidasi eksternal dengan Komite Sekolah sebagai bagian skenario menuju otonomi. Masih juga dijumpai sebagian besar sekolah negeri melihat Komite Sekolah sebagai alat mobilisasi dana dan legitimasi sekolah semacam BP3 dengan kemasan baru, dengan mengingat budaya birokrasi yang masih melekat. Sedangkan sekolah swasta melihat Komite Sekolah sebagai alat pemerintah untuk meningkatkan kontrol terhadap organisasi sekolah yang diselenggarakan masyarakat. Sekolah-sekolah swasta ini atau tepatnya yayasan sekolah swasta mencoba mengatasi masalah Komite Sekolah dengan memasukkan anggota Komite Sekolah sebagai pengurus yayasan atau sebaliknya –dan ini yang paling sering terjadi—memasukkan unsur-unsur yayasan ke dalam Komite Sekolah dan ditambah unsur-unsur lain. Ini bentuk resistensi sekolah swasta terhadap konsep pemerintah yang dipaksakan.

Posisi Komite Sekolah yang cenderung menjadi bagian sekolah menjadikan posisi masyarakat/pengguna yang terwakili unsurnya tetapi tetap kurang terwakili kepentingannya. Masalah yang

mendasar adalah apakah Komite Sekolah adalah lembaga di luar pemerintah, yang berarti murni berasal dari masyarakat dan mewakili kepentingan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan atau sebaliknya Komite Sekolah sebagai *quasi state* dan semata-mata alat sekolah.

Apabila pemerintah ingin berbuat adil dan mengembangkan kompetisi yang adil untuk meningkatkan efisiensi, pelayanan, transparansi, dan demokratisasi, masalah Komite Sekolah yang dihadapi sekolah negeri maupun swasta ini perlu dipertegas posisinya. Bila masalah ini tidak juga dicarikan jalan keluarnya, maka peluang konflik dengan masyarakat akan mudah terjadi karena masyarakat termarginalisasi hak politik-pendidikan-nya sementara terjadi peningkatan beban finansial kependidikan di pundak masyarakat. Keadaan seperti ini akan menyulitkan sekolah di masa depan. Keadaan ini pula akan menjauhkan sekolah dari keinginan mencapai otonomi. Oleh karena itu, posisi Komite Sekolah perlu dipikirkan ulang, agar masyarakat mempunyai hak-hak politik kependidikan dan menempati posisi *governance* yang jelas terhadap tindakan yang dilakukan sekolah negeri dan Dinas Pendidikan maupun sekolah swasta dan yayasan. Ini berarti upaya mendorong otonomi sekolah harus berjalan sejajar dan didukung dengan pengembangan hak-hak dan kewajiban politik kependidikan masyarakat. Dengan kata lain, untuk menemukan titik temu skenario menuju otonomi yang lebih sinergis antara negara-sekolah-masyarakat, perlu dikembangkan azas yang menekankan pentingnya pengembangan otonomi sekolah yang bertumpu pada pengembangan Komite Sekolah sebagai bagian *civil society* di bidang pendidikan. Jika azas seperti ini tidak dikembangkan, tata hubungan sekolah dengan masyarakat tidak akan dilihat sekolah sebagai hubungan yang primer, karena sekolah akan cenderung menempatkan negara – bagi sekolah negeri– atau patron – tokoh masyarakat bagi sekolah swasta – sebagai hal yang utama. Di lain pihak, keadaan atau posisi Komite Sekolah seperti ini tidak akan bisa menyadarkan masyarakat luas sebagai pengguna pendidikan dan menempatkan pendidikan sebagai kewajiban eksistensial.

Sekolah-sekolah yang menempatkan Komite Sekolah sebagai bagian dari *civil society* dan sebagai wadah penyalur aspirasi masyarakat, menerima Komite Sekolah sebagai lembaga independen. Sekolah ini cenderung memandang Komite Sekolah sebagai hal yang kurang berdaya karena tidak adanya insentif. Selanjutnya sekolah-sekolah menanggapi skenario memberdayakan Komite Sekolah sebagai bagian untuk menuju otonomi sekolah dengan berpendapat tidak akan berjalannya skenario itu jika pemerintah tidak mempunyai komitmen pendanaan untuk memberdayakan Komite Sekolah. Peran dan terutama dana pemerintah untuk mengembangkan Komite Sekolah itulah yang sangat diharapkan sekolah-sekolah.

#### 4.5. Perbaikan Pelayanan dan Kelemahan Manajemen Sekolah

Tantangan lain yang secara internal nyata terjadi di sekolah, tetapi sering tidak disadari, adalah ditemukan titik terlemah pada lini layanan – *in-put*, proses, *out-put*, atau *out-come* – yang sebenarnya menuntut perhatian lebih dari pihak sekolah sebagai lembaga pelayanan kepada siswa/masyarakat. Tetapi, pada umumnya sekolah lebih menekankan salah satu lini saja sebagai titik lemah yang harus diperbaiki sebagai syarat untuk meningkatkan pelayanan, misalnya lini *in-put* saja. Bahkan, Komite Sekolah, dengan legitimasi MPBS dan Konstitusi yang menyebutkan anggaran, cenderung dilihat sebagai lembaga yang memobilisasi sumber daya untuk menambah *in-put* dana. Peran ini dianggap sebagai titik anjak yang paling syah dan *point of departure* yang utama untuk menuju otonomi. Pandangan ini menunjukkan besarnya peran Komite Sekolah dalam pelayanan *in-put* dana karena hampir semua sekolah yang diteliti menyebut ‘kekurangan dana’ sebagai hambatan utama menuju ‘otonomi’. *In-put syndrome* mengakibatkan Komite Sekolah harus lebih kuat bertarung dalam upaya mengakumulasi dana dan daya dari sumber masyarakat/wali murid, pemerintah maupun yayasan. Padahal belum tentu dengan dana yang diperoleh itu, faktor kepemimpinan, manajemen, proses pembelajaran untuk mengolah *in-put* dana dari

luar atau dari siswa yang diperoleh akan mampu meningkatkan 'harga' atau 'citra' Komite Sekolah sebagai lembaga pelayanan yang berhasil. Titik anjak 'materialistik' ini dapat menambah stamina sekolah dalam jangka pendek, namun juga bisa membuka peluang bencana apabila kepercayaan berupa dana yang besar dari masyarakat tidak berhasil dipertanggung-jawabkan oleh sekolah melalui *out-put* dan *out come*-nya. Daerah yang masyarakatnya miskin tetapi menyaksikan kegagalan sekolah dalam menciptakan *out-put* dan *out-come* yang makin baik akan makin kendur partisipasi finansialnya. Sekolah-sekolah yang gagal ini akan semakin bergantung pada sumber dana dan daya dari pemerintah provinsi dan pusat, karena masyarakat semakin tidak mempedulikannya.

