

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN OTONOMI PENDIDIKAN (Studi Terhadap Kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah Sebagai Salah Satu Implementasi Kebijakan Otonomi Pendidikan di Jawa Barat)

Oleh : Prayoga Bestari¹

ABSTRAK

Dalam menganalisis kebijakan paling tidak dikaji dari dimensi input, proses, output, dan outcome. Termasuk dampak implementasi suatu kebijakan dijalankan. Berdasarkan hasil penelitian bahwa konsep Otonomi Pendidikan ini yang selanjutnya disebut School Based Management (Manajemen Berbasis Sekolah) dipandang sebagai sistem manajemen pendidikan yang ideal di era otonomi daerah. Pengkajian ini dilatarbelakangi perubahan dalam sistem pengelolaan manajemen pendidikan

Kata Kunci : Manajemen, Implementasi Kebijakan

A. Latar Belakang Penelitian

Dalam kerangka masa otonomi daerah ini pembangunan dalam bidang pendidikan bukan hanya merupakan tanggung jawab penuh pemerintah, tetapi pihak swasta diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam membangun bidang pendidikan. Sudah barang tentu ini menggambarkan paradigma bidang politik dan pendidikan pun mengalami perubahan dan perkembangan yang menuju pada pemberdayaan unsur-unsur potensi warga negara.

Desentralisasi pengelolaan pendidikan menunjukkan adanya pelimpahan wewenang dalam pengelolaan pendidikan dari pemerintah pusat ke daerah otonom, yang menempatkan kabupaten/kota sebagai sentra desentralisasi. Dalam pengelolaan pendidikan di sekolah, ini berarti adanya pelimpahan wewenang kepada masyarakat atau pihak-pihak yang berkepentingan dengan pendidikan (*stakeholder* pendidikan) untuk ikut serta bertanggungjawab dalam memajukan pendidikan.

Dibalik semua itu penulis melihat seolah-olah dengan dikeluarkannya kebijakan otonomi

daerah (yang didalamnya ada otonomi pada bidang pendidikan), dapat dimaknai sebagai salah satu tindakan pelepasan tanggung jawab pemerintah pusat terhadap pembangunan yang dilaksanakan di setiap daerah. Artinya pemerintah menyerahkan hampir semua urusan baik dari hal keuangan, fasilitas (sarana dan prasarana), termasuk manajerial di dalamnya kepada daerah. Padahal menurut hemat penulis urusan pendidikan harus diutamakan, dikarenakan bentuk dan sistem pemerintahan macam apapun apabila tidak didukung dengan kesadaran (tingkat pengetahuan masyarakat) yang memadai maka hasilnya tetap akan ketinggalan.

MBS adalah suatu model pengembangan kebijakan otonomi pendidikan dalam rangka Otonomi Daerah, dan juga merupakan salah satu model manajemen pendidikan berupa sistem manajemen yang memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam bidang penyelenggaraan pendidikan khususnya ditingkat persekolahan.

Realitas pelaksanaan kebijakan otonomi pendidikan di Jawa Barat hingga saat ini,

¹ Prayoga Bestari Dosen Jurusan Pendidikan Kewarga Negaraan FPIPS Universitas Pendidikan Indonesia

menurut Prayoga Bestari dan Sukmana, (HU.Pikiran Rakyat 15 April 2003) mengatakan belum mendapat dukungan yang positif dari pihak masyarakat, maupun pihak sekolah. Dari pihak masyarakat; *pertama* memandang kebijakan-kebijakan otonomi pendidikan dan otonomi daerah ini dikeluarkan secara sepihak, artinya kurang menangkap aspirasi dari masyarakat secara utuh. *Kedua*, kebijakan-kebijakan otonomi pendidikan untuk masyarakat Jawa Barat ini dirasakan masih memberatkan masyarakat sebab berimplikasi pada naiknya biaya untuk menyekolahkan anak-anaknya. *Ketiga* kebijakan-kebijakan otonomi pendidikan ini dimaknai seolah-olah pemerintah sudah tidak bertanggung jawab lagi terhadap bidang pendidikan yang pada akhirnya membebankan kepada masyarakat untuk menyelenggarakan pendidikan secara sendiri-sendiri pada setiap Kota atau Kabupaten.

Hingga saat ini pihak sekolah memandang dengan dikeluarkannya kebijakan MBS dipandang akan terjadinya kurang efektif dalam pengelolaan sekolah disebabkan terdapat beberapa kebijakan yang harus mendapat persetujuan dari masyarakat terutama dalam hal perencanaan sekolah, sedangkan pada masa sebelum diberlakukannya MBS segala sesuatu tentang perencanaan dan pengelolaan sekolah diatur dari pusat.

