

Sinergi Tata Kelola Pendidikan Dasar di Era Desentralisasi: Model Kolaborasi Pemerintah Daerah dan Satuan Pendidikan untuk Peningkatan Mutu Berkelanjutan

**Alfin Muttaqin Rambe¹, Ali Harun Ritonga², Ema Chetrine Constantia³,
Sumitro⁴**

^{1,2,3,4} Universitas Labuhanbatu, Indonesia

Email Corresponding Author: alfintaqin@gmail.com

ABSTRAK

Era desentralisasi memberikan kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah dalam mengelola pendidikan dasar. Namun, peningkatan mutu pendidikan tidak dapat dicapai hanya melalui kebijakan tunggal, melainkan memerlukan sinergi yang kuat antara pemerintah daerah dan satuan pendidikan. Penelitian ini mengkaji model kolaboratif dalam tata kelola pendidikan yang berorientasi pada mutu berkelanjutan, melalui koordinasi kelembagaan, perencanaan berbasis data, serta pelibatan masyarakat. Hasil kajian menunjukkan bahwa sinergi efektif dapat terwujud ketika pemerintah daerah memberikan dukungan regulasi, pembiayaan, dan pengembangan profesional pendidik, sementara satuan pendidikan mengoptimalkan manajemen berbasis sekolah serta inovasi pembelajaran. Model kolaborasi ini terbukti meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan kualitas layanan pendidikan dasar di tingkat lokal.

Kata Kunci: Desentralisasi, Mutu Berkelanjutan, Pemerintah Daerah, Satuan Pendidikan, Tata Kelola Pendidikan.

ABSTRACT

The era of decentralization has given regional governments broader authority in managing basic education. However, improving education quality cannot be achieved through a single policy but requires strong synergy between regional governments and educational units. This study examines a collaborative model for education governance oriented toward sustainable quality, through institutional coordination, data-driven planning, and community engagement. The study results indicate that effective synergy can be achieved when regional governments provide regulatory support, funding, and professional development for educators, while educational units optimize school-based management and

learning innovation. This collaborative model has been proven to improve transparency, accountability, and the quality of basic education services at the local level.

Keywords: Decentralization, Sustainable Quality, Regional Government, Educational Units, Educational Governance.

PENDAHULUAN

Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia, yang diwujudkan melalui otonomi daerah, menempatkan Pemerintah Daerah (Pemda) Kabupaten/Kota sebagai aktor utama dalam penyelenggaraan pendidikan dasar (SD dan SMP). Desentralisasi ini didasarkan pada penyerahan otoritas untuk melaksanakan pelayanan publik ke tingkat pemerintahan yang secara struktural dan geografis dianggap "lebih dekat" dengan masyarakat yang dilayani. Harapannya, otonomi daerah dapat menyediakan pembelajaran politik yang berharga bagi masyarakat daerah serta mendorong pematangan kepemimpinan politik lokal dalam formulasi kebijakan dan alokasi sumber daya daerah.

Dalam sektor pendidikan, desentralisasi diimplementasikan melalui mekanisme Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). MBS dirancang untuk memberikan otonomi, fleksibilitas, dan kewenangan yang lebih besar kepada sekolah dalam mengelola sumber daya, sekaligus mendorong partisipasi aktif warga sekolah dan masyarakat untuk mencapai tujuan mutu. Meskipun kerangka regulasi telah menetapkan MBS sebagai prinsip utama, tantangan mutu pendidikan di Indonesia masih signifikan. Data menunjukkan bahwa capaian skor PISA relatif stagnan, dan ketidakmerataan dalam ketersediaan sarana dan prasarana (sarpras) yang memadai masih menjadi isu struktural. Untuk mengatasi disparitas mutu ini, sinergi kebijakan antara Pemda (Provinsi dan Kabupaten/Kota) dan sekolah menjadi keharusan, sebagaimana ditegaskan dalam berbagai dokumen kajian kebijakan daerah.

