

PENGELOLAAN GURU PENDIDIKAN AGAMA DALAM KONTEKS DESENTRALISASI PENDIDIKAN*)

TEACHER MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION OF EDUCATION

Hayadin

Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan Kementerian Agama RI.
Jl. Lapangan Banteng, Jakarta Pusat

Abstract: *The objective of this study is to describe the process of managing religious education teachers in the era of decentralization of education in Palangkaraya City, Central Kalimantan Province. This study was a case study – qualitative in nature which was conducted in 2010. The data was collected directly in Palangkaraya City using primary and secondary data sources, which is information and document from office of the Ministry of Religious Affairs, education office, and local personnel board of Palangkaraya City. To collect the data, the researcher used interview and document study with interview sheets and checklist. The data was verified through triangulation to some resource persons in relation to the one research problem in order to ensure the validity and reliability. The findings showed that: 1) recruitment of religious education teachers was also conducted by Palangkaraya local administration in order to meet the requirement of religious teachers in the city because the number of teachers appointed by the central government (c.q, Ministry of Religious Affairs) is so small; 2) In the process of career development and welfare, religious education teacher is treated with the same respect as other teachers; 3) Social-political conditions and the clarity of Regional Personnel Board Regulation concerning management of local personnel are other factors contributing to the management of religious education teachers in Palangkaraya City.*

Keywords: *decentralization of education, teacher management, religious education teachers, provision of religious education teachers, career development of religious education teachers.*

Abstrak: *Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan proses pengelolaan guru pendidikan agama di era desentralisasi pendidikan di Kota Palangkaraya Provinsi Kalimantan Tengah. Penelitian ini merupakan studi kasus yang bersifat kualitatif yang dilakukan pada tahun 2010. Pengumpulan data dilakukan secara langsung di Kota Palangkaraya, dengan sumber data primer dan sekunder yang berasal dari data dan dokumen yang diperoleh di kantor Kementerian Agama, Dinas Pendidikan dan Badan Kepegawaian Daerah Kota Palangkaraya. Untuk mengumpulkan data tersebut, peneliti menggunakan metode wawancara, dan studi dokumen, dengan instrumen pedoman wawancara dan checklist kelengkapan dokumen. Proses verifikasi data melalui triangulasi kepada beberapa narasumber terhadap satu isu yang diteliti dilakukan untuk menjamin keabsahan dan kebenaran data yang diambil. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) rekrutmen tenaga pendidik guru pendidikan agama di era desentralisasi turut dilakukan oleh pemerintah daerah Kota Palangkaraya dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan guru agama di daerah tersebut. Hal tersebut karena jumlah tenaga kependidikan yang diangkat oleh pemerintah pusat (c.q, Kementerian Agama RI) masih sangat kurang; 2) dalam proses pembinaan karir dan kesejahteraan, tenaga pendidik guru pendidikan agama mendapatkan perlakuan yang sama dengan guru lainnya; 3) kondisi sosial politik dan kejelasan Peraturan Badan Kepegawaian Daerah tentang Manajemen Pegawai Daerah merupakan salah satu faktor pendukung dari pengelolaan guru pendidikan agama di Kota Palangkaraya.*

Kata kunci: *desentralisasi pendidikan, pengelolaan guru, guru pendidikan agama, pengadaan guru pendidikan agama, dan pembinaan karir guru pendidikan agama.*

*)Diterima tanggal 29 Juli 2011 - dikembalikan tanggal 10 Januari 2012 - disetujui tanggal 1 Juni 2012

Pendahuluan

Pada era otonomi daerah, di mana pendidikan merupakan salah satu urusan yang dide-sentralisasikan kepada pemerintah kabupaten/ pemerintah kota, posisi guru agama menjadi kompleks dan menarik untuk diteliti. Kompleksitas tersebut terletak pada konteks manajemen, organisasi dan hirarki di mana guru agama berada. Pada satu sisi mereka adalah pegawai yang berada di bawah organisasi Kementerian Agama RI dengan hirarki dan manajemen yang sentralistik, dan pada sisi lain mereka menunaikan tugas pengabdian di lembaga pendidikan yang secara manajemen berada di bawah organisasi pemerintahan daerah kabupaten/ kota.

Sebelum era reformasi (yang melahirkan otonomi daerah), guru agama yang ada di Indonesia direkrut oleh beberapa instansi, yakni oleh Departemen Agama, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, dan ada juga oleh pemerintah daerah. Kementerian Agama RI melakukan pengangkatan terhadap guru agama dengan inisial nomor induk pegawai (NIP) diawali angka 15. Sementara guru agama yang diangkat oleh Departemen Pendidikan Nasional menggunakan inisial nomor induk pegawai (NIP) sama dengan guru mata pelajaran lainnya yakni 13. Guru yang diangkat (direkrut) oleh Departemen Agama adalah guru sebagai tenaga pengajar di Madrasah dan sebagai tenaga pengajar pendidikan agama di sekolah umum yang berada di bawah manajemen Kementerian Pendidikan Nasional. Demikian pula halnya dengan guru pendidikan agama yang direkrut oleh Kementerian Pendidikan Nasional (dengan inisial NIP. 13), menunaikan tugas di sekolah yang berada pada manajemen Kementerian Pendidikan Nasional. Meskipun secara institusional guru agama tersebut berada di bawah manajemen Kementerian Pendidikan Nasional (dulu: Depdiknas), tetapi dalam pembinaan profesionalisme dan kompetensinya dilakukan oleh Kementerian Agama (dulu: Departemen Agama RI).