Berdasarkan latar belakang tadi maka terdapat kaitan yang erat antara konsep otonomi daerah dalam bidang politik dengan otonomi dalam bidang pendidikan. Maka penulis tertarik untuk mengangkat sebuah tesis dengan tema *ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN OTONOMI PENDIDIKAN (Studi Terhadap Kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah Sebagai Salah Satu Implementasi Kebijakan Otonomi Pendidikan di Jawa Barat)*

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

Dari latar belakang penelitian di atas maka dapat diidentifikasi dan dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah proses kebijaksanaan otonomi pendidikan dijalankan di Propinsi Jawa Barat ?
- b. Bagaimanakah dampak kebijaksanaan otonomi pendidikan dijalankan di Propinsi Jawa Barat ?
 1. Dampak terhadap biaya pendidikan ?
 2. Dampak terhadap organisasi sekolah?
 3. Dampak terhadap manajemen / administrasi sekolah?
 4. Dampak terhadap birokrasi pendidikan?
 5. Dampak terhadap partisipasi masyarakat dalam bidang pendidikan?
 6. Dampak terhadap pemerintah daerah dalam pengelolaan pembangunan bidang pendidikan?
- c. Bagaimanakah langkah-langkah alternatif yang bisa diambil dalam menghadapi tantangan terhadap kebijaksanaan otonomi pendidikan?

B. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui gambaran umum proses kebijaksanaan otonomi pendidikan yang dijalankan di Propinsi Jawa Barat.
- b. Untuk mengetahui gambaran umum dampak kebijaksanaan otonomi pendidikan yang dijalankan di Propinsi Jawa Barat.
- c. Untuk mencari langkah-langkah alternatif yang bisa diambil dalam menghadapi tantangan terhadap kebijaksanaan otonomi pendidikan.

C. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

a. Manfaat Akademis ;

Secara akademis (keilmuan) *Pertama*, diharapkan dapat menjadi tambahan referensi ilmu pengetahuan untuk mengkaji dan merumuskan kebijakan otonomi pendidikan dan otonomi daerah bagi pemerintah pusat maupun daerah. *Kedua*, secara lebih jauh, hasil penelitian ini pun diharapkan dapat

berguna dalam memperkaya khasanah ilmu pengetahuan mengenai ilmu administrasi dan kebijakan publik.

b. Manfaat Praktis ;

- 1) Bahan pertimbangan bagi pemerintah, para penentu kebijakan pendidikan (Dinas Pendidikan Nasional dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) agar lebih mengetahui situasi dan kondisi sekolah, masyarakat dan pihak pemerintah daerah dalam menghadapi kebijakan otonomi pendidikan.
- 2) Bekal atau bahan pertimbangan bagi para Kepala Sekolah agar dapat mempertimbangkan akan kesiapan kemampuan sekolahnya masing-masing untuk menerapkan kebijakan-kebijakan otonomi pendidikan.
- 3) Sebagai bahan pertimbangan bagi masyarakat agar mampu berperan serta aktif atau bersama-sama bertanggung jawab dalam mendukung program pembangunan khususnya di bidang pendidikan dalam era otonomi daerah.

D. Kerangka Pemikiran

Kondisi perkembangan otonomi daerah hingga saat ini belum bisa dirasakan secara utuh oleh masyarakat terutama di tingkat daerah. Peranan daerah makin penting, selain karena keterbatasan sumber dana yang dapat dialihkan ke daerah berupa subsidi dan bantuan, juga karena makin kompleksnya persoalan yang dihadapi daerah dan pemecahannya. Keadaan seperti itu membutuhkan partisipasi aktif masyarakat daerah, bahwa keuangan daerah yang makin meningkat akan mendorong terwujudnya otonomi daerah yang lebih nyata dan bertanggung jawab. Menurut Ateng Syafrudin (1996 : 470) :

“...Tuntutan pembangunan yang menderas dikebanyakan negara sedang berkembang telah membawa perubahan yang drastis terhadap fungsi pemerintahan ke arah bentuk yang lebih luas, lebih dalam dan lebih kompleks. Perubahan itu dengan nyata

ditandai oleh penyediaan sumber daya dan dana yang makin banyak, guna membiayai kelangsungan penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan di pihak lain, dimasyarakat luas muncul tuntutan untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik. Pemerintah daerah merupakan aparat terdepan yang mengetahui dinamika masyarakat yang dituntut mempunyai *sense of public services* dalam melaksanakan tugasnya, sehingga dengan demikian akan dihasilkan mutu pelayanan masyarakat yang baik. Dengan mutu pelayanan yang baik ini, diharapkan akan menumbuhkan kegairahan masyarakat untuk membayar pajak sebagai suatu kesadaran (*awarenes*) bukan suatu beban (*burden*).”

Gambaran di atas mengandung makna bahwa suatu pembangunan tanpa disertai adanya suatu partisipasi masyarakat seperti kesadaran dalam membayar pajak daerah secara tepat waktu, pembangunan tersebut tidak dapat dianggap gagal, maka pembangunan dapat merupakan partisipasi masyarakat. Hal ini dimaksudkan hasil pembangunan tersebut akan benar-benar dirasakan manfaatnya oleh masyarakat itu sendiri. Pembangunan itu dilaksanakan sebagai usaha memenuhi kebutuhan masyarakat, bukan suatu yang merupakan sebatas diinginkan oleh masyarakat.

