

## **Peran Baru Administrasi Pendidikan: Dari Sistem Sentralistik Menuju Sistem Desentralistik**

**Husaini Usman**

**Abstract:** One of the problems faced in educational world now is that educational administration has not played a role to raise the quality of human resources to support the implementation of educational decentralization. According to the theories and empirical findings, one of the causes is the centralistic system applied by the government. To solve the problem, schools have to change their system of administration from centralization to decentralization.

**Kata kunci:** administrasi pendidikan, sumber daya manusia, sentralisasi, desentralisasi.

Manusia dalam kehidupan dan penghidupannya tidak luput dari kegiatan beradministrasi, karena manusia selalu merencanakan (berniat) untuk melakukan sesuatu, kemudian melaksanakannya. Dalam melaksanakan niatnya itu, manusia perlu mengorganisasikannya agar tidak kacau siapa yang akan melaksanakan, apa yang akan dilaksanakan, bilamana dilaksanakan, di mana melaksanakan, bagaimana melaksanakan (termasuk bagaimana biayanya), dan mengapa dilaksanakan seperti itu. Siapa, apa, bilamana, di mana, bagaimana, dan mengapa di lingkungan Lembaga Administrasi Negara dan Pemerintah Daerah terkenal dengan akronim Siabidibam. Akhirnya, agar pelaksanaan itu tidak menyimpang dari perencanaannya, diperlukan kegiatan pengendalian.

---

*Husaini Usman adalah dosen Jurusan Pendidikan Teknik Bangunan, Fakultas Teknik, Universitas Negeri Yogyakarta.*

Kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengendalian merupakan contoh bahwa manusia dalam kehidupan dan penghidupannya selalu beradministrasi. Administrasi yang diterapkan di bidang pendidikan disebut Administrasi Pendidikan (AP). Peran lama AP adalah sebagai perpanjangan birokrasi pusat, sebagai konsekuensi dari sistem pembinaan yang sentralistik. Peran baru AP akan berubah dari pembinaan pendidikan dengan sistem sentralistik menuju pembinaan pendidikan dengan sistem desentralistik. Melalui sistem desentralistik, SDM dan non-SDM yang ada di sekolah dan di luar sekolah diberdayakan. Pendidikan merupakan tanggung jawab bersama keluarga, masyarakat, dan pemerintah. AP hendaknya dilihat sebagai ilmu administrasi mutakhir yang menekankan sistem desentralistik melalui pemberdayaan SDM dan non-SDM di dalam dan di luar sekolah (Hoy & Miskel, 1978; Finch & McGough, 1982; Owens, 1991; Hersey & Blanchard, 1995; Wright & Noe, 1996).

Penerapan AP di lapangan dewasa ini diwarnai kontradiksi antara cita-cita ideal yang tertuang pada tujuan pendidikan nasional yang menekankan aspek kepribadian dan afektif (termasuk keimanan dan ketakwaan) dengan tataran praksis AP yang direduksi pada pencapaian tujuan yang pragmatis-instrumental. Hal ini menimbulkan beberapa masalah atau kesenjangan antara pendidikan yang dicita-citakan dalam tujuan pendidikan nasional dengan tujuan pendidikan yang dituangkan ke dalam kurikulum PTK (Tim Perumus, 2000).

Masalah AP sangat banyak dan kompleks. Karena itu, pembahasan pada kesempatan ini dibatasi pada masalah yang sangat penting dan mendesak untuk dipecahkan, yaitu paradigma baru peran AP dari sistem sentralistik menuju sistem desentralistik. Yang dimaksud dengan peran baru AP di sini adalah memberdayakan pusat kekuasaan, peran orangtua dan masyarakat dalam organisasi pendidikan, tujuan pendidikan, pengujian profesional secara efisien dan sistem promosi, filsafat lembaga, unit pembelajaran dasar, kurikulum dan metode mengajar, ujian dan supervisi, pengangkatan guru dan penggajian, pembiayaan rutin, bentuk sekolah, pembiayaan dan manajemen audit melalui kebijakan desentralisasi pendidikan guna mendukung pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Masalah pemberdayaan SDM melalui desentralisasi ini penting untuk segera dipecahkan karena dampaknya akan menguntungkan dilihat dari aspek pendidikan, ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan nasional.

Berdasarkan uraian di atas, peran AP dalam memberdayaan SDM di bidang pendidikan selama ini masih belum optimal karena sistem pembinaannya masih menggunakan sistem sentralistik. Akibatnya, SDM di sekolah dan luar sekolah belum diberdayakan secara optimal pula. Hal ini antara lain telah mendapat dukungan teoritis dan empiris berikut ini.