Ketika urusan pendidikan didesentralisasikan ke daerah kabupaten/kota, maka para guru termasuk guru agama dengan NIP 13 secara otomatis diserahkan pengelolaannya kepada pemerintah kabupaten/ kota. Bagi guru-guru pendidikan agama dengan NIP 15 masih tetap dikelola secara sentralistik oleh Kementerian Agama RI. Persoalan yang muncul setelah otonomi daerah tersebut, yaitu adanya

perbedaan perlakuan terhadap guru agama dan guru umum lainnya.

Sebagai contoh adanya keluhan terhadap ketidakjelasan nasib guru pendidikan agama yang mengajar di sekolah umum pada pelaksanaan sertifikasi akibat dualisme birokrasi. Untuk gaji, selama ini diurus oleh Kementerian Pendidikan Nasional, sedangkan untuk sertifikasi diserahkan ke Kementerian Agama. Kebijakan itu dinilai tidak adil bagi 170.000 guru agama yang mengajar di sekolah umum. Hal ini disebabkan oleh jumlah kuota sertifikasi yang terbatas, sehingga peluang untuk mendapat tunjangan profesi sebesar satu kali gaji per bulan juga semakin sempit (www.pena-pendidikan.com, 2010).

Perbedaan perlakuan tersebut disebabkan oleh adanya kekeliruan dalam memandang posisi guru agama. Pada satu sisi pemerintah daerah memandang bahwa guru agama adalah guru yang berada di bawah manajemen Kementerian Agama RI dan dikelola secara sentralistik. Pada sisi lain Kementerian Agama berpandangan bahwa guru agama (terutama yang berinisial NIP 13) adalah tenaga pendidik yang berada di bawah manajemen pemerintah daerah secara desentralistik.

Kompleksitas permasalahan dan berbagai kasus yang terjadi seperti dilaporkan oleh media massa atau berbagai pihak melalui internet, menjadi alasan penting dan urgen untuk menulis dan mempublikasikan hasil penelitian ini.

Identifikasi Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, dapat diketahui betapa luasnya spektrum permasalahan yang terkait dengan pengelolaan guru, khususnya guru agama di era otonomi daerah. Penelitian ini mencoba mengidentifikasi beberapa permasalahan yang relevan, antara lain:

- 1) Bagaimana kebijakan, sikap, pemahaman pemerintah daerah terhadap posisi, dan status guru pendidikan agama, baik yang memiliki inisial nomor induk pegawai (NIP) 13, 15, ataupun NIP daerah.
- 2) Bagaimana kebijakan, sikap, pandangan pemerintah pusat c.q. Kementerian Agama RI dan Kementerian Pendidikan Nasional, serta kementerian dalam negeri terhadap posisi, dan status guru pendidikan agama di era otonomi daerah?

- 3) Bagaimana pola rekrutmen, pembinaan karier, dan pembinaan profesionalisme pembinaan kesejahteraan dan sertifikasi guru agama di era otonomi daerah?
- 4) Bagaimana dampak desentralisasi pendidikan terhadap pengelolaan guru agama di era otonomi daerah?
- 5) Bagaimana sikap, dan kesiapan mental guru (khususnya guru pendidikan agama) dengan desentralisasi pendidikan?
- 6) Bagaimana respon institusi pendidikan dalam menerima desentralisasi pendidikan yang berdampak terhadap posisi dan status manajemen tenaga pendidik?

Berangkat dari latar belakang penelitian dan identifikasi permasalahan sebagaimana tersebut di atas, penelitian ini mencoba untuk menjawab pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- 1) Bagaimana bentuk dan arah kebijakan pemerintah daerah Kota Palangkaraya tentang pengadaan dan pembinaan guru pendidikan agama?
- 2) Bagaimana perlakuan pemerintah daerah Kota Palangkaraya terhadap guru pendidikan agama?
- 3) Apa faktor pendukung dan penghambat pengelolaan guru pendidikan agama di kota Palangkaraya pada era otonomi daerah?

Secara umum tujuan penelitian ini untuk mengetahui kebijakan pemerintah daerah Kota Palangkaraya dalam pengelolaan guru pendidikan agama pada sekolah. Secara khusus tujuan penelitian ini untuk mengetahui:

- 1) bentuk dan arah kebijakan pemerintah daerah Kota Palangkaraya tentang pengadaan dan pembinaan guru pendidikan agama;
- 2) perlakuan pemerintah daerah Kota Palangkaraya terhadap guru pendidikan agama; dan
- 3) faktor-faktor pendukung dan penghambat pengelolaan guru pendidikan agama di Kota Palangkaraya pada era otonomi daerah.

Kajian Literatur

Konsepsi Desentralisasi Pendidikan

Pada hakikatnya, desentralisasi merujuk pada pelimpahan wewenang (*terutama dalam pengambilan keputusan*) dari kantor pusat kepada unit organisasi terendah. Robbins (1996), menyebutkan bahwa desentralisasi adalah proses di mana

keleluasaan keputusan dialihkan ke karyawan tingkat lebih rendah. Makin banyak personil tingkat bawah yang diberi keleluasaan untuk pengambilan keputusan, makin desentralistik (Robbins, 1996). Griffin (1987), menyebutkan sebagai berikut. *Decentralization is the extend to which power and authority are sistematically delegated throughout the organization to middle and lower level managers.* Artinya, bahwa desentralisasi merupakan hal di mana kekuasaan dan wewenang secara sistematis didelegasikan kepada manajer tingkat menengah dan manajer tingkat bawah.

Lahirnya praktek dan wacana sentralisasi dan desentralisasi dalam organisasi berangkat dari perspektif yang memandang organisasi sebagai suatu rangkaian lingkaran yang konsentrik, dengan pimpinannya sebagai titik sentral dan sebuah jaringan wewenang memencar ke luar dari pusat lingkaran tersebut (Stoner dan Freeman, 1992).