Manajemen berbasis sekolah merupakan manajemen yang menempatkan kewenangan pengelolaan sekolah dalam suatu keutuhan entitas sistem. Didalamnya terkandung adanya desentralisasi kewenangan yang diberikan kepada sekolah untuk membuat keputusan (ERIC Digest, 1995). Sebagai suatu institusi sosial, maka makna kewenangan pengambilan keputusan hendaknya dilihat dalam perspektif peran sekolah yang sesungguhnya. Oleh karenanya, gagasan MBS sering dipertimbangkan sebagai upaya memposisikan kembali peran sekolah yang sesungguhnya – “*back to basic*”. Dalam konteks ini, maka aspirasi pihak-pihak berkepentingan yang ditujukan pada peningkatan kinerja sekolah,

antara lain direfleksikan pada rumusan visi, misi, tujuan dan program-program prioritas sekolah.

Pola manajemen di atas merupakan suatu sistem yang tidak bisa dipisahkan, artinya bersifat komplementer atau saling melengkapi. Kondisi ini membantu manajer untuk melakukan tugasnya dan para *stakeholders* dalam menentukan keseluruhan sikapnya.

Belum terlaksananya otonomi secara penuh disebabkan masih adanya campur tangan pemerintah pusat terhadap daerah atau daerah kabupaten/kota dan masih dibebaninya tugas-tugas berdasarkan asas dekonsentrasi dan asas tugas perbantuan (*medebwin*) serta pengaruh subsidi oleh instansi yang lebih tinggi. Hal ini berakibat daerah kabupaten/kota disibukkan dengan tugas yang berasal dari pusat.

Berdasarkan pendapat Iglesias tersebut, maka secara umum persyaratan-persyaratan yang diperlukan bagi pelaksanaan otonomi daerah adalah ; (1) Manusia harus cukup dan baik ; (2) keuangan harus cukup dan baik ; (3) peralatan harus cukup dan baik ; (4) organisasi serta manajemen harus cukup dan baik.

Dari keempat faktor tersebut, faktor pendidikan masyarakat bagi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan, merupakan salah satu faktor penting disamping pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena itu kebijakan MBS harus memiliki dasar manajemen yang kuat agar dalam operasionalisasinya mendapatkan kekuatan yuridis, teoritis dan juga praktis.

Tugas pendidikan nasional tidak ringan dan merupakan upaya dari seluruh masyarakat Indonesia. Dalam pasal 47 UUSPN disebutkan tentang kemitraan masyarakat dalam ikut serta menyelenggarakan pendidikan nasional. Didalam keikutsertaan masyarakat dalam SISKIKNAS (sistem pendidikan nasional) ada beberapa unsur yang perlu mendapat perhatian menurut H.A.R.Tilaar (2001 : 82) yang mengutarakan :

1). Status kemitraan dari suatu pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat yang berkedudukan sama dalam

SISKIKNAS, 2). Satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat dapat mempunyai ciri yang khas. Inilah yang disebut sebagai jati diri dari satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat itu.

Sangat jelas dari ungkapan di atas bahwa semakin berkembangnya pembangunan yang dilaksanakan maka akan meningkatkan tingkat partisipasi masyarakat yang lebih luas dan lebih besar lagi.

F. Hipotesis Kerja

Berdasarkan kepada kerangka pemikiran tersebut di atas, dapat dirumuskan suatu pedoman kerja dalam bentuk hipotesis, yang dirumuskan sementara data dikumpulkan atau akan lebih disempurnakan pada saat pengumpulan data berlangsung.

Hipotesis kerja sebagai pedoman kerja dalam penelitian, penulis merumuskan sebagai berikut :

- a. Jika kebijakan-kebijakan otonomi pendidikan yang dikeluarkan di Propinsi Jawa Barat telah sesuai dengan harapan masyarakat, maka pelaksanaan pembangunan dalam bidang pendidikan nasional akan berjalan lancar.
- b. Dengan mengetahui proses kebijaksanaan otonomi pendidikan Propinsi Jawa Barat, dapat menjadi bahan evaluasi untuk menentukan langkah-langkah strategis kebijakan pendidikan di masa yang akan datang.
- c. Dengan mengetahui dampak kebijaksanaan otonomi pendidikan Propinsi Jawa Barat, maka dapat ditemukan langkah-langkah strategis kebijakan pendidikan di masa yang akan datang.
- d. Apabila terdapat langkah-langkah alternatif yang bisa diambil dalam menghadapi tantangan terhadap kebijaksanaan otonomi pendidikan, mempermudah kerja Dinas Pendidikan Nasional Propinsi Jawa Barat dalam mengambil keputusan.

E. Landasan Teori

1. Perumusan Kebijakan

Berkaitan dengan perumusan kebijakan, Pal (1992 : 20-21) mengemukakan :

1. *The determinants of policy: these may range from broad environmental*
2. *The content of the policy it self : may include goals and intentions, definition of the problem, and governing instruments.*
3. *The impacts of policy: maybe divided into intended and unintended consequences for the direct target.*