Kesenjangan utama yang diamati di era desentralisasi adalah konflik antara mandat otonomi sekolah yang diamanatkan MBS dan realitas praktik tata kelola di tingkat daerah. Secara teoretis, MBS menjanjikan fleksibilitas dan inisiatif di tingkat sekolah. Namun, di lapangan, terdapat kecenderungan di mana administrator pendidikan di Pemda masih fokus pada "paradigma kontrol" daripada "paradigma bantuan" atau *coaching* terhadap guru dan kepala sekolah. Paradigma kontrol ini, yang sering menuntut kepatuhan administratif dan menekankan "show culture," secara fundamental melemahkan kreativitas dan kontekstualitas yang seharusnya menjadi inti MBS.

Fenomena ini mencerminkan masalah *Principal-Agent* dalam administrasi publik, di mana Pemda (sebagai agen Pusat) dan sekolah/guru (sebagai agen Pemda) memiliki insentif dan informasi yang berbeda, yang dapat mengakibatkan *agency loss*—yaitu kegagalan mencapai tujuan mutu yang ditetapkan. Oleh karena

itu, sinergi yang diperlukan bukanlah sekadar koordinasi administratif, melainkan adopsi kerangka *collaborative governance* (tata kelola kolaboratif) yang mentransformasi hubungan hirarkis menjadi kemitraan strategis.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam kerangka teoretis sinergi kebijakan Pemda-Sekolah, mengidentifikasi instrumen kebijakan Pemda yang krusial (seperti SPM dan sinkronisasi anggaran), dan merumuskan model kolaboratif yang inovatif, seperti program *entrusted school* atau *pairing program*, untuk manajemen pendidikan dasar. Secara akademis, studi ini diharapkan dapat menyumbang pada literatur tata kelola pendidikan dan desentralisasi, khususnya dalam memberikan solusi praktis terhadap dilema *Principal-Agent Problem* di sektor publik.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan tujuan untuk menganalisis pola sinergi antara pemerintah daerah dan satuan pendidikan dasar dalam konteks desentralisasi pendidikan. Pendekatan ini dipilih karena memungkinkan peneliti memahami fenomena tata kelola pendidikan secara mendalam berdasarkan konteks sosial, kelembagaan, dan kebijakan yang melingkupinya (Assingily, 2021). Data dikumpulkan melalui studi dokumentasi kebijakan (seperti Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan dokumen Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar), observasi terhadap praktik manajemen berbasis sekolah (MBS), serta wawancara mendalam dengan pejabat Dinas Pendidikan, kepala sekolah, dan pengurus komite sekolah di beberapa kabupaten/kota representatif. Analisis data dilakukan melalui tahapan reduksi, penyajian, dan penarikan kesimpulan menggunakan teknik analisis tematik untuk mengidentifikasi pola kolaborasi, hambatan birokrasi, serta strategi penguatan tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*).

Validitas data dijaga melalui triangulasi sumber dan metode, dengan membandingkan hasil wawancara, dokumen resmi, dan hasil observasi lapangan. Peneliti juga melakukan *member checking* kepada informan kunci untuk memastikan kesesuaian interpretasi data. Selanjutnya, hasil analisis dikaji dengan kerangka teori *Principal-Agent Problem* dan *Collaborative Governance* untuk memetakan peran dan relasi antar-aktor (pemerintah daerah, sekolah, dan masyarakat) dalam peningkatan mutu pendidikan dasar. Pendekatan ini diharapkan menghasilkan model konseptual kolaborasi yang aplikatif bagi penguatan kapasitas kelembagaan dan sinkronisasi kebijakan di tingkat lokal.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Konsep Desentralisasi Pendidikan dan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS)

Desentralisasi dalam konteks pendidikan nasional merupakan penyerahan otoritas yang memungkinkan pengambilan keputusan layanan publik berpindah dari pusat ke tingkat yang lebih rendah. Tujuan utamanya adalah meningkatkan responsivitas layanan dan efisiensi alokasi sumber daya.