#### DUKUNGAN TEORETIK DAN EMPIRIK

Permasalahan yang dihadapi AP dewasa ini sebagai bukti bahwa belum optimalnya pemberdayaan SDM adalah belum handalnya kepala sekolah dalam mengelola sekolahnya, belum mandirinya sekolah, belum kondusifnya iklim sekolah, rendahnya kesejahteraan pendidik, kurangnya biaya praktik, kurangnya biaya perawatan, belum memadainya fasilitas, dan belum mampunya sekolah kejuruan memasarkan keahlian lulusannya (Dikmenjur, 1994; 1997). Permasalahan di atas masih relevan hingga dewasa ini.

Pemberdayaan peserta didik ditampilkan oleh proses belajar mengajar (PBM) yang belum mengajarkan berpikir eksploratif, kritis dan inovatif. Iklim PBM pada umumnya cenderung menghafal tanpa pemahaman yang memadai, dan peserta didik harus patuh dengan kalimat-kalimat yang diungkapkan oleh pendidiknya. Bertanya bagi peserta didik, apalagi berpikir kritis, dianggap tabu. Peserta didik yang bertanya dianggap masih bodoh oleh teman-temannya bahkan juga oleh gurunya. Berpikir kreatif yang menyimpang dari kebiasaan umum dianggap oleh teman-teman bahkan guru sebagai suatu keanehan bahkan kelainan jiwa. Suasana PBM yang demikian akan membosankan.

Demikian pula yang menyangkut moral lulusan dunia pendidikan. Rendahnya moral lulusan ditandai oleh masih banyaknya pejabat dan rakyat yang berperilaku mementingkan diri sendiri. Rusaknya moral bangsa merupakan cermin dari kegagalan pendidikan kita. Selama ini bangsa Indonesia dikenal sebagai bangsa yang ramah, sopan, bertenggang rasa tinggi, gotong royong, dan beragama. Namun, seperti yang diberitakan di berbagai media massa, ternyata saat ini banyak pejabat yang diduga terlibat KKN, hanya mementingkan kelompoknya, perkelahian antarpelajar, mahasiswa, warga, bahkan antarpendidik, penjarahan, pembunuhan, perkosaan, dan sebagainya. Semua ini umumnya dilakukan oleh orang-orang yang pernah dididik. Kenyataan ini merupakan salah satu bukti bahwa pemberdayaan SDM kita masih rendah.

Pendidikan juga masih menghasilkan lulusan yang bermental birokrat, yakni pekerja yang tidak kreatif, tidak produktif, tidak inovatif, dan selalu pasif karena baru mau bekerja hanya jika ada perintah (Tilaar, 1998). Pengelola pendidikan, tenaga kependidikan, dan peserta didik merasa tidak aman untuk berkreasi dan berprakarsa. Kondisi psikis dan kondisi kerja yang buruk, sempit, dan sumpek mengakibatkan personel sekolah dan peserta didik tidak betah berada di sekolah. Hubungan kepala sekolah dengan pendidik masih bersifat hirarkis-birokratis, belum kolegial-profesional. Karir pendidik terhambat oleh hal-hal di luar kemampuan profesional. Sebagai contoh, untuk dapat naik pangkat, banyak tenaga dan biaya yang harus dikeluarkan. Padahal gaji pendidik relatif rendah, tetapi selalu ada saja peluang untuk menyunat gaji guru.

Dewasa ini, aspek gaji pendidik yang rendah mendominasi pembicaraan para pendidik. Isu tersebut dapat menurunkan motivasi kerja mereka. Usaha selama ini dengan meningkatkan status sosial pendidik melalui studi lanjut belum menyentuh masalah inti, yaitu rendahnya status sosial pendidik akibat rendahnya tingkat kesejahteraannya (Shofyanis, 1999). Dilihat dari kesejahteraannya, gaji pendidik relatif kecil dan masih kerap dipotong. Tunjangan fungsional yang diterima pendidik sebagai penghargaan terhadap pendidik hampir tidak ada artinya (Wardani, 1999).

Era globalisasi ternyata berdampak pula pada dunia pendidikan. Pendidikan dewasa ini mendapat pengaruh negatif globalisasi dan krisis multidimensional. Pengaruh negatif globalisasi antara lain adalah ditirunya budaya global seperti pergaulan bebas, selingkuh, berani bertengkar dengan orangtua, demokrasi ala Barat, minuman keras dan ekstasi, kehidupan malam, individualisme, materialisme yang kesemuanya diadaptasi dan diadopsi oleh masyarakat tanpa mempertimbangkan cocok atau tidak dengan sistem nilai dan sosial budaya kita. Keadaan ini mengakibatkan budaya kita semakin terpuruk oleh budaya global yang sukar dibendung (Pidarta, 1998; Suyanto & Hisyam, 2000). Krisis multidimensional antara lain meliputi krisis mutu dan relevansi lulusan, moral, pembiayaan, efisiensi, relevansi, pemerataan, dan manajemen.