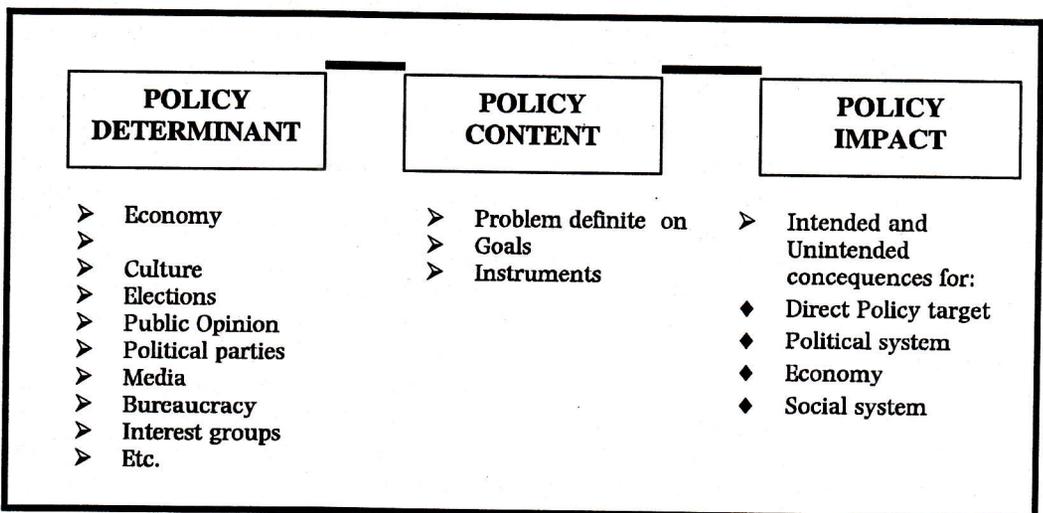
Tiga elemen yang dikemukakan Pal di atas berkaitan dengan perumusan kebijakan, yaitu faktor lingkungan yang mempengaruhi, isi kebijakan itu sendiri termasuk di dalamnya maksud dan tujuan kebijakan, perumusan masalah dan alat yang digunakan untuk melaksanakan kebijakan tersebut, serta akibat yang terjadi baik yang sesuai dengan yang telah ditetapkan maupun yang tidak terhadap lingkungan disekitarnya.

Proses kebijakan tersebut secara sederhana digambarkan sebagai berikut :

Nakamura dan Smallwood (Santoso, 1989 : 10) mengemukakan pendapatnya bahwa tidak terdapat perbedaan yang jelas antara 2 jenis aktivitas yang digambarkan melalui perkataan "pembuatan kebijakan" dan "penerapan kebijakan" karena mereka yang terlibat di kedua arena tersebut dapat saling berinvestasi ke salah satu arena.

Khusus dalam hal pembuatan atau perumusan kebijakan, sesuai dengan fungsi negara atau pemerintah sebagai stabilisator, stimulator, koordinator dan alokator. Dye (1987 : 23) mengemukakan bahwa setiap kebijakan pemerintah seharusnya mempertimbangkan berbagai hal sebagaimana mestinya yang ada dalam lingkungan dan sistem politiknya. Dalam setiap kebijakan, baik itu perumusan kebijakan, implementasi kebijakan maupun evaluasi kebijakan, maka aspek-aspek lingkungan harus memperoleh pertimbangan yang matang, sehingga tidak bertentangan dengan fungsi negara atau pemerintah itu sendiri.

Dengan demikian 5 langkah yang perlu dilakukan dalam studi kebijakan (Dye, 1987 : 24) adalah :



Gambar 2.2. The Policy Process
Sumber : Public Policy Analysis (Pal, 1992 : 2)

- (1) *Identifying Problems : Demands are expressed for government action.*
- (2) *Formulating Policy Proposals : Agenda is set for public discussion. Development of program proposals to resolve problems.*
- (3) *Legitimizing Policies: Selecting a proposal. Building political support for it. Enacting it as a law.*
- (4) *Implementing Policies: Organizing bureaucracies. Providing payments or services. Levying taxes.*
- (5) *Evaluating Policies: Studying programs. Reporting "outputs" of government programs. Evaluating "impact" of program on target and non-target groups in society suggesting changes and adjustments.*

Dye mengatakan bahwa *tahap pertama*, adalah mengidentifikasi permasalahan, dengan mempertimbangkan kebutuhan negara dalam melakukan kegiatannya. *Kedua*, pengajuan usulan formulasi kebijakan, *ketiga* pengesahan kebijakan, dan *keempat* bagaimana pelaksanaan kebijakan itu sendiri, *kelima*, evaluasi kebijakan.

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan, sebagaimana dikemukakan Grindle dalam Wahab (1999 : 59), bahwa "implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut-paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan".

Selanjutnya Maarse dalam Sunggono (1994 : 138), mengemukakan bahwa kegagalan dari banyak program yang dilancarkan dengan hebat adalah akibat langsung dari masalah-masalah yang timbul di masa implementasi program-program tersebut. Bahkan Udoji dalam Wahab (1997 : 59) dengan tegas mengatakan :

"The execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented (pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan)".

Repley dalam Wibawa (1994 :95) mengemukakan bahwa tahap implementasi atau pelaksanaan kebijakan sepenuhnya dikelola oleh pengambil kebijakan (policy maker). Demikian halnya Sunggono (1994 : 138) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan publik pada umumnya diserahkan kepada lembaga-lembaga pemerintahan dalam berbagai jenjangnya hingga jenjang pemerintah terendah. Hal ini diperkuat oleh Islamy (1997 : 107) yang mengemukakan bahwa tugas dan kewajiban pejabat serta badan-badan pemerintah bukan hanya dalam perumusan kebijakan negara, tetapi juga dalam pelaksanaan kebijakan negara tersebut.