MBS hadir sebagai manifestasi utama desentralisasi di tingkat satuan pendidikan. Menurut konsep dasarnya, MBS adalah model manajemen yang memberikan otonomi, kewenangan, dan tanggung jawab yang lebih besar kepada sekolah. Hal ini mencakup fleksibilitas dalam pengelolaan sumber daya dan dorongan untuk meningkatkan partisipasi warga sekolah dan masyarakat dalam kerangka tujuan pendidikan nasional. MBS didasarkan pada empat prinsip fundamental: otonomi, fleksibilitas, partisipasi, dan inisiatif. Otonomi memungkinkan sekolah mengambil keputusan tanpa harus menunggu instruksi berlebihan dari birokrasi, sedangkan partisipasi menekankan perlunya pelibatan semua *stakeholder*, termasuk masyarakat dan Komite Sekolah, dalam proses pengambilan keputusan dan pengawasan.

Kerangka Collaborative Governance dalam Pendidikan

Sinergi kebijakan antara Pemda tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta antara Pemda dan sekolah, diakui sebagai kunci peningkatan mutu pendidikan. Sinergi ini paling efektif diwujudkan melalui pendekatan *Collaborative Governance* (CG). CG merupakan pendekatan tata kelola yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan—pemerintah, swasta, dan masyarakat—untuk mencapai tujuan publik bersama.

Dalam konteks pendidikan, model CG tidak bisa hanya berfokus pada kolaborasi informal. Tinjauan pustaka menyarankan agar Model CG Pendidikan dimodifikasi secara spesifik dengan menambahkan elemen formal seperti regulasi daerah, mekanisme pembinaan (*coaching*), sistem evaluasi kinerja yang transparan, dan penguatan kelembagaan di daerah. Jika rantai kebijakan vertikal (Provinsi-Kabupaten/Kota) dan horizontal (Dinas-Sekolah-Masyarakat) tidak tersinkronisasi, masalah yang seharusnya ditangani secara desentralisasi akan tetap menjadi isu sentral. Oleh karena itu, formalisasi CG di tingkat daerah merupakan prasyarat untuk memastikan kebijakan mencapai efektivitas di lapangan.

Dinamika Kekuasaan: Perspektif Principal-Agent Problem

Penerapan desentralisasi seringkali terhambat oleh dinamika kekuasaan yang tidak seimbang, yang dapat dianalisis menggunakan lensa *Principal-Agent Problem*. Dalam model ini, Pusat bertindak sebagai *Principal* yang mendelegasikan

tanggung jawab (pendidikan) kepada Pemda (*Agent*). Kemudian, Pemda bertindak sebagai *Principal* yang mengawasi satuan pendidikan/guru (*Agent*).

Permasalahan muncul ketika Pemda mengabaikan prinsip MBS dan kembali menerapkan "paradigma kontrol". Alih-alih berfokus pada peningkatan kapasitas dan *coaching* guru, Pemda menekankan kepatuhan administrasi. Hal ini mengakibatkan terjadinya *agency loss*, di mana tujuan mutu pendidikan yang seharusnya menjadi prioritas bersama justru terdistorsi. Apabila kepemimpinan kepala sekolah—yang seharusnya menggunakan gaya multikepemimpinan (kependidikan, simbolik, dan budaya) sesuai MBS —dipaksa untuk memenuhi tuntutan administratif yang kaku, inisiatif dan kreativitas guru terhambat. Reduksi MBS menjadi sekadar ketaatan prosedur birokrasi, bukan keunggulan pedagogis, menjadi friksi struktural utama yang harus diatasi Pemda melalui pergeseran budaya dari kontrol menjadi fasilitator.

Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pendidikan Dasar

Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah instrumen regulasi kunci yang harus diimplementasikan oleh Pemda untuk memastikan akuntabilitas kinerja. SPM Pendidikan Dasar menetapkan indikator pencapaian wajib yang harus dipenuhi oleh Pemda dan sekolah, berfungsi sebagai tolok ukur kinerja yang terukur. SPM menjadi titik sinergi karena Pemda bertanggung jawab memastikan sumber daya dialokasikan untuk mencapai standar tersebut, sementara sekolah bertanggung jawab pada implementasi operasionalnya.

Namun, implementasi SPM sering menghadapi hambatan serius, yang dapat diklasifikasikan berdasarkan faktor-faktor Edward III, yaitu: (1) Komunikasi dalam penyampaian informasi; (2) Sumber daya yang dimiliki pelaksana kebijakan; (3) Disposisi (kemauan atau komitmen) pelaku kebijakan; dan (4) Struktur birokrasi. Studi empiris menunjukkan bahwa struktur birokrasi yang besar dan kaku, serta kurangnya disposisi politik yang kuat dari Pemda, dapat menggagalkan kebijakan seefektif SPM.

Keberhasilan implementasi SPM, oleh karena itu, sangat bergantung pada koordinasi lintasDinas. Contoh keberhasilan koordinasi, seperti dalam penerapan sistem zonasi PPDB (Penerimaan Peserta Didik Baru), menunjukkan perlunya kesatuan tindakan dan komunikasi yang efektif antar Dinas (misalnya Dinas Pendidikan dan Dinas Catatan Sipil) untuk memperbarui data dan sistem aplikasi. Kegagalan mencapai tujuan SPM menunjukkan adanya *administrative decoupling* di tingkat daerah, di mana instrumen teknis tersedia, tetapi kapasitas struktural atau komitmen politik untuk menegakkannya tidak ada.

Sinergi Anggaran dan Sumber Daya (APBD & BOS)

Sinergi anggaran merupakan alat paling kuat bagi Pemda untuk mengatasi ketidakmerataan mutu. Pemda harus memastikan sinkronisasi antara Dana Alokasi

Khusus (DAK), Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang bersifat sentral, dan alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). BOS dan Program Indonesia Pintar (PIP) secara primer ditujukan untuk biaya operasional dan mendukung partisipasi siswa miskin.

Namun, aspek krusial seperti pemerataan sarana dan prasarana (sarpras) yang unggul—yang esensial untuk menciptakan lingkungan belajar yang memacu semangat siswa—sering memerlukan investasi besar yang tidak sepenuhnya tercakup oleh dana pusat. Pemda wajib melakukan upaya bersama dalam memperbaiki sarana dan prasarana. Ini memerlukan sinergi kebijakan Belanja K/L Pusat dan Transfer Ke Daerah (TKD) yang diatur oleh Pemda. Jika Pemda gagal menyinkronkan investasi ini, sekolah akan terus menghadapi kendala seperti ketersediaan sarpras yang belum merata dan bahan ajar yang terbatas atau usang, yang secara langsung menghambat pencapaian mutu optimal.

Peran Regulasi Daerah dalam Implementasi Kurikulum Merdeka

Di era Kurikulum Merdeka, peran Pemda semakin menentukan dalam memastikan arah kebijakan pendidikan selaras dengan kebutuhan daerah dan potensi lokal. Pemda memiliki tanggung jawab untuk mendorong pelaksanaan Kurikulum Merdeka melalui penetapan regulasi daerah dan intervensi anggaran yang memadai.

Kurikulum Merdeka memberikan ruang belajar seluas-luasnya bagi guru untuk berkreasi dan berinovasi dalam pembelajaran. Oleh karena itu, sinergi kebijakan Pemda harus berfokus pada dukungan pelaksanaan kurikulum ini, terutama melalui peningkatan kompetensi guru. Pemda harus menyediakan pendanaan yang cukup untuk program pengembangan guru, mengubah peran birokrasi dari pengontrol menjadi pendukung dan fasilitator inovasi pedagogis. Dukungan ini penting karena keberadaan guru sebagai ujung tombak pelaksanaan kurikulum sangat bergantung pada kesiapan dan pendanaan yang disediakan oleh Pemda.

Pembahasan

Tantangan Struktural dan Birokrasi

Meskipun potensi sinergi besar, implementasinya menghadapi tantangan mendasar. Secara struktural, birokrasi yang besar di Dinas Pendidikan seringkali kaku dan dapat menggagalkan pelaksanaan kebijakan. Selain itu, koordinasi lintas-Dinas (misalnya, untuk penertiban pelajar) menanggung biaya koordinasi yang tinggi, termasuk kebutuhan komitmen anggaran insentif yang sering diabaikan dalam perencanaan.

Tantangan terbesar yang melekat pada masalah *Principal-Agent* adalah kebutuhan untuk menghilangkan budaya "show culture" dan kontrol, dan menggantinya dengan fokus pada paradigma bantuan dan *coaching* yang

berorientasi hasil. Perubahan budaya ini membutuhkan kemauan politik (disposisi) yang kuat dari pimpinan daerah, yang merupakan salah satu faktor kritis kegagalan implementasi kebijakan.

Rekomendasi Kebijakan untuk Penguatan Sinergi

Untuk mentransformasi MBS dari sekadar konsep menjadi peningkatan mutu yang terukur, Pemda harus mengambil langkah-langkah strategis berikut, yang berakar pada penguatan *collaborative governance* dan akuntabilitas, *pertama*, Institusionalisasi *Collaborative Governance* Pendidikan: Pemda perlu mengadopsi Model CG Pendidikan yang dimodifikasi, yang secara eksplisit memasukkan elemen regulasi daerah, pembinaan, dan evaluasi. Pembentukan tim kolaborasi lintas-sektor yang didukung oleh Peraturan Daerah (Perda) atau Peraturan Walikota/Bupati (Perwal) wajib dilakukan untuk memastikan sinergi yang terstruktur dan didukung anggaran.

Kedua, Implementasi Model *Pairing* Berbasis Kinerja: Pemda harus secara proaktif memfasilitasi program *entrusted school* atau *pairing program* sebagai mekanisme pemerataan mutu horizontal. Program ini harus diikat dengan MoU berbasis kinerja dan melibatkan monitoring serta evaluasi ketat oleh Balai Penjaminan Mutu Pendidikan (BPMP) atau pihak ketiga ahli pada tahap awal, menengah, dan akhir.

Ketiga, Reformasi Kapasitas Komite Sekolah: Untuk mengaktifkan fungsi *controlling* dan *advisory*, Pemda harus mewajibkan dan mendanai pelatihan serta *workshop* reguler bagi anggota Komite Sekolah. Peningkatan pemahaman anggota KS tentang peran idealnya, didukung dengan transparansi pengelolaan anggaran sekolah (termasuk dana BOS), adalah kunci untuk mengubah KS dari *fundraising body* menjadi *controlling agency* yang efektif.

Keempat, Optimalisasi SPM dengan Disposisi Kuat: SPM harus diimplementasikan bukan hanya sebagai pemenuhan dokumen, tetapi didukung dengan alokasi sumber daya APBD yang diprioritaskan untuk menutup kesenjangan sarpras dan bahan ajar. Kegagalan implementasi SPM harus diidentifikasi sebagai kegagalan disposisi politik dan birokrasi, bukan sekadar masalah teknis.

Kelima, Sinergi SDM dengan LPTK: Mendorong sinergi berkelanjutan antara Pemda, LPTK, dan satuan pendidikan untuk memastikan program PKB (Peningkatan Kompetensi Berkelanjutan) relevan dengan Kurikulum Merdeka dan berfokus pada peningkatan hasil belajar siswa (terutama literasi dan numerasi).