Belum diberdayakannya SDM ditunjukkan pula oleh produktivitas (efektivitas, efisiensi, dan kualitas) pendidikan kita yang rendah, inovasi pendidikan terlihat *mandeg* yang ditunjukkan oleh terpasungnya kreativitas dan penalaran, rendahnya nilai tambah pendidikan dan lambannya adaptasi pendidikan terhadap perkembangan ipteks, kebutuhan masyarakat, dan per-

kembangan peserta didik (Slamet, 2000). Ditambahkan oleh Slamet, penyebab masih rendahnya pemberdayaan SDM secara teoretis adalah karena: cara berpikir, mengelola, dan menganalisis pendidikan selama ini banyak dilakukan secara *unsystem*; sering terjadi penempatan orang tidak sesuai dengan keahliannya; masukan pendidikan tidak tersedia dan tidak siap; dan proses pendidikan baik pengambilan keputusan maupun administrasinya sangat sentralistik sehingga kurang memberdayakan iklim demokrasi (Slamet, 2000).

Penelitian Engkoswara (1986) menemukan bahwa pendidikan belum menjamin lulusan siap pakai. Dewasa ini ada kesan bahwa pendidikan masih ditangani secara pragmatis, dan belum berpola jangka panjang yang perspektif-longitudinal. Pendidikan masih kurang menekankan unsur afektif, kreativitas, kemampuan berpikir, sikap membangun dan landasan moralitas secara operasional. Pendidikan masih menghasilkan kehidupan yang lebih bersifat materialistik yang dapat menimbulkan KKN, merendahkan moralitas, generasi santai yang kurang memiliki solidaritas nasional dan patriotisme. Temuan lainnya adalah masih rendahnya produktivitas pendidikan yang ditandai oleh prestasi yang rendah, suasana pendidikan atau iklim akademis yang belum kondusif, dan ekonomi yang belum efisien. Prestasi dapat dilihat dari masukan yang belum merata (pemerataan pendidikan belum terwujud), jumlah tamatan belum banyak, kualitas pendidikan masih rendah, dan relevansi pendidikan dengan kebutuhan dunia kerja masih kurang. Temuan ini masih tetap relevan sampai saat ini.

Salah satu hasil penelitian lainnya menyimpulkan bahwa hampir 90% perkuliahan yang diberikan di kampus-kampus bersifat satu arah. Keadaan demikian dapat menciptakan budaya bisu di kalangan mahasiswa. Penggunaan metode mengajar atau kuliah satu arah (ceramah) cenderung tidak memberdayakan potensi mahasiswa untuk berpikir kritis, kreatif, dan inovatif. Suasana PBM akan membosankan, biasanya pendidik lelah, peserta didik mengantuk dan tidak mengerti. Suasana pendidikan dicerminkan oleh motivasi belajar peserta didik rendah, etos kerja pendidik dan tenaga kependidikan masih rendah, dan kepercayaan berbagai pihak terhadap pendidikan juga rendah. Pemborosan di bidang pendidikan ditunjukkan oleh belum efisiensi penyelenggaraan pendidikan.

Penelitian Usman (1996) menyimpulkan bahwa pelaksanaan Pengembangan Sekolah Seutuhnya (PSS) di SMK mengalami kegagalan karena kepala sekolahnya masih cenderung menampilkan gaya kepemimpinan oto-

riter dan belum menampilkan gaya kepemimpinan *entrepreneur* sehingga belum mampu memberikan keteladanan berwiraswasta kepada anak buahnya di sekolah. Hal ini terjadi karena lemahnya kemandirian sekolah sebagai akibat pembinaan pemerintah yang sangat sentralistik, birokratik, formalistik, konformistik, uniformistik, dan mekanistik. Pembinaan yang demikian tidak memberdayakan potensi kepala sekolah. Akibatnya, setiap hierarki yang berada di bawah kekuasaan bersikap masa bodoh, apatis, diam supaya aman, menunggu perintah, tidak kreatif dan tidak inovatif, kurang berpartisipasi dan kurang bertanggung jawab, membuat laporan *asal bapak senang* dan, takut mengambil risiko.

Penelitian Usman berikutnya (1997) menyimpulkan bahwa profil kepemimpinan *entrepreneur* Kepala SMK belum menunjang misi dan visi SMK. Temuan ini mendukung salah satu hasil penelitian yang menyimpulkan bahwa dari 605 orang Kepala SMK baru 315 orang yang bernilai cukup ke bawah, padahal mereka sudah dilatih kepemimpinan selama 9 (sembilan) bulan di PPPGT (Dikmenjur, 1997).

Hal yang lebih mengejutkan lagi adalah penelitian internasional seperti dikutip Pidarta (1998) menemukan etos kerja bangsa Indonesia yang rendah, sebagai bangsa termalas nomor tiga dari 42 negara termalas di dunia. Temuan Pidarta tersebut mendukung temuan Muchoyar (1995) dan Rasyid (1995) yang menyatakan bahwa etos kerja dosen dan karyawan di IKIP cenderung rendah.

Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa pengetahuan dan keterampilan para pengambil keputusan, dosen, tenaga administrasi, laboran, dan mahasiswa khususnya dalam pendidikan teknik masih kurang. SDM yang demikian tidak mendukung otonomi kampus (Hasan, 1999). Berkenaan dengan iklim organisasi, penelitian Usman (2000) menemukan bahwa adanya konflik dosen terhadap pembagian tugas terutama yang menyangkut tugas yang ada uangnya, dirasakan belum adil disertai sikap apatis serta skeptis dosen terhadap fasilitas bengkel yang belum memadai. Iklim organisasi yang demikian dapat menghambat pemberdayaan dosen.

Dalam hal kesusilaan tampak adanya gejala yang sangat memprihatinkan. Penelitian menunjukkan bahwa enam persen dari 620.283 siswa di 1.783 SMU Jawa Tengah pernah melakukan hubungan seks bebas, 60 persen dilakukan di rumah sendiri, dan 40 persen dilakukan di penginapan dan hotel. Selanjutnya ditambahkan oleh Suprastowo (1999) bahwa di Jakarta istilah perempuan eksperimen (*perek*) sangat populer. Beberapa siswi

di antaranya terlibat dalam pelacuran terselubung. Di Sukabumi, tujuh siswa SMU dikeluarkan dari sekolahnya karena terlibat perdagangan seks.

Data yang ada menunjukkan bahwa kinerja pendidikan nasional rendah pada setiap jenjang dan satuan pendidikan. NEM rata-rata pendidikan dasar hanya 6, pendidikan menengah 4,5, dan indeks prestasi mahasiswa 2,5. Bahkan akhir-akhir ini telah terjadi erosi karakter peserta didik, yang ditunjukkan oleh rendahnya kasih sayang kepada sesama, penyimpangan-penyimpangan perilaku sosial (kekerasan, perkelahian, Narkoba, dan sebagainya), toleransi rendah, kurang sabar, dan merebaknya nilai-nilai posesif materialistik pada generasi muda. Pendidikan hati telah merosot, padahal hati pendidikan adalah pendidikan hati (Unesco, 1999).

Pemberdayaan sumber daya manusia di luar sekolah juga masih kurang. Salah satu penelitian menemukan bahwa pelaksanaan Pendidikan Sistem Ganda (PSG) masih banyak diperankan oleh sekolah, sedangkan pihak dunia usaha dan industri baru terlibat dalam praktik industri. Kehadiran dunia usaha dan industri dalam rapat koordinasi masih sangat kecil dan hanya orang-orang tertentu saja yang peduli dengan SMK (Sutarto, dkk., 2000).

#### ANALISIS MASALAH

Belum optimalnya pemberdayaan manusia antara lain disebabkan sangat kuatnya pembinaan pendidikan dengan peran AP lama yang masih bersistem sentralistik. Akibatnya, SDM yang ada di dalam dan di luar sekolah tidak dihargai potensinya, tidak diberdayakan tetapi hanya diperdaya oleh pejabat-pejabat pusat. Mereka hanya dijadikan objek benda mati semata, bukan sebagai subjek yang berpikiran, berperasaan, dan mampu bertindak menurut kemampuannya. Akhirnya timbul keputusan di kalangan mereka.

Mengingat belum efektifnya pembinaan Kanwil Depdiknas dalam melaksanakan kurikulum baru dan inovasi profesional, sudah sewajarnya para pendidik mendapatkan saran dan bimbingan dari kepala sekolahnya. Namun, sebagian besar pendidik tidak mendapatkan saran dan bimbingan dari kepala sekolahnya. Para penilik sekolah juga tidak memberikan dorongan untuk melakukan percobaan-percobaan pendidikan yang kreatif dan inovatif (Tim Proyek Penilaian Nasional Pendidikan, 1971).

Kelemahan sistem sentralistik dalam AP menyebabkan ketidakmampuan aparat pembina dalam melakukan tugas-tugas pembaharuan yang

harus mereka kerjakan, kurangnya penguasaan proses-proses administratif dan keterampilan teknis-manajerial yang diperlukan untuk operasi sistem yang lancar, dan tidak efektifnya fungsi supervisi pengajaran yang harus melakukan perubahan-perubahan yang dikehendaki dalam kondisi PBM (Tim Proyek Penilaian Nasional Pendidikan, 1971).

Minimal ada tiga penyebab belum berperannya AP dalam sistem sentralistik, khususnya dalam memberdayakan SDM, yaitu belum dipahaminya landasan hukum dan petunjuk teknis pelaksanaan suatu kebijakan pendidikan, masih rendahnya kemampuan manajerial administrator, dan masih rendahnya etos kerja administrator. Kemampuan manajerial administrator meliputi keterampilan konseptual, sosial, dan teknikal (Wright & Noe, 1996). Semakin tinggi posisi seorang administrator semakin banyak keterampilan konseptual yang harus dikuasainya dan semakin sedikit keterampilan teknik yang harus dikuasai olehnya. Kemampuan dan kemauan akan membentuk kinerja (Sutormeister, 1974; Schermerhorn, 1996).

Kelemahan sistem sentralistik dalam AP menurut salah satu penelitian adalah komunikasi dari atas ke bawah lebih menekankan fungsinya sebagai *line of command* dan tidak pada fungsinya sebagai *line of services*. Hal ini tampaknya merintang perkembangan potensi-potensi SDM untuk memecahkan masalah-masalah khusus *on the spot* (Sutisna, 1972).

Kesan umum tentang AP pada masa lampau adalah sistem pendidikan tampaknya dijalankan terutama melalui surat-surat keputusan dan instruksi-instruksi dari Jakarta tanpa mempertimbangkan kemampuan dan kemauan pelaksanaan di daerah. Di pihak lain, instruksi-instruksi serupa telah mengakibatkan pembina pendidikan di daerah menjadi kurang berinisiatif dan sangat mungkin menjadi terbiasa untuk menunggu instruksi dari atas. Keadaan demikian pada gilirannya mudah membawa perkembangan sikap tak acuh, dan sistem sekolah menjadi kehilangan semangat untuk memulai sendiri perubahan-perubahan dan mengatasi sendiri masalah-masalahnya. Instruksi dari atas itu dalam banyak hal tidak berhasil membawa perubahan yang berarti dalam kondisi sekolah-sekolah selama ini. Memang, aparat pembinaan pendidikan yang belum siap tidak dapat diharapkan akan dapat melaksanakan perubahan-perubahan pendidikan yang cukup berat. Situasi ini telah diungkapkan oleh sejumlah penelitian (Sutisna, 1987).

Dari uraian di atas, jelaslah bahwa sistem sentralisasi pengelolaan pendidikan selama ini telah menciptakan kultur menunggu dari atas. Akibat kultur menunggu dari atas adalah timbulnya empat penyakit birokrasi yang

terjadi di Kandep Depdiknas, yaitu rigiditas pelayanan, korupsi pelayanan, formalisme birokrasi, dan instruktif (Wahyono, 1997). Penyakit ini menyebabkan rendahnya profesionalisme pendidik dalam mengajar. Pendidik hanya menjadi objek, baik secara administratif maupun ekonomis.

Sejalan dengan hasil penelitian Sutisna dan Wahyono di atas, tidak berdayanya SDM disebabkan dampak sistem politik kita yang sentralistik. Secara empirik model itu kontraproduktif. Dampak administrasi pendidikan Orde Baru ternyata menimbulkan praktik manajerial yang distortif karena karakteristik praktik manajerial di setiap bidang tidak selalu mencerminkan karakteristik administrasi profesional. Praktik administrasi yang destruktif di tingkat nasional dan regional: tidak mencerminkan tanggung jawab moral sehingga KKN di Depdiknas nomor 2 setelah Departemen Agama; perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian kurang terpadu dan tidak ada aktif-partisipatif, tidak merefleksikan kepekaan sosial, dan tidak mencerminkan praktik manajerial yang efektif dan efisien (Tim Perumus, 1999).

Penelitian lainnya menemukan bahwa administrasi sekolah tidak efektif. Kepala sekolah sebagai pelaku utama yang memainkan peranan dalam mengelola dan meningkatkan kualitas sekolah memiliki otonomi yang sangat terbatas. Di samping itu, kebanyakan kepala sekolah belum dilengkapi kemampuan kepemimpinan yang memadai. Dengan memiliki otonomi yang sangat terbatas, sukar bagi kepala sekolah untuk mengembangkan SDM-nya.

Bank Dunia pun tidak ketinggalan dalam meneliti penyebab rendahnya pemberdayaan SDM di Indonesia. Penelitiannya menemukan penyebab rendahnya pemberdayaan SDM adalah sistem organisasi yang kompleks, administrasi yang terlalu sentralistik pada tingkat sekolah, terkotak-kotak dan kakunya proses pada jenjang sekolah, dan administrasi yang tidak efektif pada jenjang sekolah. Keempat masalah ini menjadi penghambat potensial kemajuan pendidikan di Indonesia (World Bank, 1999).

Penyebab lain dari masih rendahnya pemberdayaan atau kinerja SDM secara empiris adalah: pengelolaan pendidikan berbasis pusat selama ini memiliki banyak kelemahan, administrasi mengendalikan kreasi, sekolah tidak berdaya, tidak berani berinisiatif, tidak berkreasi, tidak demokratis, tidak peka terhadap permasalahan dan kebutuhan masyarakat, dan tidak merasa memiliki sekolahnya; sekolah tidak memiliki otonomi; warga sekolah dan masyarakat tidak berpartisipasi; pengaturan yang bersifat lebih birokratik ketimbang profesional sehingga pendidik kehilangan jiwa kependidikannya (Slamet, 2000).