Dengan demikian suatu kebijakan bisa jadi tidak dapat diimplementasikan secara efektif, sehingga para pembuat kebijakan menilai sebagai pelaksanaan yang tidak baik, atau antara pembuat kebijakan dan mereka yang mendapat tugas untuk melaksanakannya menyepakati bahwa kondisi eksternal benar-benar tidak menguntungkan bagi efektifitas implementasi sehingga masing-masing tidak pernah dipermasalahakan. Ini berarti bahwa kebijakan itu telah gagal karena nasibnya memang tidak baik. Faktor penyebab lainnya yang kerap kali tidak diungkapkan pada masyarakat adalah bahwa kebijakan itu gagal karena sebenarnya sudah sejak awal kebijakan itu sudah tidak baik, dalam arti perumusannya dilakukan secara kurang hati-hati atau ceroboh, tidak didukung dengan informasi yang memadai, alasan yang keliru atau asumsi-asumsi serta harapan-harapan yang tidak realistis.

E. Metodologi Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut R.C.Bogdan dan S.K.Biklan 1982 disebutnya sebagai "kualitatif research". Data yang dikumpulkan dalam penelitian kualitatif biasanya berbentuk uraian yang penuh dengan deskripsi yang berkaitan dengan kegiatan subjek yang diteliti, seperti pendapat, sikap, ide/gagasan, perilaku atau aspek-aspek lainnya yang diperoleh melalui observasi, wawancara dan studi dokumentasi. Bogdan dan Tailor (1975) yang dikutip Lexy J.Moleong (1996 : 3) mengemukakan bahwa : "Metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati". Selanjutnya Kirk dan Miller (1986) dalam Lexy J.Moleong (1996 : 3) menyatakan bahwa :

Penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental tergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya.

Proses penelitian yang diharapkan berlangsung dalam latar alamiah, di mana peneliti merupakan instrumen utamanya, dan analisis data dilakukan secara induktif kualitatif, yaitu pemikiran yang bertolak dari kaidah (hal-hal atau peristiwa) khusus untuk menentukan kaidah yang bersipat umum.

Penelitian ini dilakukan dengan cara penelitian eksploratif yaitu melihat sebab akibat dari kebijakan yang dilakukan pemerintah, dan atau penelitian deskriptif, yaitu bahwa penelitian ini bertujuan mencari hubungan-hubungan baru, dengan maksud mengumpulkan data sebanyak mungkin untuk dianalisis, yang selanjutnya diharapkan akan menjadi hipotesa bagi penelitian berikutnya.

G. Analisis

Realitas pelaksanaan kebijakan otonomi pendidikan di Jawa Barat hingga saat ini belum

mendapat dukungan yang positif dari pihak masyarakat, maupun pihak sekolah. Adapun dampak yang muncul kepermukaan adalah :

a. *Dampak terhadap biaya pendidikan*

Setelah melakukan penelitian di lapangan, ditemukan adanya berbagai keluhan dari masyarakat tentang naiknya biaya pendidikan anak-anaknya. Hal seperti ini menurut responden diantaranya menurut Drs. Mastur (Ms) dan Drs. Andi Sukmana (AS) ternyata diakibatkan karena beberapa faktor ; 1) Dikarenakan sekolah sebagai pelaksana atau penyelenggara pendidikan diberi hak atau otoritas untuk menentukan segala sesuatunya dengan atau tanpa seizin dewan sekolah ; 2) Dewan sekolah sebagai legislatif di tingkat sekolah dalam melakukan aktivitasnya memerlukan biaya dan berdasarkan ketentuan pengurus dewan sekolah berhak menerima gaji, adapun sumbernya dari masyarakat/orangtua siswa. Mak hal inipun menjadi penyebab naiknya alokasi biasa pendidikan ; 3) Harga-harga kebutuhan pokok, harga barang dan termasuk jasa yang semakin naik turut pula menjadi penyebab naiknya kebutuhan-kebutuhan untuk pembiayaan operasional pendidikan khususnya di persekolahan

b. *Dampak terhadap organisasi sekolah*

Keberadaan sekolah khususnya negeri dimasa sebelum diberlakukannya otonomi pendidikan menurut Drs. Iip Hidayat (IH) merupakan kepanjangan tangan dari pihak pemerintah, saat sekarang ini pemerintah (Depdiknas) hanya merupakan pengayom saja, sedangkan segala sesuatu tentang operasionalisasi sekolah direncanakan bersama melalui dewan sekolah sebagai legislatif ditingkat sekolah. Dengan demikian sekolah menjadi lembaga yang otonom dan memiliki kewenangan tersendiri baik dalam perencanaan kegiatan maupun pelaksanaannya, sedangkan pemerintah hanya memberi rambu-rambu terutama kurikulum walaupun hingga saat ini masih banyak subsidi dari pemerintah untuk setiap

sekolah negeri dan juga swasta tetap berjalan.