Dalam kaitan antara desentralisasi dan sentralisasi, Luthan (1995), memandangnya sebagai persoalan pilihan semata (*freely tossed about*), baik dalam konsep dan teori, maupun dalam praktek manajemen dan organisasi. Menurut beliau, baik sentralisasi ataupun desentralisasi keduanya adalah relatif, dalam arti bahwa setiap organisasi akan selalu menampilkan kedua bentuk tersebut; yang berbeda hanyalah tingkatannya. Ada yang wilayah desentralisasinya luas dan ada yang sempit. Ilmuwan lain mengemukakan *Decentralization is a relative concept* (Hodgetts, 1975), dan *No organization is ever completely decentralization or completely centralized* (Griffin, 1987). Kunci bagi penyelenggaraan desentralisasi adalah keseimbangan atau *balance* (Koontz, O'Donnell, and Weihrich, 1984). Dale, seperti dikutip oleh Koontz dan kawan-kawan (1984), menyatakan bahwa ukuran desentralisasi ditentukan oleh beberapa hal, yakni: 1) berapa jumlah keputusan yang dapat dibuat oleh hierarki manajemen pada tingkat yang rendah; 2) seberapa penting keputusan yang dapat dibuat oleh hierarki manajemen pada tingkat yang rendah; 3) fungsi yang terpengaruh oleh keputusan yang dibuat oleh hierarki manajemen pada tingkat yang rendah; dan 4) pemeriksaan yang kecil atas keputusan yang dibuat oleh hierarki manajemen tingkat rendah.

Besar atau kecilnya tingkat desentralisasi pada suatu organisasi ditentukan oleh faktor-faktor sebagai berikut: 1) lingkungan luar organisasi (*the*

external environment); 2) sejarah organisasi (*history of the organization*); 3) sifat dari keputusan (*nature of the decision*); dan 4) kemampuan manajer tingkat bawah untuk menerima dan melaksanakan wewenang (*abilities of lower level managers*) (Griffin, 1987). Pakar lainnya, Hodgets (1975) menyebutkan beberapa faktor yang menentukan tingkat desentralisasi: 1) faktor yang berkaitan dengan biaya (*cost factors*); 2) keseragaman kebijakan (*uniform policy*); 3) ukuran organisasi (*company size*); 4) filosofi yang dianut oleh pemimpin di tingkat atas atau di Pusat (*philosophy of top management*); dan 5) filosofi yang dianut oleh pemimpin di tingkat bawah atau cabang (*philosophy of subordinates managers*).

Desentralisasi dalam Sistem Pendidikan Nasional dapat dipandang sebagai bentuk praktek politik dan manajemen. Dalam konteks politik, terkait erat dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional yang didesentralisasikan ke daerah, di mana salah satu urusan pembangunan yang didesentralisasikan adalah urusan pendidikan. Dalam hal ini pendidikan telah menjadi urusan masing-masing daerah. Disebut sebagai wacana manajemen, karena ia membawa implikasi terhadap struktur-hierarki organisasi, dan desain kerja organisasi mulai dari perencanaan (*planning*) hingga evaluasi (*evaluation*).

Perbedaan perspektif antara desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi dan manajemen penting diketahui agar kita dapat menyelenggarakan secara rapi, dengan tidak mencampuradukkan urusan politik dan organisasi dalam pendidikan. Secara sadar mesti dipisahkan bahwa persoalan administrasi dan manajemen adalah menyangkut dan berhubungan dengan profesionalisme, dan bukan keuntungan politik suatu golongan atau partai. Sehubungan dengan dua perspektif tersebut, Fiske (1998), menjelaskannya sebagai berikut: "Desentralisasi politik menyangkut penyerahan kekuasaan kepada wakil rakyat di daerah untuk mengambil keputusan tentang pendidikan. Sementara desentralisasi administrasi atau birokrasi merujuk pada strategi manajemen pendidikan, di mana proses perencanaan, dan pelaksanaan pendidikan diserahkan kepada aparat yang lebih rendah atau semiotonom".

Secara umum pengertian dari desentralisasi pendidikan adalah pemberian wewenang di bidang penyelenggaraan pendidikan nasional oleh pemerintah

pusat kepada masyarakat dan pemerintah di daerah untuk merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi penyelenggaraan pendidikan di daerahnya masing-masing. Penyelenggaraan pendidikan di daerah tersebut tidak terlepas dari bingkai pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan pendidikan khususnya, yakni untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dari Sabang sampai Merauke.

Desentralisasi pendidikan secara implisit termaktub dalam UU. No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Lima kewenangan yang disebutkan terakhir merupakan kewenangan yang dipegang oleh pemerintah pusat, dan pendidikan tidak termasuk di dalamnya. Artinya, pendidikan merupakan wewenang pemerintah daerah, secara otonom. Hal ini kemudian ditegaskan pada bagian lain dari Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tersebut, yakni: bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota meliputi: pekerjaan umum, kesehatan, dan pendidikan.

Penjelasan tersebut memberikan makna bahwa penyerahan urusan pendidikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, merupakan akibat logis dari penyerahan tugas pemerintahan yang di dalamnya termasuk pendidikan. Dalam pelaksanaannya, secara operasional aturan desentralisasi pendidikan tersebut kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000. Peraturan pemerintah ini mengatur tentang pembagian, dan pembatasan tugas serta wewenang dan kewajiban pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan kabupaten dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Berdasarkan berbagai pendapat tersebut di atas, pengertian desentralisasi pendidikan adalah praktek pengelolaan pendidikan yang bertumpu pada daerah kabupaten/kota di Indonesia yang secara sinergis bersama pemerintah provinsi, pemerintah pusat dan *stakeholder* pendidikan lainnya, mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan nasional. Setiap pemerintah daerah kabupaten/kota berperan sebagai aktor utama penyelenggara pendidikan di wilayahnya. Sementara pemerintah provinsi berperan sebagai penyelaras yang mengkoordinasikan

berbagai aktivitas penyelenggaraan pendidikan di setiap kabupaten/kota yang ada di wilayah administrasinya. Demikian pula halnya dengan pemerintah pusat yang berperan sebagai koordinator nasional penyelenggaraan pendidikan bagi seluruh aktivitas penyelenggaraan pendidikan oleh aktor pendidikan di daerah.

Kewenangan Pengelolaan Guru

Secara yuridis, pada berbagai peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan parlemen disebutkan bahwa guru sebagai salah satu unsur penting pendidikan mesti dikelola secara baik dengan melibatkan semua unsur (*stakeholders*) pendidikan, yakni: masyarakat, pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Dalam Undang-undang tentang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 tahun 2003, dinyatakan bahwa: pemerintah dan pemerintah daerah wajib memfasilitasi satuan pendidikan dengan pendidik dan tenaga kependidikan yang diperlukan untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu. Dalam upaya pembinaan tenaga pendidik dan kependidikan, dalam sistem pendidikan nasional dinyatakan bahwa: pemerintah dan pemerintah daerah wajib membina dan mengembangkan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Penyelenggara pendidikan oleh masyarakat berkewajiban membina dan mengembangkan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakannya. Pemerintah dan pemerintah daerah wajib membantu pembinaan dan pengembangan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan formal yang diselenggarakan oleh masyarakat (*UU No. 20 Tahun 2003*).

Lebih lanjut lagi pada Undang-undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen disebutkan bahwa: pemerintah dan pemerintah daerah wajib menyediakan anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik bagi guru dalam jabatan yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat. Selain anggaran tersebut di atas, pemerintah pusat dan pemerintah daerah juga wajib memberikan anggaran untuk meningkatkan profesionalitas dan pengabdian guru pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat (*UU No. 14 Tahun 2005*). Hal tersebut kemudian

dipertegas pada Peraturan Pemerintah Nomor 74 tahun 2008 tentang guru, yang secara rinci menjelaskan kewajiban pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah daerah dalam menjamin pembinaan kualifikasi, sertifikasi, dan uji kompetensi guru.

Selain kewajiban dalam menyediakan anggaran, Pemerintah wajib memenuhi kebutuhan guru, baik dalam jumlah, kualifikasi akademik, maupun dalam kompetensi secara merata untuk menjamin keberlangsungan satuan pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal serta untuk menjamin keberlangsungan pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh Pemerintah (*UU No. 14 Tahun 2005*). Bagi pemerintah provinsi wajib memenuhi kebutuhan guru, baik dalam jumlah, kualifikasi akademik, maupun dalam kompetensi secara merata untuk menjamin keberlangsungan pendidikan menengah dan pendidikan khusus sesuai dengan kewenangan (*UU No. 14 Tahun 2005*). Bagi pemerintah kabupaten/kota wajib memenuhi kebutuhan guru, baik dalam jumlah, kualifikasi akademik, maupun dalam kompetensi secara merata untuk menjamin keberlangsungan pendidikan dasar dan pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal sesuai dengan kewenangan (*UU No. 14 Tahun 2005*). Demikian pula halnya dengan masyarakat yang menyelenggarakan pendidikan (*UU No. 14 tahun 2005*).

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan pengelolaan guru dalam konteks desentralisasi pendidikan adalah praktek pengelolaan guru yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kebijakan pemerintah daerah setempat, dan kondisi lokal yang menyertainya.

Metodologi

Penelitian ini merupakan studi kualitatif-eksploratif, yakni mengkaji secara khusus kasus tertentu atau disebut juga studi kasus dan mengembangkannya sesuai dengan tujuan penelitian. Penelitian dilakukan di Kota Palangkaraya, Provinsi Kalimantan Tengah pada tahun 2010. Pengambilan data lapangan dilakukan pada Juni 2010. Sumber data penelitian, yaitu pejabat dan staf di lingkungan Kementerian Agama Kota Palangkaraya, pejabat dan staff di lingkungan pemerintah daerah (Dinas Pendidikan) Kota Palangkaraya, pejabat dan staff di lingkungan Badan Kepegawaian Daerah Kota Palangkaraya,

Kepala Sekolah dan guru Pendidikan Agama di kota Palangkaraya.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi dengan menggunakan instrumen pedoman observasi, studi dokumentasi dengan menggunakan instrumen lembar periksa kelengkapan dokumen, dan wawancara dengan menggunakan instrumen pedoman wawancara. Triangulasi data dilakukan dengan memeriksa data dan informasi dari sumber yang berbeda. Hal ini dilakukan untuk memperoleh tingkat keterpercayaan data.

Data yang terkumpul (dalam bentuk catatan, dokumen, *hard copy*, dan *soft copy*) kemudian dipilih dan dipilah berdasarkan kategori tertentu yang relevan, kemudian diklasifikasi, dan dikategorikan berdasarkan kecenderungan dan kesesuaiannya. Kemudian dilakukan ekspose laporan yang menyajikan data dan informasi empirik tentang penyelenggaraan pengangkatan dan pembinaan guru agama di Kota Palangkaraya dengan merujuk pada tujuan dan rumusan permasalahan penelitian. Pada tahap selanjutnya dilakukan kajian berdasarkan penalaran induktif terhadap fakta, serta penalaran asosiatif terhadap konsep desentralisasi pendidikan.

Temuan Penelitian dan Pembahasan Rekrutmen Guru Pendidikan Agama

Dalam dua tahun terakhir, pengangkatan/pengadaan Guru Pendidikan Agama Islam (GPAI) maupun Guru Pendidikan Agama lainnya selain Islam di Kota Palangkaraya dilakukan secara paralel (bersama) oleh instansi Kementerian Agama RI melalui kantor Kementerian Agama Kota Palangkaraya, dan juga oleh Pemerintah Daerah Kota Palangkaraya. Sebelumnya, proses pengangkatan guru agama dilakukan oleh kantor Kementerian Agama pusat, melalui kantor Kementerian Agama Kota Palangkaraya.

Pengangkatan melalui Kementerian Agama tersebut dilakukan dalam jumlah yang kecil dan jauh dari ketercukupan atas kebutuhan guru agama di sekolah sekolah. Berdasarkan kenyataan tersebut, maka atas kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah di era otonomi, maka pemerintah daerah melalui dinas Pendidikan dan Badan Kepegawaian Daerah, melakukan pengangkatan/pengadaan guru agama di wilayah kota Palangkaraya.

Secara singkat dapat dinyatakan bahwa pemerintah daerah ikut menyelenggarakan pengang-

katan GPAI karena memandang jumlah kebutuhan GPAI masih kurang sementara jumlah/quota pengangkatan GPAI oleh Kementerian Agama masih sangat kurang/minim.

Pada tahun 2009, jumlah Guru Agama yang diangkat oleh Pemerintah Daerah Palangkaraya melalui Badan Kepegawaian Daerah terlihat melalui Tabel 1.

Tabel 1. Data Guru Pendidikan Agama yang Diangkat oleh Pemerintah Daerah Palangkaraya pada Tahun 2009

| No. | | Islam | Katolik | Protes-tan | Hindu |
|-----|-----|-------|---------|------------|-------|
| 1 | SD | 33 | 3 | | 1 |
| 2 | SMP | 12 | 1 | 3 | 2 |
| 3 | SMA | 6 | 1 | 2 | 1 |
| 4 | SMK | 6 | | 2 | 1 |

Sumber: Dokumen Rekapitulasi Pengadaan Pegawai BKD Kota Palangkaraya (2010).

Sementara itu, pada tahun yang sama (2009) jumlah guru pendidikan agama (GPA) yang diangkat oleh Kementerian Agama adalah seperti pada Tabel 2.

Tabel 2. Data Guru Pendidikan Agama yang Diangkat oleh Pemerintah pada Tahun 2009

| No. | | Islam | Katolik | Protes-tan | Hindu |
|-----|-----|-------|---------|------------|-------|
| 1 | SD | 11 | - | - | - |
| 2 | SMP | 6 | - | - | - |
| 3 | SMA | - | - | - | - |
| 4 | SMK | - | - | - | - |

Sumber: Dokumen Rekapitulasi Guru Pendidikan Agama Kantor Kemenag kota Palangkaraya (2010)

Berdasarkan kedua tabel di atas, terlihat bahwa perbandingan jumlah guru yang diangkat oleh Kementerian Agama dan guru yang diangkat oleh Pemerintah Daerah Kota Palangkaraya sangat besar. Untuk guru pendidikan agama Islam SMP yang diangkat oleh Kementerian Agama sebanyak 11 orang dan yang diangkat oleh Pemda Palangkaraya sebanyak 33 orang (300%). Untuk guru agama Islam SMP, yang diangkat oleh Kementerian Agama RI sebanyak 6 orang, dan yang diangkat oleh Pemda Palangkaraya sebanyak 12 orang (200%). Jumlah guru agama lain (non-Islam) Kementerian Agama RI belum/tidak mengangkat, sehingga dilakukan oleh pemda dengan rincian: guru agama Katholik sebanyak 5 orang, guru agama Protestan sebanyak

7 orang, dan guru agama Hindu (Kaharingan) sebanyak 5 orang).

Berdasarkan wawancara dengan staf pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kota Palangkaraya, dijelaskan bahwa proses pengangkatan guru agama (seperti juga guru yang lain untuk mata pelajaran umum) yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Palangkaraya sebagai berikut:

- 1) BKD mengajukan usulan kuota pegawai kepada Menpan, BKN, dan Gubernur Provinsi Kalimantan Tengah. Usulan untuk guru Agama dibuat berdasarkan usulan dinas pendidikan kota, dan dinas pendidikan kota meminta masukan dari sekolah yang ada di wilayah kota Palangkaraya.
- 2) Setelah mendapat jumlah kuota pegawai, kemudian dilakukan seleksi (tes). Untuk seleksi berkas dilakukan bersama dengan dinas pendidikan, sementara untuk tes dilakukan oleh CDC-UGM (*Career Development Center – Universitas Gajah Mada*) secara *out-sourcing*.
- 3) Hasil tes diumumkan oleh BKD dan dikirim ke BKN wilayah VIII di Banjarmasin untuk mendapatkan Nomor Induk Pegawai, dan Surat Keputusan sebagai Pegawai.
- 4) Setelah memperoleh Surat Keputusan dan Nomor Induk Pegawai dari BKN, para guru diberikan Surat Keputusan dan Surat Tugas oleh Kantor Dinas Pendidikan. Selanjutnya pembinaan kariernya diserahkan kepada Dinas Pendidikan.

Berdasarkan proses pengangkatan tersebut, dapat diketahui bahwa usulan awal tentang kebutuhan guru agama berasal dari masing-masing sekolah sebagai unit terkecil penyelenggara pendidikan. Usulan dari masing-masing sekolah tentang kebutuhan guru kepada Dinas Pendidikan Kota Palangkaraya menjadi dasar untuk usulan pegawai kepada Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Palangkaraya untuk melakukan pengangkatan sesuai dengan kuota yang diberikan oleh Menpan, BKN dan Pemerintah Provinsi.

Kriteria pengangkatan yang digunakan oleh BKD Kota Palangkaraya dalam merekrut guru yaitu berdasarkan kriteria keilmuan berdasarkan kualifikasi pendidikan, kriteria fisik, dan mental. Untuk guru agama Islam kriterianya yaitu sarjana agama Islam, demikian pula halnya dengan guru agama lain, berasal dari sarjana agama atau theologi agama yang sama.

Meskipun pengangkatan/pengadaan guru agama telah dilakukan bersama oleh Kementerian Agama

dan pemerintah daerah, tetapi ketersediaan guru pendidikan agama masih sangat minim. Sebagai contoh, dari 423 murid yang beragama Islam di SMPN 3 Palangkaraya hanya tersedia 3 orang Guru Pendidikan Agama Islam.

Pembinaan Karir dan Kesejahteraan Guru Pendidikan Agama

Untuk aspek pembinaan guru agama, menurut Kepala Bidang Pendidikan Dasar dan Menengah Kota Palangkaraya, secara umum administratif dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kota. Meskipun demikian para guru agama lebih banyak mendapat perhatian dari pengawas pendidikan agama. Kementerian Agama Kota memberikan pembinaan berkala terkait dengan aturan dan kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengenai pendidikan dan tenaga kependidikan. Dinas Pendidikan juga memberikan fasilitas dalam pengajuan angka kredit ke BKD. Khusus guru pendidikan Agama Islam, berdasarkan pengakuan beberapa orang guru, menyatakan bahwa mereka merasakan punya dua orang tua kandung dan mendapat perhatian dari keduanya dengan baik.

Pembinaan profesionalisme guru pendidikan agama, dan pembinaan kompetensi lainnya dilakukan melalui Kelompok Kerja Guru (KKG) bagi guru Agama Sekolah Dasar, dan melalui Musyawarah Guru Mata Pelajaran Agama (MGMP) untuk guru Agama Sekolah Menengah Pertama (SMP). Kedua institusi, yakni Pemerintah Daerah dan Kementerian Agama Kota Palangkaraya, turut terlibat dalam pemberdayaan dan memfasilitasi kegiatan KKG dan MGMP tersebut.

Seluruh kelompok dan musyawarah kerja guru, KKG Pendidikan Agama Islam SD adalah yang sangat aktif melakukan kegiatan. Mereka memiliki jadwal kegiatan bulanan yang rutin. Sementara itu, lembaga MGMP SMP juga memiliki agenda kegiatan bulanan dalam rangka meningkatkan profesionalisme dan kompetensi para guru Agama. MGMP SMA dan SMK belum memiliki program kegiatan yang teratur dan terjadwal secara baik sebagaimana yang telah dilakukan oleh MGMP SMP dan KKG SD. Untuk Kegiatan MGMP PAI SMP, pada tahun 2009 mendapatkan bantuan dari LPMP Provinsi Kalimantan Tengah dengan difasilitasi oleh Dinas Pendidikan sebesar Rp.15.000.000 (*Limabelas Juta rupiah*), dan bantuan dari Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Kalimantan Tengah sebesar Rp.5.000.000. (*Lima juta rupiah*). Demikian pula halnya dengan KKG,

mendapatkan bantuan dari Kanwil. Hampir seluruh kegiatan MGMP dan KKG PAI dipusatkan di kantor Kementerian Agama Kota Palangkaraya dengan melibatkan kepala seksi urusan madrasah dan pendidikan agama (Mappenda) Kementerian Agama Kota Palangkaraya.

Dalam hal tunjangan dan insentif, guru-guru Pendidikan Agama di SD, SMP, SMA, dan SMK mendapatkan perlakuan yang sama dengan guru bidang studi lainnya, seperti: baju seragam dinas, dan tunjangan kinerja. Insentif tersebut merupakan kebijakan pemerintah daerah kepada seluruh pegawai negeri dan pegawai daerah di Kota Palangkaraya, baik guru maupun nonguru.

Kesempatan Guru Agama diangkat dan ditunjuk menjadi Kepala Sekolah SD, SMP atau SMA/SMK, sampai sekarang belum pernah terjadi. Meskipun demikian, pada prinsipnya tidak ada ketentuan dan kebijakan yang menutup kesempatan tersebut. Pada beberapa kasus, Kantor Kementerian Agama Kota Palangkaraya memberikan kesempatan kepada guru Pendidikan Agama Islam di SD, SMP, SMA, SMK (yang diangkat oleh Kementerian Agama – dulu dengan inisial nomor induk pegawai 15) yang berprestasi untuk diangkat menjadi Kepala Madrasah Ibtidaiyah, Tsanawiyah, atau Aliyah.

Adanya kejelasan aturan hukum tentang kewenangan Pemerintah Daerah dalam mengelola kegiatan pendidikan di daerah merupakan salah satu faktor pendukung dalam upaya memenuhi ketersediaan guru Pendidikan Agama di Kota Palangkaraya. Selain itu, keberadaan dan profesionalisme kerja kantor Badan Kepegawaian Daerah Kota Palangkaraya, kerja sama dan koordinasi antara Kantor Kementerian Agama Kota Palangkaraya dengan dinas pendidikan, serta kesadaran pada guru agama untuk senantiasa mengembangkan profesionalisme melalui KKG dan MGPM, merupakan faktor pendukung bagi penyelenggaraan Pendidikan Agama di sekolah pada era otonomi daerah.

Meskipun demikian, kesadaran dan semangat pada guru Pendidikan Agama untuk senantiasa proaktif mengembangkan profesionalisme mereka, baik secara personal, maupun melalui KKG dan MGMP, merupakan salah satu hambatan bagi pengembangan profesionalisme mereka. Demikian pula, posisi pengawas Pendidikan Agama yang secara struktural berada di kantor wilayah Kementerian

Agama Provinsi mengakibatkan jauhnya proses pengawasan. Selain itu, para pengawas juga belum mendapatkan iklim dan budaya kerja yang kondusif dalam melakukan tugas pengawasan. Faktor kompetensi dan profesionalisme pengawas juga menjadi salah satu permasalahan yang mempengaruhi penyelenggaraan Pendidikan Agama di sekolah.

Memposisikan Kepentingan Pendidikan Nasional

Hal yang menarik dari kasus pengelolaan guru Pendidikan Agama di Kota Palangkaraya adalah tingginya perhatian Pemerintah Daerah melalui dinas pendidikan setempat dan Kantor Kementerian Agama kota setempat terhadap urusan pendidikan, khususnya pengadaan dan pembinaan guru. Urusan pendidikan dipandang sebagai aspek penting sehingga pemberdayaannya tidak perlu mempertimbangkan hierarki organisasi dan administrasi.

Setiap guru apapun dan bagaimanapun posisinya secara hirarki, mereka sama-sama bertugas untuk mengajar dan mendidik anak-anak bangsa di sekolah. Dalam perspektif guru Pendidikan Agama, mereka adalah tenaga pendidik yang secara akademis bertanggung jawab membentuk pengetahuan, kesadaran, dan perilaku beragama melalui mata pelajaran Pendidikan Agama di sekolah dan aktivitas pendidikan lainnya di luar sekolah. Guru Pendidikan Agama yang dimaksud adalah Guru Pendidikan Agama yang sesuai dengan agama yang dianut oleh peserta didik.

Menghilangkan Dikotomi Pusat dan Daerah dalam Pengelolaan Guru

Sebagaimana digambarkan pada bagian teori, bahwa secara konseptual desentralisasi dan sentralisasi bukanlah suatu konsep yang mesti dipahami secara dikotomis (Luthan, 1995). Desentralisasi dan sentralisasi mesti dipandang dalam perspektif skala. Dalam perspektif ini, desentralisasi dan sentralisasi berada pada ujung atau batas suatu garis skala. Dengan demikian suatu urusan pendidikan (atau urusan lain yang telah didesentralisasikan menurut undang-undang pemerintahan daerah) tertentu pada hakikatnya tetap berada pada garis skala tersebut dengan tingkat kedekatan atau kecenderungan yang berbeda-beda terhadap suatu ujung desentralisasi (kepentingan otonomi daerah) atau sentralisasi

(kepentingan dan otoritas negara) pada ujung lainnya.

Dalam perspektif manajemen, tidak ada satu-pun urusan atau suatu kepentingan yang mutlak secara penuh dikelola oleh daerah (*down-level management*) tanpa bersinggungan dengan kepentingan negara (*top-level manajemen*). Desentralisasi merupakan salah satu bentuk dan cara pendistribusian kewajiban negara dalam melayani rakyat, atau pendelegasian wewenang dan tugas Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Secara administratif hal tersebut tidak selalu berarti menghilangkan kewenangan Pemerintah Pusat, atau menafikan kepentingan negara di bawah kepentingan daerah.

Pendidikan merupakan salah satu urusan strategis yang paling menentukan masa depan dan eksistensi suatu negara. Ia bukan hanya terkait dengan ketertinggalan sumber daya manusia, atau tingkat kelulusan ujian nasional suatu daerah tertentu. Urusan pendidikan yang menjadi tumpuan bangsa dalam mencetak generasi masa depan yang tangguh dan mampu berkompetisi secara global, harus dilaksanakan secara sinergis dan sistemik oleh seluruh daerah yang ada di Indonesia. Dalam rangka kepentingan negara, maka pemerintah berkewajiban menjadi konduktor sistem bagi seluruh subsistem pendidikan nasional yang ada di daerah. Demikian pula, daerah mesti memahami kepentingan strategis dari pendidikan, melewati batas-batas hierarki administrasi, desentralisasi, dan sentralisasi.

Kasus pengelolaan guru Pendidikan Agama di Kota Palangkaraya patut diapresiasi, yang telah menunjukkan kearifan dan pemahaman yang baik tentang posisi pendidik dalam proses belajar mengajar. Keputusan Pemerintah Daerah untuk melakukan rekrutmen guru Pendidikan Agama berdasarkan analisa kebutuhan dan keuangan daerah merupakan kebijakan yang positif. Hal tersebut merupakan implementasi dari amanah undang-undang guru, yang menyatakan bahwa pemerintah kabupaten/kota wajib memenuhi kebutuhan guru, baik dalam jumlah, kualifikasi akademik, maupun dalam kompetensi secara merata untuk menjamin keberlangsungan pendidikan dasar dan pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal sesuai dengan kewenangan. Daerah kabupaten/kota lainnya di Indonesia dapat melakukan hal yang serupa.

Koordinasi Pemerintahan Daerah yang Efektif

Hal lain yang penting dalam proses manajemen tenaga pendidik pada era otonomi daerah adalah koordinasi antarlembaga pemerintah, baik pada tingkat kabupaten/kota, provinsi maupun pusat dengan arah koordinasi horizontal, vertikal, ataupun diagonal. Koordinasi horizontal dilakukan oleh instansi yang terlibat dalam urusan pendidikan pada tingkat kabupaten yakni: pemerintah kabupaten/kota, Kantor Dinas Pendidikan, Badan Kepegawaian Daerah, Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota, Komisi Pendidikan di DPRD kabupaten/kota, demikian pula halnya pada tingkat provinsi. Koordinasi vertikal dapat dilakukan oleh Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota kepada Dinas Pendidikan Provinsi dan Kementerian Pendidikan di Jakarta pada Direktorat atau Direktorat Jenderal terkait. Demikian pula halnya dengan Kantor Kementerian Agama kabupaten/kota dapat melakukan koordinasi vertikal ke tingkat Provinsi, dan Kementerian Agama RI di Jakarta melalui Direktorat atau Direktorat Jenderal terkait.

Pada kasus pengelolaan guru Pendidikan Agama di Kota Palangkaraya, terlihat adanya koordinasi dalam proses pengadaan guru Pendidikan Agama antara instansi Dinas Pendidikan, Kantor Kementerian Agama, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta Badan Kepegawaian Daerah (BKD) sebagai lembaga pengelola pegawai di daerah. Koordinasi juga berlangsung secara vertikal pada sekolah-sekolah (SD, SMP, dan SMA/SMK) untuk menjangkau kebutuhan guru Pendidikan Agama di sekolah. Meskipun demikian, koordinasi dalam pengelolaan kegiatan pengembangan kompetensi dan profesionalisme guru agama, masih belum terjadi koordinasi yang baik. Masing-masing instansi melakukan program pembinaan secara terpisah. Akibatnya, kesempatan guru sebagai subjek partisipan dalam kegiatan pemberdayaan dan pengembangan kompetensi tidak tersedia secara merata. Beberapa guru atau kelompok guru (KKG dan MGMP) mendapatkan bantuan dan kegiatan dari kedua instansi yakni, Pemerintah Daerah melalui Dinas Pendidikan dan Kementerian Agama Kota Palangka-rama, sementara beberapa guru yang lain tidak mendapatkan kesempatan.

Fungsi koordinasi yang menjadi tanggung jawab organisasional dari instansi pendidikan juga mendapat masalah, karena adanya tingkat kesadaran dan pemahaman tenaga pendidik untuk proaktif

mengembangkan diri dan kelompok profesinya. Beberapa guru ada yang proaktif menjemput dan mencari peluang ke berbagai instansi seperti Dinas Pendidikan dan Kantor Kementerian Agama, sementara yang lain hanya pasif dan menunggu.

Simpulan dan Saran

Simpulan

Pada prinsipnya arah kebijakan Pemerintah Daerah Kota Palangkaraya tentang pengadaan guru Pendidikan Agama di sekolah berpihak pada kepentingan anak didik dan dunia pendidikan untuk memiliki guru Pendidikan Agama yang memadai sesuai dengan agama anak didik. Pada saat sekarang untuk memenuhi kebutuhan tersebut, Pemerintah Daerah Kota Palangkaraya melalui Badan Kepegawaian Daerah ikut terlibat melakukan penerimaan dan pengangkatan guru Pendidikan Agama dengan jumlah yang lebih besar dari jumlah guru Pendidikan Agama yang diangkat oleh pemerintah pusat melalui Kementerian Agama RI.

Dalam hal pembinaannya, posisi Kementerian Agama melalui Kantor Kementerian Agama Kota Palangkaraya, khususnya kepala seksi Madrasah dan Pendidikan (Mapenda) sangat dominan terutama melalui KKG dan MGMP.

Dalam hal pembinaan karier, kesejahteraan, dan profesionalisme, Pemerintah Daerah Kota Palangkaraya memposisikan guru Pendidikan Agama, sama seperti pegawai daerah lainnya. Pemberian bantuan kepada kelompok kerja guru tergantung pada kreativitas guru dan pengurus KKG/MGMP.

Salah satu faktor pendukung dari kondisi penyelenggaraan pengangkatan dan pembinaan guru

Pendidikan Agama tersebut yaitu: adanya kejelasan aturan, terutama aturan tentang kepegawaian melalui Badan Kepegawaian Daerah; adanya suasana sosial politik keagamaan yang kondusif di Kota Palangkaraya, di mana pemerintah daerah memberikan kesempatan kepada para guru Pendidikan Agama untuk secara proaktif mengajukan program kegiatan melalui KKG/MGMP. Sementara hal yang menghambat yaitu masih rendahnya kesadaran dan semangat para guru untuk mengembangkan diri, baik secara personal maupun melalui organisasi profesi fungsional guru seperti KKG atau MGMP.

Saran

Para aktor utama pendidikan, yakni Dinas Pendidikan dan Kantor Kementerian Agama di Kota Palangkaraya perlu meningkatkan pembinaan kesadaran profesionalisme guru agar lebih aktif dan proaktif memanfaatkan wadah kelompok kerja guru dan musyawarah guru mata pelajaran.

Pada perpektif yang lebih luas secara nasional, fungsi koordinatif terhadap berbagai aktor pemerintah yang terlibat dalam pengelolaan guru pendidikan agama, seperti: Kementerian Agama, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pendidikan Nasional, Pemerintah Provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota perlu dibina dan dikembangkan secara intensif. Ini untuk menghindari tumpang-tindihnya urusan pengadaan dan pengelolaan guru di daerah. Fungsi koordinatif tersebut akan menghilangkan dikotomi dalam memandang desentralisasi dan sentralisasi dalam praktek otonomi daerah.

Pustaka Acuan

- Fiske. Edward B. 1998. *Desentralisasi Pengajaran Politik dan Konsensus*. Jakarta, Grasindo.
- Griffin. Ricky, W. 1987. *Management*. Illinois, Houghton Mifflin Company.
- Hodgetts. Richard M. 1975. *Management; Theory, Process, and Practice*. London, B.W Saunders.
- <http://www.penapendidikan.com/nasib-guru-agama-depdiknas-tak-jelas/> diunduh tanggal 20 Januari 2010
- Koontz. Harold, Cyril O'Donnell, and Heinz Weihrich. 1984. *Management*. New York, McGraw-Hill.
- Luthan. Fred. 1995. *Organizational Behaviour*. New York, McGraw-Hill.
- Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom
- Peraturan pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru.
- Robbins. Stephen. P. 1996. *Perilaku Organisasi; Konsep Kontroversi dan Aplikasi*, terjemah: Hadyana Pudjaatmaja. Jakarta, Prenhalindo.
- Stoner. James A.F., and Freeman R. Edward, terjemahan Bakowatun. Wilhelmus W 1992. *Manajemen*. Jakarta, Intermedia.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.