Dalam penerapan ilmu AP di lembaga-lembaga pendidikan terutama pada masa lalu, ketika kekuasaan negara sangat dominan mensubordinasi masyarakat, pejabat nyaris tidak berpihak kepada dunia sekolah dan masyarakat kecuali dalam tataran retorika belaka. Termasuk dalam hal ini pemikiran-pemikiran kritis para pakar administrasi pendidikan belum sempat diserap dalam kebijakan pendidikan nasional secara sungguh-sungguh. Dalam situasi peran negara dan kekuasaan yang sedemikian kuat, kriterium politisi-birokratik masih sangat dominan mempengaruhi proses pembelajaran. Akibatnya, hampir tidak ada ruang gerak untuk membahas isu-isu kritis administrasi pendidikan (Tim Perumus, 2000).

#### PEMECAHAN MASALAH

Dari berbagai inovasi pendidikan yang telah dilakukan dalam rangka meningkatkan pemerataan, kualitas, efisiensi, dan relevansi pendidikan, tampak sekali bahwa peran AP yang mengacu kepada proses desentralisasi pendidikan menjadi faktor penting dalam pelaksanaan inovasi pendidikan di abad XXI ini. Oleh karena itu, arah kebijakan pemerintah khususnya Depdiknas di masa kini dan yang akan datang hendaknya menerapkan desentralisasi pendidikan (Hannaway & Carnoy, 1993; Huda, 1999).

Desentralisasi pendidikan ialah pendelegasian sebagian atau seluruh wewenang di bidang pendidikan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah atau dari unit atau pejabat pusat ke unit atau pejabat daerah di bawahnya, atau dari pemerintah ke masyarakat. Di dunia pendidikan, desentralisasi pendidikan diterapkan dari tingkat nasional sampai tingkat sekolah (Fiske, 1996; Bray, 1996; Huda, 1999).

Indonesia akan memberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Artinya, desentralisasi pendidikan secara konstitusional sudah terjamin. Langkah-langkah ke arah desentralisasi pendidikan diterapkan pada otonomi daerah tingkat I dan II, disertai dengan pemberdayaan sekolah.

Banyak sistem sekolah yang telah diberlakukan untuk mengatasi permasalahan pendidikan seperti sistem sekolah terbuka, sekolah pembangunan, ganda, magang, *School-Based Enterprise*, *Apprenticed Program*, *Cooperative Education*, *Internship Program*, *Cooperative Education*, *Clinic Experiences*, *Work Experience* dan *School-Based Management*. Terlepas dari kelebihan dan kelemahan masing-masing sistem tersebut, pemecahan

masalah yang diajukan pada kesempatan ini adalah mencoba mengusulkan alternatif lain yaitu berupa peran baru AP dari sistem sentralistik menuju sistem desentralistik. Peran baru AP dengan sistem desentralistik secara singkat dapat dipaparkan berikut ini.

Dalam ihwal orangtua dan masyarakat dalam organisasi sekolah, mereka berperan aktif dalam ikut mengambil keputusan terbaik bagi sekolah dan masyarakatnya. Bentuknya adalah komite/dewan sekolah yang terdiri atas tokoh masyarakat, profesional, kepala sekolah, wakil guru atau Diknas tingkat II, orangtua, dan dunia usaha. Tugas komite/dewan ini adalah memilih kepala sekolah, mengorganisasikan sumbangan masyarakat, mengawasi pengelolaan dana, turut menyusun kurikulum dan bahan ajar, serta membantu mengawasi PBM.

Di bidang birokrasi, dilakukan desentralisasi pengambilan keputusan yang dapat menumbuhkan inisiatif dan fleksibilitas. Pihak pusat berkoncentrasi pada masalah bantuan teknis, rencana strategis (jangka panjang), dan sistem koordinasi.

Tujuan pendidikan juga menekankan pengembangan penguasaan ilmu dan perasaan (peningkatan moral), tujuan-tujuan yang bersifat kemanusiaan yang sering tidak terukur secara matematis. Uji profesi dan promosi menekankan kinerja peserta didik dan partisipasi masyarakat. Sistemnya bersifat lokal menurut kebutuhan daerah masing-masing.

Dalam ihwal filosofi kelembagaan, dikembangkan egoisme positif, tidak ada kegagalan belajar; yang ada ialah kesalahan program. Ada pertanggungjawaban kepada peserta didik, orangtua dan masyarakat pengguna. Guru dan bangunan sekolah diadakan oleh masyarakat. Masyarakat yang relevan dan profesional berfungsi sebagai guru.

Isi dasar susunan kurikulum dibuat oleh pusat, sedangkan rinciannya oleh daerah. Buku pegangan diseleksi dan dijual ke daerah, pelayanan disediakan oleh daerah. Kurikulum inti (standar minimal) dibuat oleh pusat, waktu belajar bebas. Kurikulum dipilih daerah. Komite sekolah ikut menyusun kurikulum atau bahan ajar.

Ujian disusun dan dievaluasi di daerah atau melalui lembaga sukarela dengan kisi-kisi dan standar minimal dari pusat. Kantor Diknas menyediakan supervisi terbatas bagi guru dan sekolah. Supervisi bersifat kemitraan dan cenderung mencegah kesalahan. Supervisi lebih bersifat edukatif.

Guru dipilih dan dibayar oleh pemerintah setempat. Standar akreditasi disusun oleh pemerintah pusat tetapi tidak dapat dipaksakan. Pengangkatan

dilakukan di daerah tingkat II dengan penggajian yang menggunakan sistem *reward and punishment*.

Pemerintah setempat membiayai pendidikan dasar dan menengah dari pendapatan daerah dalam bentuk *block grant*. Pengelolaan dana masyarakat harus sepengetahuan komite/dewan sekolah. Tanah dan material sekolah disediakan oleh masyarakat. Pemerintah setempat bertanggung jawab terhadap kontrol ke dalam dan pengaturan kelembagaan sekolah. Komite/dewan sekolah turut mengawasi pengelolaan keuangan sekolah. Kepala sekolah diangkat oleh komite/dewan sekolah. Ia memiliki otonomi dalam kerangka kebijakan nasional. Sarana dan prasarana diadakan di tingkat sekolah.

Jika sistem desentralisasi berhasil diterapkan di sekolah, maka pemberdayaan SDM di sekolah dan di luar sekolah diharapkan akan mampu menciptakan generasi "3-i" (imtak, iptek, identitas bangsa) melalui belajar sebagai "ibadah" (ilmu, ba'is, amal, diskusi, aset, harapan), baik dalam arti sebenarnya maupun singkatan. Dengan demikian, akan terwujudlah kualitas SDM seperti yang tercantum dalam GBHN 1998 menuju Indonesia baru yang kita cita-citakan.

#### PENUTUP

AP selama ini belum berperan dalam mengoptimalkan peningkatan kualitas SDM karena pembinaan pemerintah yang sangat sentralistik-birokratik. Pembinaan demikian tidak memberdayakan SDM, tetapi hanya memperdaya SDM. Akibatnya, rakyat menjadi pasif. Belum optimalnya pemberdayaan SDM tersebut mendapat dukungan teoretik dan empirik. Inovasi pemberdayaan SDM melalui sistem-sistem sekolah sudah lama dilakukan tetapi gagal karena situasinya tidak mendukung.

Salah satu alternatif untuk memberdayakan SDM di sekolah adalah melaksanakan peran baru AP melalui perubahan pola pikir dan tindakan dari sistem sentralistik menuju sistem desentralistik yang antara lain meliputi: pusat kekuasaan, peran orangtua dan masyarakat, birokrasi, tujuan pendidikan, uji profesi dan promosi, filosofi lembaga, unit pembelajaran dasar, kurikulum dan metode mengajar, ujian dan supervisi, pengangkatan guru dan penggajian, pembiayaan rutin, bentuk sekolah, dan pembiayaan serta manajemen audit, pemilihan kepala sekolah, sarana dan prasarana sekolah. Sistem desentralisasi bertujuan untuk meningkatkan produktivitas sekolah yang meliputi partisipasi masyarakat, efisiensi dan keuangan se-

kolah, keefektifan, relevansi, pemerataan pendidikan, fleksibilitas, akuntabilitas, redistribusi kekuasaan, dan iklim PBM.

#### DAFTAR RUJUKAN

- Bray, M. 1996. *Decentralization of Education*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Dikmenjur. 1994. *Program Pendidikan Sekolah Menengah Kejuruan*. Jakarta: Dikmenjur.
- Dikmenjur. 1997. *Informasi Perkembangan Pendidikan Menengah Kejuruan*. Jakarta: Ditdikmenjur Ditjen Dikdasmen Depdikbud.
- Engkoswara. 1986. *Kecenderungan Kehidupan di Indonesia Menjelang Tahun 2000 dan Implikasinya terhadap Sistem Pendidikan*. Jakarta: CV. Intermedia.
- Finch, C.R. & McGough, R.L. 1982. *Administering and Supervising Occupational Education*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Fiske, E.B. 1996. *Decentralization of Education Politics and Consensus*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Hannaway, J. & Carnoy, M. 1993. *Decentralization and School Improvement*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Hasan, A.S.K. 1999. Penerapan Total Quality Management dan ISO 9000 dalam Pendidikan Teknik. *Jurnal Ilmu Pendidikan*, 6 (1): 18.
- Hersey, P. & Blanchard, K.H. 1995. *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Hoy, W.K. & Miskel, C.G. 1978. *Educational Administration Theory, Research, and Practice*. New York: Random House, Inc.
- Huda, N. 1999. Desentralisasi Pendidikan: Pelaksanaan dan Permasalahannya. *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*, 5 (17).
- Muchoyar, I. 1995. Etos Kerja Dosen dan Karyawan FPTK IKIP Yogyakarta. *Abstrak Hasil Penelitian*. Yogyakarta: Lembaga Penelitian IKIP Yogyakarta.
- Owens, R.G. 1991. *Organizational Behavior in Education*. Boston: Allyn & Bacon.
- Pidarta, M. 1998. Etos Kerja Dosen. *Jurnal Ilmu Pendidikan*, 5 (2): 83.
- Raayid, A. 1995. Profil Motivasi Karyawan IKIP Yogyakarta 1994. *Abstrak Hasil Penelitian*. Yogyakarta: Lembaga Penelitian IKIP Yogyakarta.
- Schermerhorn, J. 1996. *Management*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Shofyanis. 1999. Kesejahteraan Pendidik. *Mimbar Pendidikan*, 18 (4): 18.
- Slamet. 2000. *Memaju Pengelolaan Pendidikan Berbasis Sekolah*. Makalah Disampaikan dalam Seminar dan Temu Alumni Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta pada Tanggal 27 Mei.
- Suprastowo, P. 1999. Perspektif Pendidikan Budi Pekerti: Kajian Empirik dan Beberapa Implikasinya terhadap Kebijakan. *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*, 5 (17): 146.

- Sutarto, Soemardjo, Santoso, A. & Sudiono. 2000. *Pengembangan Model Pelaksanaan Pendidikan Sistem Ganda*. Laporan penelitian tidak diterbitkan. Yogyakarta: Jurusan Teknik Bangunan FT UNY.
- Sutermeister, R.A. 1974. *People and Productivity*. New York: MacGraw-Hill.
- Sutisna, O. 1972. *Laporan tentang Penyelenggaraan Pendidikan Dasar: Suatu Survey Singkat di Jawa Barat*. Laporan penelitian tidak diterbitkan. Bandung: IKIP Bandung.
- Sutisna, O. 1987. *Administrasi Pendidikan Dasar Teoretis untuk Praktik Profesional*. Bandung: Angkasa.
- Suyanto & Hisyam, D. 2000. *Refleksi dan Reformasi Pendidikan di Indonesia Memasuki Milenium III*. Yogyakarta: Adi Cita.
- Tilaar, H.A.R. 1998. *Beberapa Agenda Reformasi Pendidikan Nasional dalam Perspektif Abad 21*. Magelang: Tera Indonesia.
- Tim Perumus. 1999. Sistem Manajemen Pendidikan Indonesia. *Mimbar Pendidikan*, 18 (4): 5.
- Tim Perumus. 2000. Refleksi Pendidikan Menuju Indonesia Baru. *Mimbar Pendidikan*, 19 (1): 3.
- Tim Proyek Penilaian Nasional Pendidikan. 1971. *Laporan Tim Kunjungan Tim Proyek Penilaian Nasional Pendidikan, Code No. LU-04.2-1971*. Jakarta: Proyek Penilaian Nasional Pendidikan, Badan Penelitian Pendidikan Depdikbud.
- Unesco. 1999. *Education for International Understanding and Peace in Asia and the Pacific*. Ichon & Kyongju: Korean National Commission for Unesco.
- Usman, H. 1996. *Profil Perilaku Kepemimpinan Intrapreneur Kepala Sekolah Menengah Kejuruan (Studi Kasus di Sekolah Menengah Kejuruan Kotamadya Bandung)*. Disertasi tidak diterbitkan. Bandung: PPS IKIP Bandung.
- Usman H. 1997. Profil Perilaku Kepemimpinan Intrapreneurship Kepala SMK (Suatu Pendekatan Multi Disiplin). *Jurnal Ilmiah Kajian Pendidikan dan Kebudayaan*, 3 (10): 2.
- Wahyono, S.B. 1997. Patologi Birokrasi Pendidikan Pendidik. *Jurnal Pendidikan*, 27 (1): 8-9.
- Wardani, I.G.A.K. 1999. Program Pemberdayaan Pendidik. *Jurnal Ilmu Pendidikan*, 6 (7): 293.
- World Bank. 1999. *Education in Indonesia: From Crisis to Recovery*. Tanpa kota: Education Sector Unit, East Asia and Pacific Regional Office.
- Wright, P.M. & Noe, R.A. 1996. *Management of Organization*. Chicago: Irwin.