Pada manajemen berbasis pusat, sekolah merupakan sub-ordinasi dari pusat, sehingga ketergantungannya sangat tinggi. Sekolah tidak berdaya dan tidak memiliki kemandirian, sehingga kreativitas dan prakarsanya terpasung dan beku. Pada manajemen berbasis sekolah, sekolah memiliki otonomi (kemandirian) untuk berbuat yang terbaik bagi sekolahnya. Ketergantungan pada pusat semakin kecil, sehingga sekolah harus dewasa dan bahwa perubahan pendidikan tidak akan terjadi jika sekolahnya sendiri tidak berubah. Konsep MBS ini menuntut kemampuan sekolah untuk mengatur dan mengurus menurut prakarsanya sendiri berdasarkan aspirasi warga sekolah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kebijakan MBS ini dilihat dari sisi implementasinya dimulai dengan dikeluarkannya SK Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah, Depdiknas RI. No.44 Tahun 1999 tentang Pembentukan Dewan Sekolah, dan SK Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah, Depdiknas RI. No.44 Tahun 2002 tentang Pembentukan Dewan Pendidikan Tingkat Kota/ Kabupaten.

c. Dampak terhadap manajemen / administrasi sekolah

Makna "berbasis sekolah" dalam konsep MBS menurut responden Drs. Iip Hidayat (IH) sama sekali tidak meninggalkan kebijakan-kebijakan strategis yang ditetapkan oleh pemerintah pusat atau daerah otonom. Misalnya standar kompetensi siswa, standar materi pelajaran pokok, standar penguasaan minimum, standar pelayanan minimum, penetapan kalender pendidikan dan jumlah jam belajar efektif setiap tahun, dan lain-lain (lihat PP nomor 25 tahun 2000 tentang kewenangan Pemerintah Pusat dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom).

Berdasarkan kajian dari sisi administrasi, pada saat ini diperkirakan

minimal terdapat tiga tipe sekolah ditinjau dari tingkat pelaksanaan MBS dan berdasarkan kriteria/syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi. Ketiga tipe tersebut adalah : (1) sekolah yang dapat melaksanakan MBS secara "penuh", (2) sekolah yang dapat melaksanakan MBS dengan tingkat "menengah" atau sedang, dan (3) sekolah yang dapat melaksanakan MBS dengan tingkat "minimal". Konsepsi MBS ini adalah salah satu upaya kebijakan pemerintah dalam bidang pendidikan menyambut otonomi daerah.

d. Dampak terhadap birokrasi pendidikan

Alur birokrasi persekolahan tidak berubah secara total menurut salah satu responden Drs. Mahdar (Mr) namun dalam bidang perencanaan sekolah jelas nampak lebih demokratis dikarenakan semua unsur (masyarakat, pemerintah dan juga sekolah yang tergabung dalam dewan sekolah) dilibatkan. Sementara sebelumnya sekolah khususnya negeri hanya menerima intruksi dari Depdiknas untuk melakukan berbagai rencana berikut pelaksanaan pengelolaan dan pengembangan sekolah.

e. Dampak terhadap partisipasi masyarakat dalam bidang pendidikan

Partisipasi masyarakat pada masa lalu sangat terbatas dalam bidang dana BP3 saja, sedangkan dalam bidang perencanaan sekolah dan pengawasan sekolah masyarakat tidak diikutsertakan. Pada saat ini melalui kebijakan MBS, menurut responden Drs. Solih Kosaman (SK) dan Drs. Usman (Un) partisipasi masyarakat lebih dituntut dikarenakan masyarakat melalui dewan sekolah turut serta dalam bidang :

- 1) Perencanaan sekolah, diantaranya perencanaan sarana/fasilitas seperti; pembangunan gedung/kelas, laboratorium, perpustakaan, lapangan olah raga dan lain sebagainya.

- 2) Perencanaan prasarana sekolah, seperti perencanaan anggaran RAPBS (Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah).
- 3) Perencanaan atau Pemilihan Kurikulum terutama Kurikulum Lokal
- 4) Pengawasan jalannya penyelenggaraan pendidikan di sekolah; (mengawasi kinerja kepala sekolah, kinerja guru, staf tata usaha, mengawasi perkembangan belajar dan sikap siswa dll.)
- 5) Turut serta dalam penyeleksian pimpinan sekolah atau memutuskan kepala sekolah terpilih.

f. Dampak terhadap pemangunan sarana dan prasarana pendidikan

Sebenarnya pola MBS ini menurut Responden Drs. Andi Sukmana (AS) sudah dilaksanakan sejak masa Orde Lama, dimana partisipasi masyarakat sangat besar untuk bersama sama melakukan pembangunan pendidikan terutama pembangunan secara fisik yaitu masyarakat bahu-membahu/bergotong royong mendirikan bangunan sekolah. Artinya sekolah dibangun melalui swadaya dan swadana masyarakat. Namun setelah Orde Baru dengan dikeluarkannya Inpres, maka partisipasi masyarakat menjadi semakin berkurang, yang pada akhirnya sekolah (terutama SD) menunggu bantuan atau subsidi dari pemerintah untuk melaksanakan pembangunan.

g. Dampak terhadap pemerintah daerah dalam pengelolaan pembangunan bidang pendidikan

Dengan dikeluarkannya kebijakan otonomi pendidikan menurut responden Drs. Edi R. Husen (EH) justru beban pemerintah menjadi berkurang, bahkan dapat dikatakan sangat ringan sekali. Hal ini dikarenakan sekolah sudah otonom, diharapkan mampu membiayai sendiri tentang berbagai kebutuhannya.