Titik anjak yang materialistik telah menjadi gejala umum sehingga pemerintah (Daerah, Pusat) perlu menyikapinya dengan tepat. Kebutuhan mendesak yang harus dilakukan adalah meningkatkan layanan pengetahuan/keterampilan manajemen yang tepat. Hal ini perlu dilakukan agar 'program baru' yang dipilih sekolah benar-benar untuk meningkatkan keterdidikan (*out put*) dan juga sesuai dengan kebutuhan/peluang usaha agar nilai *out-come* nya di pasar kerja tinggi. Dukungan pemerintah untuk pelatihan manajemen dan pertimbangan memilih program yang tepat sangat diperlukan, terutama untuk daerah miskin. Hal ini untuk menjamin *internal efficiency* maupun *external efficiency* serta demi memaksimalkan *economic return* seperti yang diharapkan masyarakat. Kebijakan itu sangat diperlukan karena di lapangan sering ditemui bantuan pemerintah lebih banyak berujud 'mentah' yaitu uang, sedangkan masih kurang diberikan pelatihan manajemen dan pertimbangan 'pasar' terhadap program-program 'baru' yang dikembangkan sekolah. Oleh karena itu, lembaga 'penjaminan mutu pendidikan' yang dibentuk pemerintah sudah saatnya membina sekolah dalam hal manajemen dan pertimbangan 'analisa pasar' dan bukan hanya terpaku pada isu 'pembelajaran dan pencapaian kurikulum' saja.

#### 4.6. Antara Konversi Langsung, Penawaran Program dan Kesenjangan

Terdapat perbedaan yang signifikan antara jalan yang ditempuh sekolah yang disebut 'sekolah unggulan' dan sekolah lainnya sebagai upaya akumulasi dana dari masyarakat, pemerintah maupun yayasan. 'Sekolah unggulan' berkonotasi pada peringkat atas berdasarkan nilai rata-rata NEM (*out-put*) dan tingkat transisi ke sekolah lanjutan (*out-come*), dan *out-put* di sekolah kejuruan juga mencakup tingkat sertifikasi dan rekrutmen di dunia kerja (*out-come*).

Sekolah unggulan cenderung mencoba mengkonversi keunggulan kompetitifnya untuk mendapatkan dana dari bermacam-macam sumber dan daya siswa yang secara kualitatif dan finansial dapat dijadikan *in-put* baru yang menjanjikan nama baik bagi sekolah. Hasil (*out-put* dan *out-come*) yang telah ditunjukkan selama ini adalah modal utama yang dapat secara langsung menarik 'investor' baru, antara lain pada masa penerimaan siswa baru. Terdapat kecenderungan penggunaan semboyan 'kami memberi bukti, bukan janji' oleh sekolah unggulan dalam kompetisinya menghadapi sekolah lain maupun pihak sumber dana potensial. Di samping itu, sekolah dengan predikat 'unggulan' biasanya juga menawarkan program baru atau layanan tambahan agar dapat menjamin keunggulannya dan juga meningkatkan 'aras' (*ceiling*) harga atau tarifnya.

Di pihak lain, sekolah non-unggulan, apalagi sekolah yang oleh masyarakat disebut 'sekolah buangan', hanya mampu menawarkan 'program baru' atau 'manajemen dan konsep pendidikan baru'. Secara umum sekolah non-unggulan mencoba mengkonversi program yang dibuatnya – biasanya hanya berupa proposal – agar bisa menjadi sumber dana/daya baru berupa penerimaan dana dari siswa baru maupun bantuan dari pemerintah, pihak swasta maupun dari yayasan. Motto yang biasanya dipakai sekolah ini adalah "Kami tidak memberi mimpi, tetapi janji dan bukti ke depan". Jelaslah terdapat perbedaan dampak persuasi antara yang diupayakan sekolah unggulan dan yang diupayakan sekolah non-unggulan. Sekolah

unggulan lebih besar kemungkinannya untuk berhasil menarik 'pembeli'.

Perbedaan daya jual melalui program yang ditawarkan dan ditambah sumber daya sosial – yaitu Komite Sekolah, alumni, kemampuan siswa, dan kemampuan finansial wali murid – yang dimiliki sekolah unggulan dapat dipakai untuk mendapat tambahan dana sebagai bentuk skenario menuju otonomi. Tindakan sekolah unggulan ini lebih berhasil dibandingkan yang dilakukan sekolah-sekolah non-unggulan. Hal ini menunjukkan bahwa otonomi yang diberikan kepada sekolah berpotensi memperlebar kesenjangan antara sekolah unggulan dan sekolah non-unggulan. Skenario yang disusun pemerintah dengan prioritas pada program wajar (wajib belajar) sembilan tahun tersebut tidak akan dapat berhasil tanpa dilakukan pemerataan kesempatan pendidikan. Kewajiban pemerintah selanjutnya adalah lebih memperhatikan sekolah non unggulan, yang banyak terdapat di daerah-daerah miskin agar sekolah-sekolah itu tetap dapat hidup dan bahkan berkembang sehingga lebih memberikan akses kepada kelompok miskin.

#### **4.7. Kompetisi Mendapatkan Dana dan Peran Pemerintah**

Keberhasilan upaya menambah penerimaan dana/siswa – sepertinya telah disadari oleh sekolah-sekolah – bergantung pada modal berupa 'hasil (*out-put*) dan *out-come* yang telah dimiliki, juga pada pemasaran ke masyarakat (*social marketing*) dan perubahan konteks ekonomi dan politik serta kemampuan di daerah (baik masyarakat maupun pemerintah). Perubahan konteks politik telah menimbulkan persaingan di antara sekolah negeri dan swasta. Sekolah negeri, yang kinerjanya cenderung *project oriented*, pertanggung-jawaban kerjanya selama ini kepada pemerintah lebih bersifat administratif dan kurang berorientasi pada hasil (*product oriented*). Hal ini menjadi kendala budaya yang berat untuk menemukan dana dari masyarakat. Sekolah negeri terutama masih cenderung bergantung dan mengandalkan dana dari pemerintah. Upaya untuk menemukan dana tambahan dari masyarakat kurang

diminati, kecuali terpaksa dilakukan, karena dirasakan berat untuk menanggung risiko pertanggung-jawaban kepada masyarakat.

Di pihak lain, sekolah swasta menemukan peluang lebih besar untuk mendapatkan dana dari pemerintah dibandingkan sebelumnya. Perubahan konteks politik telah memungkinkan kekuatan politik di DPRD maupun elite pemerintahan untuk 'memperjuangkan' dana bagi sekolah-sekolah swasta terutama demi kepentingan agenda politik dalam Pemilu atau Pilkada.