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa desentralisasi pendidikan melalui Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) telah memberikan otonomi yang diperlukan kepada satuan pendidikan, namun peningkatan mutu yang berkelanjutan hanya dapat dicapai melalui sinergi kebijakan yang kuat antara Pemerintah Daerah (Pemda) dan sekolah. Hambatan utama dalam mewujudkan sinergi ini adalah friksi antara prinsip otonomi (MBS) dan praktik birokrasi Pemda yang masih didominasi "paradigma kontrol", serta kegagalan mekanisme akuntabilitas horizontal, terutama Komite Sekolah, untuk menjalankan peran pengontrol dan pemberi pertimbangan secara maksimal.

Sinergi yang efektif harus beroperasi melalui tiga pilar: Regulasi/Akuntabilitas (implementasi SPM yang didukung disposisi politik Pemda), Sumber Daya (sinkronisasi APBD, BOS, dan TKD untuk pemerataan sarpras), dan Inovasi Tata Kelola (penggunaan model *pairing* antarsekolah dan kolaborasi dengan LPTK). Dengan menggeser fokus Pemda dari kontrol administratif menjadi fasilitator dan *coaching*, otonomi sekolah dapat ditransformasikan menjadi peningkatan mutu pendidikan dasar yang terukur.

Mengingat pentingnya faktor non-teknis dalam keberhasilan sinergi, penelitian lanjutan disarankan untuk berfokus pada: (1) Studi komparatif mendalam mengenai dampak model *entrusted school* atau *pairing program* yang disinergikan Pemda di berbagai wilayah Indonesia, khususnya terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) daerah dan capaian hasil belajar siswa (literasi dan numerasi). (2) Analisis faktor disposisi (kemauan politik) pemimpin daerah dalam mengalokasikan sumber daya APBD untuk memenuhi indikator SPM Pendidikan Dasar, menggunakan pendekatan kualitatif untuk mengungkap hambatan budaya birokrasi dan politik lokal.

DAFTAR PUSTAKA

- Assingkily, M. S. (2021). *Metode Penelitian Pendidikan: Panduan Menulis Artikel Ilmiah dan Tugas Akhir*. Yogyakarta: K-Media.
- Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi Lampung. (2019). *Peningkatan Mutu Pendidikan Melalui Sinergi Kebijakan Antara Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota*.
- Farid, M. A., & Fithriana, D. (2016). *Konsep Musrenbang Daerah*.
- Harinurdi. (2016). *Kreativitas dan Kontekstualitas Guru*.
- Hulme, D., & Turner, M. (1997). *Decentralization and Public Service*.
- Johnson, L. R., et al. (2012). *The Role of Collaborative Leadership in Curriculum Development*.
- Jurnal Didaktika: Pengaruh Peran Kepala Sekolah Terhadap Mutu Pendidikan di Sekolah Dasar*. Vol. 14 No. 2 Mei (2025).
- Jurnal Hanata Widya*. Vol. 8 Nomor 4 Tahun 2019 (Implementasi Kebijakan SPM).
- Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Politik Lokal*. (Kebijakan Pemda dalam Penerapan Kurikulum Merdeka).
- Jurnal Administrasi Pembangunan dan Kebijakan Publik Publica*. Vol. 15 No. 2 Agustus 2024 (Analisis Musrenbang).
- Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*. (MBS sebagai Proses Pemberdayaan).
- Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 044/U/2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah.
- Rohiat. (2008). *Konsep Dasar Manajemen Berbasis Sekolah*.
- Rohiat. (2008). *MBS sebagai Model Manajemen Pendidikan*.
- Sugiyono. (2015). *Metode Penelitian Pendidikan*. Bandung: Alfabeta.
- Tan, J. (2013). *Model Entrusted Schoo*.
- Universitas Gadjah Mada (UGM). (2015). *Analisis Peran Komite Sekolah di SMAN I Wonosari Gunungkidul*.
- Widodo, J. (2008). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing (Mengacu pada faktor Edward III).