Setelah melihat berbagai dampak di atas, maka dapat kita ketahui bahwa sampai saat

ini masih banyak sekolah yang belum bersedia melaksanakan MBS secara utuh dikarenakan berbagai kendala, terutama pandangan masyarakat yang masih kuat bahwa pendidikan itu merupakan tugas dari pemerintah. Maka mengharapkan biaya pendidikan tidak dibebankan lagi bagi masyarakat.

Pandangan ini jelas kontradiktif dengan cita kebijakan MBS, yang justru sangat mengharapkan partisipasi aktif masyarakat secara besar-besaran. Di bawah ini penulis akan menggambarkan bagaimana pandangan dari Pemerintah dalam hal ini Depdiknas, Pihak Sekolah, dan Masyarakat sebagai *customer* Pendidikan :

H. Kesimpulan

Dari pembahasan di atas maka dalam bagian ini akan disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

1. Dilihat dari segi sistematika, isi, dan tujuan dari UU otonomi daerah dalam bidang pendidikan, sudah mencirikan suatu sistem hukum yang demokratis. Hal ini terlihat dari prosedur pembuatannya, isi peraturannya (hak dan kewenangan sekolah) dan gambaran proses pelaksanaan, serta harapan yuridis kebijakan otonomi pendidikan ini yang menuntut keterlibatan partisipasi aktif masyarakat.
2. Berdasarkan penemuan di lapangan, proses kebijakan otonomi pendidikan yang didalamnya berbentuk MBS (Manajemen Berbasis sekolah) dipandang sangat memberatkan masyarakat karena alasan sebagai berikut : a) Berimplikasi pada naiknya biaya pendidikan bagi anak-anaknya; b) Tingkat pendapatan masyarakat yang tidak merata mengakibatkan masyarakat berada dalam tingkat ekonomi kuat merasa terbebani dengan permohonan biaya dan fasilitas yang harus dipenuhi untuk pembangunan sarana dan prasarana pendidikan; c) Tingkat pengetahuan yang tidak merata

pada setiap daerah berimplikasi pada tingkat kesadaran partisipasi masyarakat yang berbeda pula (yang sadar akan semakin berkembang sedangkan yang kurang sadar akan semakin terbelakang).

3. Dampak dari kebijakan otonomi pendidikan di Jawa Barat ini adalah : a). Naiknya biaya pendidikan, b) perubahan manajerial atau administrasi sekolah, c) Terbentuknya Dewan Sekolah sebagai fungsi legislatif sekolah, d) Menurunnya respons atau semangat masyarakat terhadap partisipasi dalam bidang pendidikan, e) Memungkinkan terjadinya peningkatan jumlah angka putus sekolah, f) Menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah tentang penanganan dunia pendidikan.
4. Dilihat dari dimensi sekolah, sekolah hingga saat ini memandang positif akan keterlibatan aktif para orangtua siswa, unsur masyarakat dan pemerintah. Namun dibalik semua itu sekolah merasa lebih diawasi masyarakat dan kewenangannya selama ini dibatasi dengan peraturan-peraturan atau batasan yang dibuat bersama (dewan sekolah atau dewan pendidikan), dan cenderung kurang bisa sesuai dengan situasi dan kondisi sekolah saat ini. Sebagai contoh dimana masyarakat berkehendak melalui hukumnya agar biaya pendidikan serendah mungkin, namun kenyataan bahwa sekolah merasa tersudutkan dengan rendahnya biaya pendidikan karena secara langsung berimplikasi pada kualitas pelayanan sekolah terhadap siswa, sehingga dikhawatirkan kualitas pendidikan menjadi rendah.
5. Terdapat dua dimensi kepentingan yang senantiasa berseberangan antara kepentingan masyarakat yang mengharapkan biaya pendidikan murah bahkan kalau bisa tanpa biaya dengan pihak sekolah dan pemerintah sangat mengharapkan partisipasi warga masyarakat (orang tua siswa) yang cukup dikarenakan bantuan/subsidi dari pemerintah sangat terbatas.
6. Timbul sikap apatisme dari sebagian anggota masyarakat untuk menyekolahkan anak-anaknya dikarenakan selain biaya pendidikan yang cukup tinggi juga dikarenakan ternyata mereka yang sudah mengenyam pendidikan banyak yang tidak memiliki pekerjaan, maka mereka berfikir praktis seolah-olah tidak perlu anaknya sekolah hingga pendidikan tinggi dan lebih baik mereka bekerja atau berdagang sejak dini karena yang penting ujung-ujungnya dapat penghasilan atau uang yang banyak.
7. Masyarakat Jawa Barat ini memerlukan : a) Jaminan perlindungan hukum untuk pendidikan anak-anaknya, b) Jaminan perlindungan ekonomis bagi pendidikan anak-anaknya (artinya bagi mereka yang kurang mampu dapat bantuan atau sokongan dana pendidikan seperti beasiswa), c) Jaminan Pembinaan kualitas bagi pendidikan anak-anaknya, d) Perlu jaminan pemerataan kesempatan pendidikan bagi setiap daerah untuk mendapatkan sarana dan prasarana pendidikan, e) Perlu jaminan kesempatan kerja setelah mendapatkan pendidikan sesuai dengan tingkat pendidikan dan bidang keahlian yang diperoleh anak-anak mereka.
8. Dilihat dari kacamata pemerintah justru dengan otonomi bidang pendidikan ini sangat membantu pemerintah untuk membangun di sektor pendidikan formal di persekolahan, hal ini mengingatkan pemerintah menyadari akan lemahnya kemampuan pemerintah dalam memberi subsidi kepada masyarakat dalam bidang pendidikan, dengan demikian partisipasi aktif masyarakat sangat dibutuhkan.
9. Dari dimensi guru dan operasional pendidikan di sekolah, merasa banyak aturan yang membebani kewenangan mereka dalam melakukan tugasnya dikarenakan terkadang peraturan yang dibuat oleh dewan sekolah atau pun dewan pendidikan dirumuskan oleh orang-orang