Terdapat kecenderungan yang sama antara sekolah negeri dan swasta yang keduanya menggali sumber yang kurang lebih sama yaitu dana dari pemerintah dan dari masyarakat. Kemudian muncul kompetisi menggunakan argumen yang sama-sama syah. Sekolah negeri tetap menuntut perhatian lebih besar pada dana pemerintah, karena merasa sebagai sekolah milik pemerintah. Sedangkan sekolah swasta juga menuntut perhatian dana dari pemerintah yang lebih besar karena merasa sudah lama sekali dianaktirikan pemerintah.

Selama pemerintah terjebak dalam pemikiran kepada siapa yang lebih perlu mendapat perhatiannya, maka isu parokialisme politik akan terus bergerak tanpa ujung. Pertimbangan bantuan seharusnya tidak lagi diarahkan kepada penyelenggara karena pemerintah akan dituduh mengutamakan penyelenggara tertentu dan bukan kepada pengguna. Sudah saatnya pemerintah mengubah orientasi bantuan ke arah calon siswa, misalnya dengan sistem *voucher* bagi siapa pun yang mendapatkan nilai tinggi, agar semua sekolah negeri maupun swasta berlomba-lomba mendekati calon orangtua murid dengan harga yang bersaing, transparan, akuntabel, dan prospek hasil yang lebih baik. Pendekatan ini diharapkan lebih adil dan juga menempatkan pemerintah pada peran memfasilitasi pelaksanaan hak-hak dasar masyarakat ('pembeli sebagai raja') dan peran melaksanakan kebijakan non-partisan.

Sekolah-sekolah negeri pada umumnya mencoba menawarkan program baru kepada masyarakat untuk mendapatkan dana non-pemerintah. Ini berarti upaya menuju otonomi dalam arti mengurangi ketergantungan dana dari pemerintah mulai dilakukan



melalui penawaran program baru. Masalah yang baru bagi sekolah negeri adalah bagaimana harus memberikan pertanggung-jawaban yang transparan dan akuntabel kepada masyarakat. Akuntabilitas kepada masyarakat ini tidak dilakukan sekolah negeri pada masa pra-otonomi. Tantangan bagi sekolah negeri ini juga berhubungan dengan isu bagaimana menempatkan Komite Sekolah yang harus berperan representatif bagi kepentingan masyarakat dalam tata-governance sekolah.

Sekolah negeri yang sekarang mulai menempatkan orientasi sumber daya dan pertanggung-jawabannya kepada masyarakat, mengakibatkan sekolah swasta yang selama ini sangat mengandalkan sumber keuangannya dari masyarakat, merasakan kehadiran Komite Sekolah milik sekolah negeri sebagai pesaing baru, bahkan sebagai ancaman. Persaingan memperebutkan dana dari masyarakat dialami oleh semua sekolah, tetapi persaingan itu lebih tajam terjadi di antara sekolah-sekolah sejenis, yang menawarkan program pendidikan yang kurang lebih sama. Di lapangan terlihat semua sekolah bersaing dengan program-program dan harga yang ditawarkan. Momentum Penerimaan Siswa Baru (PSB) memperlihatkan cara-cara yang ditempuh sekolah-sekolah untuk memenangkan persaingan dengan mendapatkan siswa dengan dana dan kualitas seoptimal mungkin. Persaingan seharusnya menempatkan masyarakat dalam posisi yang lebih terlayani. Namun, harapan itu saat sekarang masih jauh dari kenyataan karena :

1. Masyarakat tidak mempunyai informasi yang cukup tentang kelayakan harga masing-masing sekolah, terutama dengan program barunya; Berapa besaran dana akan dikeluarkan tiap-tiap siswa per tahun atau untuk beberapa tahun ke depan?.
2. Jumlah sekolah yang relatif tetap di suatu daerah (*fixed supply*) mengakibatkan tidak adanya pesaing baru di daerah tersebut sehingga sekolah-sekolah yang ada tidak menurunkan harga melainkan sekurang-kurangnya mempertahankan harga dengan menawarkan janji program dan pelayanan yang lebih baik. Kecenderungan yang terjadi

adalah sekolah-sekolah menaikkan harga dengan menawarkan program dan layanan 'baru'. Dan, akibatnya adalah 'ambang batas atas' harga sekolah tidak jelas.

Di tengah persaingan terlihat dengan jelas masyarakat yang kurang terlindungi, juga sekolah-sekolah mempermasalahkan 'kelayakan' harga yang menyangkut program atau pelayanan yang akan diberikan sekolah lain dan juga mempermasalahkan kemungkinan keberhasilan program-program yang ditawarkan dan *out-put/out-come* yang akan dicapai sekolah pesaingnya. Sekolah-sekolah terus bertanya-tanya tentang kriteria menentukan ambang harga sekolah. Dengan kata lain, tingkat kemampuan pelayanan yang berbeda-beda di antara sekolah-sekolah yang sejenis, menuntut pemerintah memberikan 'ancar-ancar' ambang harga yang sesuai, antara lain dengan mempertimbangkan tingkat pelayanan riil yang 'telah' dapat diberikan masing-masing sekolah. Idealnya, perlu dilakukan akreditasi sekolah oleh Dinas Pendidikan atau lembaga independen untuk membantu masyarakat mengenal ambang harga yang relatif jelas.

Di pihak lain, sekolah-sekolah non-unggulan menolak argumen seperti disebut di atas, dengan dalih kriteria keberhasilan pelayanan yang pernah dilakukan seperti pencapaian NEM/UAN dan kriteria dahulu yang pernah dipakai pemerintah terasa lain dan sudah tidak relevan lagi dengan kebutuhan masyarakat sekarang, apalagi pasar yang telah berubah dengan cepat. Dalam menghadapi sekolah unggulan sebagai pesaing, sekolah non-unggulan cenderung menekankan kriteria keberhasilan yang baru. Sekolah-sekolah non-unggulan juga menyadari bahwa masyarakat, terutama wali murid, menanyakan harga yang pantas sehingga sekolah-sekolah non-unggulan juga memerlukan panduan dalam tawar-menawar dengan masyarakat.

Sejauh ini pemerintah telah menggariskan standar pelayanan minimum, namun pemerintah tidak menggariskan batas harga. Sekolah-sekolah mulai bertanya-tanya apakah perlu digariskan ambang batas 'maksimum' harga sekolah sesuai dengan peringkat

sekolah sesuai dengan tolok ukur SPM? Kerisauan tentang kelayakan harga diperparah dengan munculnya isu 'peniadaan' UAN, yang dianggap oleh sebagian sekolah sebagai hilangnya *yard-stick* atau tongkat pengukur untuk menilai peringkat kinerja sekolah. Di tengah persaingan, sekolah-sekolah memerlukan panduan kriteria yang lebih tegas dan lebih komprehensif untuk menilai kinerja sekolah, dan juga menginginkan panduan ambang 'harga' yang wajar.

#### **4.8. Mencari Titik Temu 'Ambang Harga' di Antara Sekolah-Sekolah Swasta**

Di Kabupaten Semarang, Komisi E DPRD dan Dewan Pendidikan berkeinginan sejajar dengan kebutuhan yang telah disebutkan di atas, yaitu ambang harga sekolah menurut klasemen masing-masing. Dari wacana yang berkembang, masalahnya tidaklah sederhana karena antara lain menyangkut perbedaan yang cukup mendasar antara sekolah negeri dan sekolah swasta. Sekolah negeri sangat bergantung eksistensinya – gedung, guru, dan bantuan lain – pada pemerintah sehingga pemikiran untuk menerapkan ambang harga 'mungkin' lebih mudah dilakukan. Prioritas konsep dan penanganan bagi sekolah-sekolah negeri harus dijalankan.

Di pihak lain, sekolah swasta, terutama yang mandiri, sangat kecil menerima sumbangan dari pemerintah dan sangat besar tergantung pada 'dana dari masyarakat', sesuai dengan yang tercantum dalam UU Yayasan. Sumbangan substansial yang diterima dari keluarga menyebabkan sekolah swasta tertentu seakan menjadi milik keluarga dan bukan milik masyarakat. Hal ini menempatkan pemerintah atau lembaga pemeringkat mana pun pada posisi yang sulit untuk mengintervensi 'harga' sekolah itu. Upaya menerapkan ambang harga hanya dimungkinkan jika mendapat dukungan Peraturan Daerah (Perda) dan tidak mengurangi hak-hak sekolah yang diatur oleh UU Yayasan. Kebutuhan akan ambang harga itu dirasakan mendesak demi melindungi masyarakat dari kinerja sekolah swasta yang kurang terukur. Aspek yang menurut beberapa pihak di Komisi E DPRD dan Dewan Pendidikan penting untuk dilihat adalah aspek

batasan yang dapat menentukan apakah manajemen sekolah swasta sudah melampaui batasan kinerja yayasan dan telah memasuki 'dunia usaha' yang dapat dimasukkan sebagai tindakan *profit making* atau belum. Sekolah swasta, terutama yang bermisi sosial, melihat dirinya mengalami persaingan yang tidak *fair* karena sebagian sekolah yang lain, bahkan termasuk sekolah negeri, dianggap telah memasuki 'arena bisnis'. Sedangkan sekolah negeri melihat sekolah swasta seperti 'istri kedua' pemerintah karena 'perselingkuhan' politik, yang merasa 'berhak meminta jatah dan gilirannya'. Tuding-menuding siapa yang telah melanggar misi awal lembaga pendidikan cenderung menguat di antara sekolah negeri dan swasta, maupun di antara sekolah sejenis negeri atau swasta. Masalah yang mengganjal adalah belum adanya Peraturan Pemerintah (PP) yang secara rinci menjabarkan UU Yayasan dan PP tentang lembaga pendidikan sebagai badan hukum. Bila PP telah tersedia, dapat menjadi pegangan sekolah-sekolah bagi upaya mencari titik temu aturan main yang dapat mengikat di antara sekolah-sekolah negeri maupun swasta sehingga bisa terjadi persaingan yang lebih *fair*.

#### 4.9. Beban Konteks dan Tantangan Teks

Dorongan pemerintah melalui pemberian otonomi (MPBS) agar sekolah, terutama sekolah negeri, mendapat peluang tambahan untuk mendapatkan partisipasi dari masyarakat dan untuk merencanakan program-program sekolah yang relevan, makin menyibukkan sekolah pada tingkat konteks sosial dan ekonomi. Sebelum otonomi sekolah diterapkan, sekolah lebih fokus pada teks mata pelajaran. Perubahan yang terjadi mengakibatkan terpecahnya perhatian dan berkurangnya fokus pada pembelajaran. Masalah manajemen yang menuntut kewirausahaan (*entrepreneurship*) dan *marketing* juga menyibukkan sekolah dan terutama kepala sekolah. Model kepemimpinan baru juga dituntut untuk menata hubungan sekolah dengan Komite Sekolah. Model hubungan baru dengan Dinas Pendidikan dan Bupati harus direspons dengan tanggapan yang berbeda dengan tanggapan yang lazim diterapkan semasa sebelum

otonomi. Sekolah swasta pun mengalami masalah dengan konteks yang baru, yaitu dengan terbukanya peluang yang lebih luas untuk secara kompetitif mendapatkan sumber daya/dana dari pemerintah daerah dan dituntut pertanggung-jawabannya dalam pelaporan administrasi yang berbeda dengan masa sebelumnya. Ini pun mengakibatkan terpecahnya perhatian sekolah terhadap 'teks'. Sekolah sekarang lebih disibukkan dengan masalah-masalah yang berkaitan dengan sejenis perusahaan (*business like*).

Perhatian yang terpecah pada teks dan konteks menimbulkan kekhawatiran sekolah-sekolah tentang *transfer of knowledge*, yang menjadi inti pembelajaran akan berhasil. Sekolah-sekolah sebenarnya membutuhkan personel yang terpisah untuk menangani masalah 'konteks' baru ini. Terlihat di lapangan, sekolah-sekolah memilih individu tertentu, misalnya kepala sekolah yang dibantu guru lain yang mempunyai keterampilan yang relevan untuk lebih berkonsentrasi menangani masalah konteks. Penataan internal ini juga menjadi bagian skenario untuk menjalankan MPBS menuju otonomi sekolah. Di tengah tuntutan kompetisi, sekolah-sekolah yang tidak mempunyai manajer yang secara khusus menangani konteks, akan tertinggal. Kebutuhan akan manajer saat sekarang sudah menjadi kebutuhan yang mendesak. Pemerintah perlu memikirkan kemungkinan diselenggarakannya profesi manajer, yang berbeda dengan profesi kepala sekolah, untuk ditempatkan di sekolah-sekolah untuk mendorong sekolah melangkah menuju otonomi dan menjaga kualitas pembelajaran.

#### **4.10. Diversifikasi Program, Konvergensi, dan Pengembangan Peran (Sub)Dinas**

Jalan utama yang ditempuh sekolah-sekolah menuju otonomi adalah mengembangkan program yang menarik bagi investasi masyarakat di sektor pendidikan. Terdapat orientasi yang berbeda antara sekolah negeri dan sekolah swasta dalam melihat sumber daya 'baru' yang potensial bagi investasi. Sekolah negeri cenderung

mengarah ke masyarakat, sedangkan sekolah swasta cenderung ke mengarah ke pemerintah.

Terjadi pula reorientasi sekolah kejuruan dengan menawarkan program yang non-kejuruan sebagai program tambahan, dan sekolah umum menawarkan program 'keterampilan' sebagai program tambahan. Orientasi yang berbeda ini menimbulkan perbedaan eksplorasi program yang ditawarkan.

Program yang dikembangkan oleh sekolah negeri, misalnya melibatkan 'produk' kultural seperti program pendidikan keagamaan yang lebih intensif.<sup>7</sup> Sedangkan sekolah swasta non-kejuruan yang selama ini mempunyai keunggulan produk nilai-nilai kultural membuat produk baru yang cocok dengan peningkatan kualitas, khususnya yang sejalan dengan prioritas pemerintah daerah, yaitu keterampilan. Sebagai contoh, SMA Al-Ma'arif (Kabupaten Kulon Progo) memperkenalkan pelajaran mengemudi mobil untuk mendapatkan SIM; SMA Katolik Sanjaya (Kabupaten Kulon Progo) membuat batako dan beternak itik.

Sekolah kejuruan cenderung menawarkan produk tambahan yang dibumbui materi umum, sedangkan sekolah umum menawarkan program tambahan yang dibumbui rasa kejuruan. Sekolah kejuruan STM Al-Ma'arif memasarkan paket program non-keterampilan yang bersifat kultural, misalnya keahlian membaca tahlil, yang diperlukan untuk upacara kematian. SMA Sudirman (Kabupaten Semarang) menawarkan keterampilan membuat telur asin rasa jahe.

Pengembangan program tambahan cenderung tak terbatas dan sedikit-banyak menimbulkan konvergensi antara sekolah negeri dan swasta, maupun antara sekolah umum dan kejuruan. Kesejajaran skenario di antara sekolah-sekolah yang bermaksud menjalankan sikap dan pilihan yang *market friendly* jelas memerlukan penanganan yang tepat. Di satu pihak sekolah perlu diberi masukan pertimbangan pemerintah tentang apakah program-program itu berbasis sumber

---

<sup>7</sup> ranah ini selama ini hanya dijajah oleh sekolah-sekolah swasta dan madrasah, terutama yang berbasis organisasi sosial keagamaan.

daya dan mempunyai pasar sehingga akan bertahan lama. Di pihak lain, kecenderungan lintas disiplin memberi *in-put* pada pemerintah tentang apakah Sub-dinas Pendidikan – kejuruan versus umum – harus terpaku pada program pembinaan yang kaku (dikotomis), dan apakah perlu Dinas Pendidikan menghubungkan sekolah-sekolah, misalnya, dengan Dinas Perindustrian/Perdagangan sesuai dengan program pengembangan yang diberikan. Tanpa pembinaan yang relevan dan serius dari Dinas Pendidikan, program-program itu, yang kadang-kadang membutuhkan dana ‘sisipan’ setelah pendidikan itu berjalan, dikhawatirkan mengurangi kelancaran tupoksi utama, juga dapat menimbulkan kekecewaan masyarakat karena konvergensi program pendidikan berdampak pada peningkatan jumlah lulusan yang tak terkendali yang pada akhirnya mempertajam persaingan massal untuk memperebutkan lapangan pekerjaan.





## BAB V

### KESIMPULAN

Berdasarkan uraian dan pembahasan sebagaimana dikemukakan sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan menyangkut konsep otonomi sekolah, perencanaan dan program, serta titik temu skenario menuju otonomi sekolah.

#### 5.1. Konsep Otonomi Sekolah

Terdapat kesamaan dan juga perbedaan konsep otonomi sekolah di antara sekolah-sekolah di daerah. Kesamaan pandangan yang muncul adalah semuanya menekankan perlunya kemandirian sekolah dalam pengelolaan lembaga pendidikan dan mengembangkan pelaksanaan pembelajaran yang mengacu pada pencapaian kurikulum nasional secara maksimal untuk meningkatkan kualitas keterdidikan siswa dan para lulusan. Pandangan yang relatif 'seragam' seperti itu muncul karena dipersepsikan dengan kebijakan desentralisasi/otonomi daerah, sekolah-sekolah menerima :

*pertama*, kewenangan baru dalam hal manajemen atau pengelolaan sekolah, termasuk hal yang penting yaitu perencanaan dan kewenangan pengembangan pembelajaran;

*kedua*, kelembagaan baru yaitu Komite Sekolah;

*ketiga*, orientasi pada sumber pembiayaan baru.

Ketiga hal ini dipersepsikan sebagai hal-hal fundamental yang baru bagi sekolah yang muncul di era otonomi daerah dan sekolah.

Perbedaan mendasar dalam konsep otonomi sekolah yang bermacam-macam bermula dari:

*pertama*, perbedaan cara pandang ketiga hal tersebut; cara pandang yang berbeda terhadap kewenangan mengelola

sekolah, kehadiran Komite Sekolah, dan tingkat potensi 'sumber pembiayaan' yang baru, akan memberikan *self concept* yang berbeda – misalnya optimis vs pesimis, kuat atau lemah, dst. – sebagai pemaknaan atas otonomi sekolah.

*kedua*, perbedaan penilaian peluang dan kendala yang dihadapi sekolah akibat perubahan konteks politik, ekonomi, dan sumber daya (eksternal, makro daerah), yang disebabkan politik desentralisasi dan otonomi daerah.

*ketiga*, cara pandang terhadap sekolah dan sekolah lainnya menyangkut kemampuan pengelolaan internal terhadap ketiga hal tersebut dan peluang dan kendala eksternal yang dapat digunakan sekolah dan sekolah lain untuk meningkatkan daya saing; dengan kata lain, perbedaan konsep otonomi sekolah yang lahir sangat ditentukan oleh pandangan yang berbeda atas 'tiga aspek' yang disebut di atas.

Dapat dimengerti mengapa terdapat perbedaan penting antara sekolah negeri dan swasta atas kehadiran kewenangan pengelolaan Komite Sekolah dan sumber daya keuangan yang baru. Sekolah swasta telah lama mempunyai kewenangan pengelolaan keuangan sendiri bersama yayasan, dan berbeda dengan sekolah negeri yang mengalami keterkejutan budaya sehingga mengalami kegamangan untuk melaksanakan kewenangan – misalnya perencanaan – dan menggalang kemitraan dengan Komite Sekolah. Sekolah negeri pada umumnya juga menghadapi tantangan 'pertanggung-jawaban' yang lebih berat dibandingkan sekolah swasta. Ketika sekolah negeri harus menggali sumber dana baru, yaitu dari masyarakat sebagai andalan, maka masyarakat akan lebih meminta pertanggung-jawaban 'hasil' yang berbeda dengan pertanggung-jawaban dana dari pemerintah, yang cenderung hanya berbentuk pertanggung-jawaban 'prosedural administratif'. Dalam menghadapi 'peluang' dana maupun proyek yang terbuka dalam konteks politik yang baru, sekolah negeri seakan-

akan tidak mempunyai 'tangan politik' untuk memengaruhi elite daerah dibandingkan sekolah-sekolah swasta – terutama sekolah-sekolah yang berbasis sosial keagamaan yang besar dan mempunyai agen penyalur aspirasi politik – untuk mendapatkan dana dari Daerah. Di pihak lain, kepala daerah/DPRD sering merasa kesulitan memilih salah satu sekolah swasta yang bersaing bagi pengucuran dana sehingga memungkinkan sekolah negeri secara pasif menjadi yang terpilih.

Sekolah-sekolah swasta melihat sekolah-sekolah negeri cenderung berada dalam posisi yang diuntungkan karena mendapat dukungan dana rutin dari pemerintah, sedangkan sekolah swasta tidak dapat mengandalkan dana pemerintah karena hanya mendapatkan 'dana bantuan insidental' pemerintah. Namun, sebagian sekolah swasta, terutama yang secara politik mempunyai jaringan kuat, memperoleh peluang untuk menggali sumber daya secara lebih luas ke dalam kantung anggaran daerah sejak otonomi diizinkan.

Sekolah kejuruan nampaknya menghadapi realitas baru, yang sebagian sama masalahnya dan sebagaimana lain berbeda. Realitas yang sama dihadapi sekolah kejuruan adalah munculnya program-program keterampilan di sekolah non-kejuruan yang menampilkan persaingan terhadap sekolah kejuruan dalam mendulang siswa. Realitas berbeda yang dihadapi sekolah kejuruan adalah berhubungan dengan minat masyarakat dan pemerintah daerah. Sekolah Kejuruan Pertanian di Semarang, yang sebelum era otonomi bersubsidi kuat, sekarang berhadapan dengan penurunan minat masyarakat karena jatuhnya harga produk pertanian dan orientasi non-pertanian yang muncul di pemerintah daerah. Sebaliknya sekolah kejuruan di Kulon Progo berhadapan dengan konteks baru – masalah krisis ekonomi – yang justru lebih menjanjikan, yaitu minat masyarakat meningkat terhadap sekolah yang *genjah* (*quick yielding*) dan dukungan pemerintah yang lebih kuat pada sekolah semacam itu. Dalam perbedaan itu, terlihat jelas kesulitan yang relatif sama yang dihadapi oleh sekolah-sekolah kecil, terutama sekolah swasta yang kurang mempunyai basis massa besar dalam mengikuti irama persaingan yang melibatkan mobilisasi 'ketiga aspek atau dimensi'

## 5.2. Perencanaan dan Program

Cuplikan realitas dari temuan menunjukkan sekolah-sekolah yang ada secara berbeda (*asymmetrical*) berhadapan dengan *capital* dan *field* yang berubah, menurut istilah Bourdieu. Tantangan baru itu mengharuskan perubahan cara pandang (*habitus*) dan mengharuskan sekolah untuk mengembangkan program-program aksi yang baru dan relevan. Sekolah-sekolah mencoba membuat reorientasi dengan visi-misi dan perencanaan program baru. Dengan kata lain, visi-misi dan perencanaan program yang lahir merupakan respons atas kewenangan dan konteks eksternal yang berubah dan bagian dari strategi bertahan hidup dan menguatkan (*survival and empowering strategy*).

Perbedaan visi-misi di antara sekolah-sekolah sekalipun bermakna abstrak/normatif, namun sering mencerminkan perbedaan posisi yang diambil (*positioning*) akibat cara pandang terhadap kondisi internal yang dimiliki, dan kondisi eksternal serta persaingan akumulasi sumber daya yang dihadapi. Sebagai contoh, salah satu sekolah bervisi: “*Ngopeni sing ora kopen*” (‘Mengurus mereka yang terlantar’), tetapi di pihak lain, sebuah sekolah unggulan mempunyai visi yang lebih ‘megah’: “Tangguh Dalam IMTAK, Unggul dalam IPTEK, Beretos kerja Tinggi Menuju Puncak Prestasi, akan diraih dengan mantap”. Sebagian sekolah lain, terutama sekolah yang relatif lemah, cenderung ‘kebingungan’ memosisikan diri. Salah satu sebabnya yang menonjol adalah hilangnya orientasi akibat perubahan konteks dan ketidak-berdayaan menghadapi persaingan. Pada tahap ini, sekolah semacam itu lebih terpaku pada upaya penyelamatan diri (*salvation effort*), sehingga belum menampilkan perencanaan yang jelas.

Kelompok sekolah yang telah relatif tegas dalam mengambil posisi, terlihat kecenderungan yang sama dalam perencanaan dan program.

*pertama*, munculnya perencanaan yang sangat umum, menyangkut hampir semua lini (*in-put*, proses, *out-put*, dan sebagian lagi ke *out-come*), dan seakan-akan semuanya menjadi titik yang diprioritaskan.

*kedua*, hampir semua sekolah cenderung mengarah generalis; sekolah kejuruan mengembangkan aspek non-kejuruan sebagai jenis layanan baru, dan sebaliknya sekolah non-kejuruan mengembangkan aspek keterampilan dengan menekankan pengembangan pilihan ekstra-kurikuler yang dibungkus istilah *life skill* sebagai manifestasi otonomi; sekolah sebagai lembaga pelayanan cenderung menempatkan diri sebagai semacam *retailer* dengan bermacam-macam produk untuk memperluas segmen pengguna dalam persaingan memperebutkan 'pasar'; kecenderungan seperti ini memperketat irama persaingan di antara sekolah-sekolah dan meningkatkan risiko kekalahan dalam persaingan, terutama bagi sekolah yang 'lemah'. Kaidah 'spesialisasi adalah payung yang aman untuk melindungi diri dari persaingan' tampaknya tidak disadari atau bahkan tidak dipercayai oleh sekolah-sekolah; sedangkan yang lebih dipercaya adalah ikut arus saja.

*ketiga*, sekolah-sekolah mencoba menyesuaikan diri dengan 'prioritas pemerintah (Pusat dan Daerah)' dalam menentukan program baru demi 'menangkap' kucuran dana dari pemerintah; kecederungan ini menuntut keterampilan *lobbying* atau menemukan *broker* yang dapat menghubungkan sekolah dengan 'patron' di kalangan pengambil keputusan.

### 5.3. Titik Temu Skenario Menuju Otonomi Sekolah

Titik temu skenario yang dianut bermacam-macam pihak, terutama oleh sekolah dan pemerintah, terlihat pada hal-hal berikut.

1. Orientasi yang kuat di semua sekolah dalam peningkatan mutu pelayanan sebagai skenario utama menuju otonomi, merupakan kabar baik. Namun, peran pemerintah selanjutnya tidaklah cukup hanya mengandalkan skenario menuju otonomi sekolah yang telah digariskan sendiri secara *a-priori*, melainkan perlu melihat dinamika yang muncul di lapangan, sehingga secara 'aposteriori' kebijakan pemerintah tepat dalam merespons dinamika yang berkembang.
2. Secara nyata terdapat dua jenis sekolah yaitu populis dan di pihak lain sekolah yang saya beri istilah liberal intelektual. Melalui definisi, penempatan posisi (*positioning*) dan jalan yang berbeda dalam upaya meningkatkan pelayanan pemerataan dan peningkatan mutu keterdidikan, mempunyai tujuan yang sama yaitu menuju otonomi. Pemerintah perlu membuat kerangka dan memberi fasilitas agar tujuan pemerataan di sekolah populis maupun peningkatan mutu pendidikan di sekolah liberal intelektual, yang telah menjadi pilihan sekolah-sekolah di daerah itu berkembang secara otonom dan sekaligus mendukung program pemerintah.
3. Titik anjak yang materialistik yaitu mengandalkan akumulasi dana sebagai pijakan sekolah untuk meningkatkan mutu pelayanan telah menjadi gejala umum. Kebijakan pemerintah (Daerah dan Pusat) perlu menyikapinya dengan tepat. Dukungan pemerintah untuk pelatihan manajemen dan pertimbangan untuk memilih program yang tepat sangat diperlukan, terutama di daerah miskin, demi menjamin *internal efficiency* maupun *external efficiency* serta mampu memaksimalkan *economic return* yang diharapkan masyarakat.
4. Semua sekolah negeri maupun swasta bermaksud memecahkan masalah konsolidasi dengan Komite Sekolah sebagai bagian dari skenario menuju otonomi.

Apabila pemerintah berupaya mengembangkan kompetisi yang adil untuk meningkatkan efisiensi, pelayanan, transparansi, dan demokratisasi, masalah posisi Komite Sekolah yang sama-sama dihadapi sekolah negeri dan swasta, perlu dipertegas posisinya. Apabila masalah ini tidak dicarikan jalan keluarnya, peluang konflik akan terjadi dengan masyarakat yang termarginalisasi hak politik pendidikan-nya karena peningkatan beban finansial kependidikan tidak diimbangi keberadaan lembaga yang memadai untuk menyalurkan aspirasi politiknya itu. Keadaan ini akan menyulitkan sekolah di masa depan. Keadaan ini juga menjauhkan sekolah dari keinginan untuk mencapai otonomi. Tampaknya perlu dipikirkan agar Komite Sekolah menempati posisi agar masyarakat mempunyai hak-hak politik kependidikan dalam penyelenggaraan pendidikan oleh sekolah negeri dan Dinas Pendidikan serta sekolah swasta dan yayasan.

5. Daya jual program yang ditawarkan, ditambah sumber daya sosial – Komite Sekolah, alumni, dan kemampuan siswa serta kemampuan finansial walimurid – yang dimiliki sekolah unggulan sebagai upaya menemukan tambahan dana sesuai skenario menuju otonomi, cenderung lebih tinggi prospek keberhasilannya dibandingkan yang akan dicapai sekolah-sekolah non-unggulan. Otonomi yang diberikan kepada sekolah berpotensi akan memperlebar kesenjangan antara sekolah unggulan dan sekolah non-unggulan. Skenario pemerintah dengan prioritasnya pada program wajar sembilan tahun berperan sangat penting dalam pemerataan kesempatan pendidikan. Sehingga adalah kewajiban pemerintah untuk lebih memperhatikan sekolah non-unggulan, terutama yang terdapat di daerah-daerah miskin.
6. Kompetisi akumulasi dana menggunakan argumen yang dianggap sama-sama syah. Sekolah negeri tetap menuntut

perhatian lebih besar pada dana dari pemerintah. Ini juga karena Sekolah negeri merasa lebih mudah menyusun pertanggung-jawaban dana pemerintah daripada membuat pertanggung-jawaban yang akuntabel dari dana yang diakumulasi dari masyarakat, karena masyarakat cenderung menuntut hasil, bukan laporan. Sedangkan sekolah swasta juga menuntut perhatian dana dari pemerintah yang lebih besar karena, menurut pihak swasta, pendidikan anak negeri di sekolah-sekolah swasta sudah lama dianak-tirikan pemerintah. Selama pemerintah terjebak pada siapa penyelenggara yang perlu mendapat perhatian, isu parokialisme politik akan terus bergerak tanpa ujung. Pertimbangan bantuan seharusnya tidak lagi diarahkan terutama kepada penyelenggara, melainkan kepada pengguna atau anak didik. Sudah saatnya pemerintah mengubah orientasi bantuan ke arah pengguna agar semua sekolah negeri maupun swasta berlomba-lomba memberikan pelayanan terbaiknya kepada pengguna secara transparan, serta menunjukkan akuntabilitas dan hasil yang lebih baik. Pendekatan seperti ini diharapkan lebih adil, juga menempatkan pemerintah pada peran memberi fasilitas pelaksanaan pendidikan sebagai hak dasar masyarakat dan peran memberi kebijakan yang non-partisan, seperti yang diamanatkan UU Sisdiknas yang baru.

7. Orientasi sekolah negeri yang setelah otonomi lebih kuat mengarah ke masyarakat dalam mencari dana, mengakibatkan sekolah swasta yang selama ini sangat bergantung kelangsungannya dari dana masyarakat sebagai sumber keuangan merasakan kehadiran pesaing baru, bahkan ancaman baru. Persaingan seharusnya menempatkan 'masyarakat' dalam posisi yang lebih terlayani. Namun, masyarakat tidak mempunyai informasi yang cukup tentang kelayakan harga masing-masing sekolah, dan juga *fixed supply* ('jumlah sekolah



yang relatif tetap di suatu daerah') sehingga masyarakat tidak mempunyai banyak pilihan. Sekolah-sekolah yang ada cenderung menaikkan harga sambil menawarkan program dan layanan 'baru'. Namun demikian, dengan tingkat kemampuan pelayanan berbeda-beda di antara sekolah-sekolah yang sejenis, maka pemerintah seharusnya memberikan 'ancar-ancar' ambang harga yang sesuai, antara lain dengan mempertimbangkan tingkat pelayanan riil yang 'telah' diberikan masing-masing sekolah, agar masyarakat tidak terjebak pada 'janji kosong' yang diberikan sekolah-sekolah.

8. Sumbangan yang substansial dari keluarga-keluarga pemilik sekolah swasta mengakibatkan sekolah swasta tertentu seakan-akan bukan milik masyarakat. Hal ini menyulitkan pemerintah untuk mengintervensi 'harga' sekolah milik keluarga itu. Upaya menerapkan ambang harga hanya dimungkinkan sejauh tidak mengurangi hak-haknya yang diatur oleh UU Yayasan. Kebutuhan ambang harga dirasakan mendesak untuk melindungi masyarakat dari kinerja sekolah swasta yang kurang terukur.
9. Dorongan pemerintah melalui otonomi (MPMBS) dimaksudkan sekolah lebih luas peluangnya mendapatkan partisipasi masyarakat dan merencanakan program-program sekolah yang relevan. Hal ini menjadikan sekolah lebih sibuk dengan konteks sosial dan ekonomi sekolah. Sebelum otonomi sekolah diterapkan, sekolah lebih terfokus epada teks mata pelajaran. Perhatian yang kemudian terpecah pada teks dan konteks menimbulkan kekhawatiran apakah *transfer of knowledge* yang menjadi inti pembelajaran akan berhasil. Sekolah-sekolah sebenarnya membutuhkan personel yang terpisah di luar profesi guru dan kepala sekolah, untuk menangani masalah 'konteks' baru ini.

10. Jalan utama yang ditempuh `sekolah-sekolah menuju otonomi adalah mengembangkan program yang menarik masyarakat untuk berinvestasi pendidikan di sekolah itu. Orientasi yang berbeda di antara sekolah negeri dan sekolah swasta dalam melihat sumber daya 'baru' yang potensial bagi sekolah untuk mendapatkan dana dan investasi. Sekolah negeri cenderung mengarah ke masyarakat, sedangkan sekolah swasta cenderung ke pemerintah. Terjadi pula reorientasi sekolah kejuruan dengan menawarkan program non-kejuruan sebagai program tambahan, juga yang terjadi di sekolah umum yang menawarkan program 'ketrampilan' sebagai program tambahan. Pengembangan program tambahan seperti itu cenderung tak terbatas dan menimbulkan sedikit-banyak konvergensi antara sekolah negeri-swasta maupun sekolah umum-kejuruan. Kesejajaran skenario di antara sekolah-sekolah yang terjadi seperti itu memerlukan penanganan yang tepat. Permasalahannya adalah apakah proliferasi program tidak mengganggu tupoksi utama masing-masing sekolah. Atau, proliferasi program memang dibiarkan karena sesuai dengan kebijakan pemerintah?. Bila demikian, pemerintah perlu memberi masukan pertimbangan tentang apakah program-program itu berbasis sumber daya dan mempunyai pasar sehingga dengan program itu sekolah akan mampu bertahan lama. Kecenderungan 'lintas disiplin' yang terjadi antara sekolah kejuruan dan umum juga memberi masukan kepada pemerintah tentang perlunya sub-dinas (kejuruan vs umum) agar tidak terpaku pada program pembinaan yang kaku (dikotomis), serta perlunya kordinasi dengan Dinas Perindustrian/Perdagangan, misalnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bourdieu, Pierre. 1986. *Distinction: an Essay on the Judgement of Taste*. ( diterjemahkan. oleh Richard Nice). London: Routledge.
- Danim, Sudarman. 2003. *Agenda Pembaruan Sistem Pendidikan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Departemen Pendidikan Nasional, Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah. 2002. *Panduan Umum. Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah*.
- Departemen Pendidikan Nasional, Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah. 2002. *Konsep Dasar Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah*.
- Departemen Pendidikan Nasional. 2004. *Kebijakan dan Strategi Desentralisasi Bidang Pendidikan Nasional*.
- Ditjen Otonomi Daerah, Departemen Dalam Negeri. 2001. "Laporan Pelaksanaan Otonomi Daerah". *Laporan Terbatas*. Jakarta.
- Fiske, Edward. B dan Drost , J (Editor) 1998. *Arah Pembangunan Desentralisasi Pengajaran, Politik dan Konsensus*. (terjemahan). Jakarta: Grasindo.
- Hanggono, Aries dan Haripramono, Erwin. 2000. *Kumpulan Peraturan Tentang Otonomi Daerah*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Hidayat, Syarif. 2003. "Desentralisasi dalam Perspektif *State-Society Relation*" dalam *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Syamsudin Harris (ed.). Jakarta: P2P-LIPI.
- Hidayat, Syarif, 2007, "*Too Much Too Soon*", Jakarta, Raja Grafindo Persada

- Kompas*, 17 Oktober 2000. "Kewenangan Di Bidang Pendidikan dan Kebudayaan di Kabupaten/Kota".
- McGinn, N dan Welsh, T, 1999. *Decentralization of Education, Why, When, What and How ?*, Paris , UNESCO.
- Pemerintah Kabupaten Malang. 2004. "Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) Tahun Anggaran 2004". *Bidang Pendidikan*.
- Peraturan Pemerintah No.25 tahun 2000. Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom
- Petrili, Michael, 1995. The Promises and Limits of Decentralization in Education: Lessons from Chicago, *The Michigan Journal of Political Science*, Vol 1, Issue:19,1995, University of Michigan.
- Prijono, Onny S. 1995. "Era Liberalisasi dan Dampaknya terhadap Dunia Pendidikan" dalam *Refleksi Setengah Abad Kemerdekaan Indonesia*. Bantarto Bandoro dkk. (ed). Jakarta: CSIS. hal.316-44.
- Sindhunata (ed), 2000. *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.
- Soewartoyo. 2002. *Desentralisasi Pendidikan dalam Perspektif Daerah, Studi Kasus di Kota Mataram*, Jakarta: CV Marimalon.

- Suryadi, Ace, 2004, *Manajemen Pendidikan Dalam Konteks Nasionalisme dan Pluralisme Di Era Desentralisasi*, Makalah disampaikan dalam seminar “Rekonstruksi dan Revitalisasi Pendidikan Indonesia Menuju Masyarakat Madani”, kerjasama Kedeputian Bidang IPSK LIPI dengan Komisi Nasional Indonesia Untuk UNESCO dan Kementrian Pemberdayaan Perempuan, Jakarta, 2 September 2004.
- Supriadi, Dedi. 2003. *Satuan Biaya Pendidikan Dasar dan Menengah*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Tilaar, H.A.R. 2000. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Tilaar, H.A.R. 2002. *Membenahi Pendidikan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