yang tidak begitu paham tentang pendidikan.

10. Penulis memandang bahwa kebijakan otonomi pendidikan dan otonomi daerah pada umumnya merupakan tindakan pelepasan tanggungjawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menjalankan pemerintahan dan pembangunannya secara mandiri. Dibalik semua itu justru sangat rawan ancaman terhadap bentuk dan sifat negara kita kesatuan, karena tindakan tersebut hingga saat ini menimbulkan masalah baru diantaranya : a) Tindakan apatisisme masyarakat terhadap pembangunan, b) Tindakan absolutisme masyarakat dan pemerintahan di tingkat daerah, c) Melahirkan/mewariskan neokorupsi, kolusi dan nepotisme ditingkat daerah.
11. Di Jawa Barat, kondisi yang perlu ada dan disiapkan untuk menjalankan fungsi dalam perencanaan pendidikan adalah : a) Administrator Pemerintahan Daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota) yang memiliki wawasan dan pengertian tentang peranan pendidikan dalam pembangunan daerah, b) Administrator Pendidikan Daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota) yang memiliki wawasan dan pengertian perencanaan pendidikan dalam perspektif perencanaan pembangunan wilayah, c) Sumber Daya Manusia Perencana Pendidikan (brainware) yang memiliki penguasaan mengenai konsep perencanaan, metodologi dan teknik perencanaan, manajemen sistem informasi pendidikan, dan keterampilan mengoperasikan komputer, d) Dukungan teknologi, baik perangkat lunak maupun perangkat keras, yang memungkinkan terwujudnya tata kerja yang efektif dan efisien, e) Terpeliharanya sistem informasi pendidikan yang akurat dan up-to-date yang dikelola dengan baik, f) Dikembangkannya budaya "quality assurance" dan "akuntabilitas", g) Menata unit/sub-unit yang menangani fungsi perencanaan pada unit/Dinas Pendidikan di

Lingkungan Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota.

I. Daftar Pustaka

- Dinas Pendidikan Nasional Propinsi Jawa Barat, 2001, *Pedoman Implementasi Manajemen Berbasis Sekolah*, Bandung.
- Dye, Thomas R, 1997, *Understanding Public Policy*, Eight Edition : Englewood Cliffs, NJ : Precentice-Hall, Inc.
- Fattah, Nanang, 2000, (a) *Manajemen Berbasis Sekolah*, Bandung, Andira.
- Lexy J. Moleong, (1994), *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rosdakarya, Bandung.
- Maskum, Sumitro, 1997, *Pertumbuhan Otonomi Daerah Tingkat II di Indonesia, Dalam Jiyono, dkk. 1999.*
- Robbins, Stephen P., 1994, *Teori Organisasi : Struktur, Desain, Dan Aplikasi, Edisi 3*, Alih Bahasa : Jusuf Udaya, Jakarta, Arcan.
- Slamet PH, 2000, *Menuju Pengelolaan Pendidikan Berbasis Sekolah, (Makalah disampaikan pada Seminar Regional 'Otonomi Pendidikan dan Implementasinya untuk EBTANAS')* Tanggal 8 Mei 2000 di Universitas Probolinggo, Yogyakarta.
- Syafrudin, Ateng, 1996, (a) *Butir gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum Dan Pemerintahan yang Layak*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Syafrudin, Ateng, 1991, (b) *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Bandung, Mandar Maju.
- Tilaar, H.A.R. Prof. Dr. 2001, *Manajemen Pendidikan Nasional (Kajian Pendidikan Masa Depan*, Bandung, PT. Remaja Rosda Karya Offset.
- Wahab, Solichin Abdul., 1997, *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Edisi Kedua, Jakarta Bumi Aksara.
- Harian Umum Pikiran Rakyat, "Kaji Ulang Kebijakan MBS," Selasa 15 April 2003
- Undang-Undang No.2 Tahun 1989 Tentang UUSPN.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah