

Desentralisasi Pendidikan dan Masalah Pemberdayaan Sekolah

Sjamsi Pasandaran

Abstract: Development approach from centralization to decentralization implies the implementation of education decentralization. The purpose of this writing is to discuss problems related to the objective of education, the authority relation of district/city, the limits of authority, and the support of independency and interdependency. Such problems influence the school in ensuring the quality of education and imply the need for human as well as financial resources. It seems that education decentralization needs to be redefined. Empowering the school can be done through strengthening the curriculum to guarantee the relevance and the accountability of the education, improving the school-based management, self financing, and establishing networks between the school and government, community, and stakeholders.

Kata kunci: desentralisasi pendidikan, pemberdayaan sekolah, manajemen berbasis sekolah.

Ketika undang-undang nomor 22 tahun 1999 disahkan, terjadi perubahan fundamental dalam pendekatan pembangunan dari sentralisasi ke desentralisasi, termasuk desentralisasi pendidikan. Melalui desentralisasi pendidikan diharapkan akan terjadi perubahan signifikan dalam memperkuat pembangunan dunia pendidikan di Indonesia. Artinya, desentralisasi pendidikan diharapkan dapat menjadi instrumen penting dalam menyelesaikan masalah-masalah pendidikan nasional seperti masalah relevansi pendidikan, mutu pendidikan dan efisiensi dalam manajemen pendidikan.

Sjamsi Pasandaran adalah dosen Fakultas Ilmu Sosial (FIS) Universitas Negeri Manado.

Implementasi desentralisasi selama ini menunjukkan bahwa tujuan desentralisasi pendidikan masih jauh dari harapan. Sekalipun telah memasuki era desentralisasi, pengelolaan pendidikan masih kuat di tangan birokrasi pemerintahan kabupaten dan kota daripada di sekolah. Birokrasi pemerintahan bergeser dari pusat ke provinsi dan dari provinsi ke kabupaten dan kota. Pergeseran kewenangan yang diikuti oleh pergeseran sumber daya manusia tidak diikuti oleh perubahan pola pikir, sikap dan perilaku yang kondusif. Bahkan terdapat kecenderungan lahirnya “raja-raja kecil” di daerah-daerah. Apa yang dikuatirkan oleh Indra Djati Sidi selaku otoritas pusat di bidang pendidikan dasar dan menengah ternyata terjadi di lapangan. Dikatakan oleh Indra Jati Sidi bahwa otonomi dan desentralisasi pendidikan “bukan untuk memindahkan masalah dari pusat ke kabupaten dan kota. Demikian juga otonomi (sistem dan pengelolaan) pendidikan bertujuan untuk meningkatkan mutu pendidikan bagi seluruh lapisan masyarakat, bukan sekadar memindahkan atau mengembangiakkan masalah pendidikan yang menjadi beban pemerintah pusat ke kabupaten dan kota (Media Indonesia 19 Oktober 2000). Banyak persoalan baru yang muncul sebagai implikasi diterapkannya otonomi dan desentralisasi pendidikan. Yang paling mutakhir adalah peningkatan yang signifikan jumlah siswa SLTP dan SLTA yang tidak lulus Ujian Akhir Nasional (UAN) tahun 2003 belum lama ini.

Bagaimanakah halnya dengan desentralisasi berbasis sekolah yang telah menjadi strategi pembangunan pendidikan dasar dan menengah di lingkungan Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah? Pendidikan berbasis sekolah ini diterjemahkan lebih jauh melalui konsep Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) atau *school-based management* yang mulai banyak diterapkan di sekolah-sekolah. Secara teoretik, model ini representatif bagi upaya reformasi pendidikan dan untuk mencapai desentralisasi pendidikan. Masalah-masalah yang perlu diantisipasi adalah: sejauh mana sekolah telah memiliki sumber daya, baik sumber daya manusia (SDM), sumber daya dana, maupun sumber daya pendukung yang kuat bagi implementasi manajemen berbasis sekolah? Bagaimana pula hubungannya dengan otoritas kabupaten dan atau kota, adakah batas-batas kewenangan yang jelas? Dapatkah otoritas sekolah dibatasi oleh kewenangan-kewenangan birokrasi kabupaten dan kota? Sejauh mana semangat independensi dan interdependensi dari setiap tingkatan otoritas dapat menjadi kekuatan sinergik bagi keberhasilan desentralisasi itu? Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan merupakan persoalan yang mengemuka yang perlu dikaji dalam rangka implementasi desentralisasi pendidikan.

PEMIKIRAN MENGENAI DESENTRALISASI PENDIDIKAN

Upaya pengembangan desentralisasi pendidikan dapat dikatakan telah menjadi fenomena global selama 25 tahun terakhir ini. Fenomena itu terutama dapat diamati di negara-negara sedang berkembang seperti Amerika Latin yang diawali oleh Argentina (1976), Chili (1981), Brasil (1988), Kolombia (1991), Meksiko (1992), Nikaragua (1993), Guatemala (1994), Venezuela (1997), dan pada tahun 1998 Nikaragua dan Meksiko kembali memperkuat deregulasi dan desentralisasi pendidikannya. Di Amerika Serikat, reformasi pendidikan lebih didorong oleh revolusi politik dan tuntutan kemajuan teknologi (Friedman, 1995).

Di Eropa Timur, Hongaria melaksanakan desentralisasi pendidikan di tahun 1985 sekalipun hal itu lebih disebabkan oleh masalah politik. Jepang sebagai salah satu negara maju di Asia melakukan deregulasi dan desentralisasi pendidikan tahun 1948 sebagai upaya untuk menjawab tantangan dan kebutuhan proses globalisasi ekonomi. Di Indonesia, upaya implementasi desentralisasi pendidikan mendapat landasan kuat ketika UU No 22 tahun 1999 mengenai Otonomi Daerah disahkan. Undang-undang mengenai Otonomi Daerah ini membawa implikasi yang sangat luas, termasuk di dalamnya perubahan paradigma manajemen pendidikan dari yang sentralistik ke arah desentralistik.

Konteks permasalahan mengenai kebutuhan akan desentralisasi pendidikan yang dialami baik oleh negara-negara yang sedang berkembang maupun negara maju ternyata tidak dapat dilepaskan dari masalah ekonomi, mutu pendidikan, dan perubahan sosial yang terjadi sebagai akibat globalisasi, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, terutama teknologi komunikasi. Bahkan, proses desentralisasi pendidikan terkait erat dengan proses politik. Menurut Fiske (1996), fenomena desentralisasi sekolah merupakan suatu proses politik. Ia melibatkan pergeseran kekuasaan yang berdampak pada pengaruh dan keberlangsungan berbagai kelompok seperti guru. Hasil studi Bank Dunia mengenai desentralisasi pendidikan yang dilakukan di berbagai negara (Fiske, 1996) menunjukkan bahwa pertimbangan ekonomi untuk desentralisasi pendidikan menjadi pertimbangan penting baik dalam rangka peningkatan kesejahteraan ataupun efisiensi pendidikan itu sendiri. Di Jepang, seperti dilaporkan oleh Hiromitsu Muta (2002), konteks deregulasi dan desentralisasi pendidikan didorong oleh kesadaran akan kebutuhan untuk kompetitif di pasar ekonomi global.

Di Indonesia, konteks permasalahan desentralisasi pendidikan didorong oleh berbagai masalah yaitu masalah internal dunia pendidikan itu sendiri,

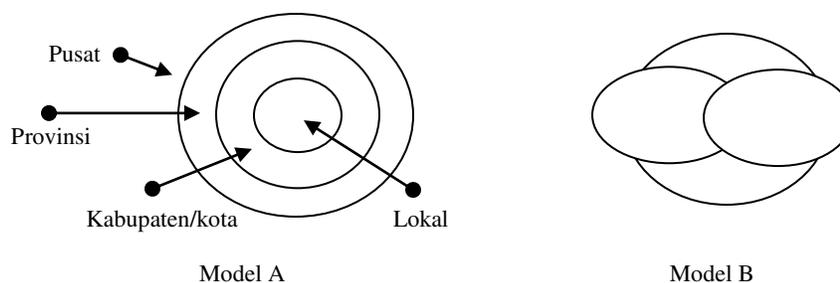
dorongan dan arus kuat gerakan demokratisasi dan hak asasi manusia, pergeseran sosial yang ditandai oleh situasi *crisis-disintegrating-reforming* (Ansoff & McDonnell, 1990), dan perubahan paradigma politik pembangunan dari sentralisasi ke desentralisasi melalui otonomi daerah. Indonesia termasuk negara yang masih sangat muda dalam penerapan desentralisasi, yaitu diawali dengan penetapan UU No 2 tahun 1999 tentang otonomi daerah yang memberikan landasan yuridis bagi pendekatan desentralistik dalam pembangunan. Sebagai sesuatu yang baru, masih tampak keragaman dalam mempersepsi desentralisasi itu sendiri. Keragaman persepsi itu terjadi baik pada tataran konseptual maupun implementasinya.

Pada tataran konseptual masih terjadi perdebatan mengenai hakikat dan susbtansi desentralisasi. Persoalan konseptual dan implementasi tersebut digambarkan oleh McGinn dan Welsh (1999: 18) sebagai berikut: “decentralization is often defined in term of four degrees of transfer of authority: deconcentration, delegation, devolution, and privatization”. Terhadap keempat konsep tersebut McGinn dan Welsh menjelaskan sifat dan kapasitas otoritas yang berbeda. Dekonsentrasi dibatasi pada pergeseran otoritas untuk mengimplementasikan aturan, bukan untuk membuat aturan. Otoritas daerah merupakan organ pemerintah pusat yang melaksanakan kewenangan pusat yang ada di daerah. *Delegation* diartikan sebagai pendelegasian kewenangan atas masalah-masalah tertentu dari otoritas pusat kepada otoritas daerah. *Devolution* dimaknai sebagai pengalihan otoritas kepada unit-unit pelaksana lokal. Ketiga konsep tersebut mengandung makna dan susbtansi yang berbeda dengan *privatization* yang dimaknai sebagai pengalihan otoritas kepada masyarakat pengguna (*stakeholders*) untuk merumuskan suatu kebijakan dan mengimplementasikannya secara penuh (McGinn & Welsh, 1999: 18). Batasan yang dikemukakan oleh McGinn dan Welsh tersebut tercermin dalam berbagai wacana mengenai desentralisasi termasuk desentralisasi pendidikan di Indonesia. Pemahaman yang kurang jelas mengenai batasan kewenangan itu sering menimbulkan masalah dalam implementasinya.

Berbagai wacana mengenai desentralisasi dan implementasinya menunjukkan dua pandangan yang berbeda. Perbedaan tersebut diilustrasikan oleh McGinn dan Welsh melalui Gambar 1.

Model A (pada Gambar 1) menjelaskan bahwa setiap lingkaran merupakan daerah otonom dan memiliki *full identity*, tetapi identitas dan otoritas yang dimiliki tersebut dibatasi dan merupakan bagian otoritas yang diserahkan oleh daerah otonom yang lebih tinggi. Model seperti ini sesungguhnya

dapat menimbulkan sejumlah persoalan seperti yang dialami selama ini. Persoalan pertama ialah mengenai batas-batas kewenangan antara otoritas pusat dan otoritas daerah, kedua menyangkut isi kewenangan yang diberikan oleh otoritas pusat kepada otoritas daerah. Teramati bahwa di lapangan terjadi semacam “perebutan” kewenangan tertentu dan “penolakan” kewenangan lainnya. Contohnya adalah persoalan saling menolak kewenangan antara pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dengan pemerintah Kabupaten Minahasa mengenai pembayaran gaji guru untuk tahun anggaran 2002. Kasus lain, terjadi “saling rebut” kewenangan antara pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dengan pemerintah Kota Bitung mengenai status pengelolaan jembatan timbang di Bitung. Persoalan ketiga adalah hubungan antara pusat dan daerah. Model A menunjukkan interdependensi hubungan antara pusat dan daerah atau antara provinsi dan kabupaten/kota. Kenyataan yang menarik ialah gejala yang menunjukkan “keengganan” melepaskan otoritas sehingga terjadi desentralisasi “setengah hati”.



Gambar 1 Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Model B menunjukkan model desentralisasi yang menggambarkan independensi daerah otonom. Dari lapangan dapat amati bahwa implementasi desentralisasi menunjukkan gejala “pertarungan” antara semangat *independensi* versus *interdependensi*. Dalam pertarungan itu, daerah (Kabupaten dan Kota) ditandai oleh semangat kedaerahan yang sangat tinggi sehingga cenderung ingin memiliki semuanya, mengabaikan rasa ketergantungan dengan yang lain, termasuk ingin terlepas dari kontrol otoritas provinsi. Sementara itu, kondisi objektif terutama kondisi ekonomi, sosial, dan politik pada daerah-daerah tertentu belum cukup kuat untuk menjadi kekuatan yang menopang implementasi desentralisasi, termasuk desentralisasi pendidikan.

Permasalahan berikutnya ialah: apakah desentralisasi pendidikan adalah upaya pemberdayaan daerah (Dinas Pendidikan kota atau kabupaten) ataukah pemberdayaan sekolah? Dalam rangka reformasi pendidikan, apakah basis desentralisasi itu ditempatkan di kabupaten dan kota ataukah di sekolah? Basis desentralisasi ini menjadi penting karena akan berimplikasi pada keberhasilan desentralisasi itu sendiri. Pengalaman reformasi pendidikan yang dilakukan oleh banyak negara menunjukkan bahwa basis reformasi dan desentralisasi pendidikan diletakkan di sekolah. Pengalaman tersebut tercermin dari hasil studi Bank Dunia yang dilaporkan sebagai berikut "School systems as diverse as those in Victoria, Australia, Memphis, Tennessee, and Barzil have given authority to school heads, and then through a variety of mechanisms held them responsible for school performance" (World Bank Report, 2002).

Permasalahan desentralisasi pendidikan yang dikemukakan di atas menunjukkan beberapa gejala yang menarik. *Pertama*, belum terbangun suatu persepsi yang jelas mengenai hakikat desentralisasi pendidikan. Desentralisasi dipahami sebagai penyerahan kewenangan tertentu dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (kabupaten dan kota). Desentralisasi sesungguhnya memiliki makna yang jauh lebih dalam daripada sekadar pembagian kewenangan. Desentralisasi adalah suatu proses demokratisasi, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak demokrasi setiap warganegara, kemajemukan masyarakat dan kebudayaan, aspirasi dan ekspektasi, serta kapasitas individu ataupun masyarakat dalam membangun dirinya. Wujud dari pengakuan penghormatan itu adalah pemberian kewenangan kepada individu, masyarakat atau daerah untuk membangun dirinya. Proses demokratisasi itu harus nyata dalam bentuk keterlibatan dalam keseluruhan proses pengambilan keputusan dan implementasi serta tanggungjawab atas implementasi keputusan itu. Dalam konteks desentralisasi pendidikan berbasis sekolah, keterlibatan sekolah dalam pengambilan keputusan mengenai perencanaan dan pengembangan sekolah menjadi sangat penting. *Kedua*, masih belum jelas substansi desentralisasi pendidikan yaitu otonomi atau kemandirian, baik kemandirian akademik, manajemen, maupun finansial. Kemandirian akademik menunjuk pada kapasitas sekolah menampakkan karakteristik akademik baik program pendidikan, mutu akademik maupun akuntabilitas sosialnya. Karakteristik akademik itu nantinya akan menjadi ciri keunggulan sekolah itu sendiri untuk dapat kompetitif. Kemandirian manajemen menunjuk pada kapasitas sekolah untuk mengelola potensi sumber daya yang dimiliki, mengembangkannya, serta mendayagunakannya sehingga menjadi kekuatan manajemen untuk

menghadapi ketidakpastian masa depan. Kemandirian finansial akhirnya menjadi salah satu simpul permasalahan desentralisasi pendidikan. Krisis multidimensi, khususnya krisis ekonomi yang berkepanjangan lebih mempersulit sekolah dalam membiayai insitusinya. *Ketiga*, gejala menunjukkan bahwa desentralisasi pendidikan belum menyentuh substansi desentralisasi itu sendiri tetapi masih berada pada tataran yuridis formal. Para pengambil kebijakan masih terjebak pada persoalan-persoalan kewenangan setiap tingkatan otoritas dan hubungan antartingkatan sehingga masalah substansial desentralisasi menjadi terabaikan.

IMPLIKASI DESENTRALISASI PENDIDIKAN

Penerapan desentralisasi pendidikan membawa sejumlah implikasi. Pertama, akan memperkuat rujukan preferensi nilai yang dianggap strategis dalam arti sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan kebutuhan anak untuk dapat hidup dan berinteraksi di masyarakatnya. Setiap individu dan masyarakat memiliki sistem nilai yang menjadi preferensi baik pribadi maupun lembaga. Nilai-nilai itu akan menjadi kekuatan motivasional bagi perilaku individu ataupun masyarakat, serta menjadi kekuatan yang mengintegrasikan kepribadian, masyarakat, dan kebudayaan. Dengan demikian desentralisasi akan memperkuat kapasitas sekolah untuk meningkatkan relevansi program pendidikannya sesuai dengan kebutuhan daerah. Kedua, desentralisasi pendidikan akan meningkatkan kapasitas sekolah seperti mutu *intake*, relevansi program, inovasi pendidikan, dan memperluas kesempatan masyarakat untuk mendapatkan pendidikan yang bermutu. Ketiga, desentralisasi pendidikan dapat memperkuat partisipasi masyarakat dalam keseluruhan kegiatan pendidikan. Keempat, desentralisasi pendidikan dapat memperkuat hubungan fungsional pendidikan dengan perkembangan masyarakat, dalam arti relevansi pendidikan dengan kebutuhan masyarakat. Kelima, desentralisasi pendidikan dapat menumbuhkan manajemen yang efisien, efektif, dan produktif. Keenam, desentralisasi pendidikan dapat memperkuat preferensi nilai pada kemandirian dan kreativitas baik pribadi maupun kelembagaan. Ketujuh, desentralisasi pendidikan dapat memperkuat kebermaknaan fungsi kelembagaan institusi pendidikan, dan dengan demikian memperkuat pula kemandirian institusi pendidikan di daerah.

Dari hasil studi McGinn dan Welsh terhadap beberapa negara yang melakukan reformasi, ditemukan bahwa desentralisasi pendidikan membawa implikasi dalam hal-hal sebagai berikut.

(1) improve education per se directly, for example, by: increasing the amount of inputs to schooling, improving the quality of inputs to schooling, matching programme content to local interest, or increasing the relevance of programmes, increasing the innovativeness of programmes, increasing learning outcomes, (2) improve the operation of the education, for example, increasing the efficiency in allocation of resources, increasing efficiency in utilization of resources, increasing the match of programmes to employers' requirements, (3) Change the source and amount of funds available for education, for example increasing the overall amount of money spent on education, (4) benefit for central government primarily, by relieving the central government of external political problems, relieving the central government of internal bureaucratic headaches, and of financial burden, increasing the political legitimacy of central government, (5) benefit for local government primarily, by increasing revenue for education available, increasing the capacity of local governments, improving the responsiveness of central government to local government requirements, and redistributing political power (McGinn & Welsh, 1999: 28-29).

Indonesia mempunyai konteks permasalahan yang berbeda, sehingga desentralisasi mempunyai implikasi yang sangat luas terhadap upaya reformasi pendidikan. Pertama, masalah akuntabilitas pendidikan. Akuntabilitas harus menjadi salah satu preferensi nilai dalam upaya pelaksanaan pendidikan oleh daerah, masyarakat dan institusi pendidikan itu sendiri. Isu akuntabilitas yang harus dikaji sehubungan dengan pelaksanaan desentralisasi pendidikan adalah kepastian standar mutu pendidikan yang harus dapat dijamin. Dikuatirkan pelaksanaan desentralisasi pendidikan justru akan menimbulkan ketidakpastian dalam standar mutu (*uncertainty about standards of achievement*) dan bahkan disparitas mutu pendidikan antardaerah dan antarsekolah. Cukup ber alasan untuk mengemukakan masalah ketidakpastian standar mutu dan disparitas mutu tersebut karena kondisi objektif setiap sekolah di setiap daerah menunjukkan perbedaan yang sangat beragam, terutama dalam kapasitas sekolah menyediakan sumber daya tenaga kependidikan, sumber daya dana, sarana dan prasarana serta fasilitas pendukung lainnya. Diperlukan suatu standar mutu yang jelas dan kuat baik yang menyangkut sumber daya maupun proses pendidikan sehingga setiap sekolah di setiap daerah dapat menghasilkan lulusan yang mampu bersaing merebut dan menciptakan peluang usaha ekonomi yang produktif dalam suatu tatanan interaksi masyarakat global, pasar bebas, dan yang kompetitif.

Implikasi kedua, SDM. SDM khususnya tenaga kependidikan mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan. Profesionalisme, kompetensi, dan komitmen SDM tampaknya masih menjadi agenda permasalahan yang harus dituntaskan ketika sekolah-sekolah sudah memasuki dan melangkah di era desentralisasi pendidikan. Beberapa agenda yang perlu dikaji dalam upaya persiapan dan pengembangan tersebut adalah identifikasi kebutuhan dan standarisasi tenaga kependidikan di setiap daerah dan setiap sekolah, pengadaan dan pengembangan tenaga kependidikan, pendayagunaan dan peningkatan kinerja tenaga kependidikan, serta pengembangan karier tenaga kependidikan.

Ketiga, implikasi finansial yaitu masalah kemampuan investasi dan dana pendidikan. Desentralisasi pendidikan menuntut kemampuan finansial yang cukup kuat dari setiap daerah dan dari setiap institusi pendidikan. Saat ini, secara konstitusional telah ditegaskan komitmen bersama melalui amandemen ke-4 UUD 45 pasal 31, bahwa harus dialokasikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran negara/daerah untuk sektor pendidikan. Namun disparitas kemampuan ekonomi antardaerah akan tetap menjadi persoalan yang harus dikaji bersama. Berbagai kasus gaji guru yang belum dibayar yang dapat dicermati di berbagai daerah menunjukkan bahwa masalah dukungan finansial menjadi salah satu masalah serius.

Keempat, masalah peningkatan partisipasi masyarakat. Partisipasi orang tua dan masyarakat menjadi bagian penting dan bahkan merupakan salah satu prasyarat bagi terselenggaranya desentralisasi pendidikan. Desentralisasi pendidikan diharapkan dapat memberi landasan yang sangat kuat untuk mengembangkan pola manajemen yang dapat menumbuhkan partisipasi masyarakat. Inisiatif kreatif masyarakat merupakan daya dorong partisipasi yang harus terus ditumbuhkan. Partisipasi masyarakat merupakan tuntutan dan bahkan menjadi kebutuhan utama untuk keberhasilan meningkatkan dan mengembangkan pendidikan di daerah.

STRATEGI PEMBERDAYAAN SEKOLAH

Pada tahun-tahun terakhir ini upaya pemberdayaan sekolah dilakukan dengan memperkenalkan konsep pemberdayaan berbasis sekolah melalui model manajemen berbasis sekolah (MBS) atau *School-based Management*, dan manajemen berbasis masyarakat atau *Community-based Management*. Kedua model manajemen ini diperlukan untuk mengembangkan institusi pendidikan

yang kuat melalui manajemen yang efisien, efektif, dan produktif. Kedua model tersebut relevan untuk dikembangkan lebih jauh terutama dalam konteks otonomi daerah. Diproposisikan bahwa pendidikan berbasis masyarakat akan: memperkuat rujukan preferensi nilai yang dianggap strategis dalam arti sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan kebutuhan anak untuk dapat hidup dan berinteraksi di masyarakatnya; memperkuat partisipasi masyarakat dalam keseluruhan kegiatan pendidikan; dan memperkuat hubungan fungsional pendidikan dengan perkembangan masyarakat dalam arti relevansi pendidikan dengan kebutuhan masyarakat. Demikian pula, MBS memproposisikan bahwa penerapan manajemen berbasis sekolah akan: menumbuhkan manajemen yang efisien, efektif, dan produktif; memperkuat preferensi nilai pada kemandirian dan kreativitas baik pribadi maupun kelembagaan; dan memperkuat dan mempertinggi kebermaknaan fungsi kelembagaan sekolah, dengan demikian memperkuat pula kemandirian sekolah.

Pada tataran praktis, implementasi model-model inovatif yang diadopsi tersebut menghadapi banyak kendala. Kendala itu terkait dengan banyak masalah seperti kurikulum, ketersediaan SDM yang masih kurang, dukungan finansial yang belum cukup kuat, dukungan sumber daya sarana dan prasarana yang kurang, ataupun masalah peran orang tua dan masyarakat dewan sekolah dan komite sekolah. Beberapa upaya yang relevan untuk dikaji dan dikembangkan dijelaskan dalam bagian-bagian berikut ini.

Memperkuat Kurikulum

Kurikulum adalah instrumen pendidikan yang sangat penting dan strategis dalam menata pengalaman belajar siswa, dalam meletakkan landasan-landasan pengetahuan, nilai, keterampilan, dan keahlian, dan dalam membentuk atribut kapasitas yang diperlukan untuk menghadapi perubahan-perubahan sosial yang terjadi. Saat ini memang telah dilakukan upaya-upaya untuk meningkatkan relevansi kurikulum dengan melakukan revisi dan uji coba kurikulum berbasis kompetensi (KBK). KBK uji coba tersebut didasarkan pada penguasaan aspek kognitif dalam bentuk kemampuan, penguasaan aspek afektif yang lebih komprehensif, dan penguasaan aspek keterampilan dalam bentuk kapasitas profesional.

Diproposisikan bahwa KBK tersebut: mendorong terjadinya efisiensi dan peningkatan relevansi karena berbasis lingkungan dengan pendekatan pengajaran yang kontekstual; demokratis dan partisipatif karena memperkuat peran guru-guru kepala sekolah, orang tua, masyarakat dan *stakeholders*; dan

lebih berorientasi pada kompetensi daripada *content*. Namun, di pihak lain, terdapat masalah yang menghadang yaitu masalah kemampuan sumber daya manusia, terutama tenaga kependidikan baik guru-guru, teknisi, laboran, konselor, administrator yang dapat mendukung pengembangan kurikulum berbasis kompetensi tersebut. Masalah berikutnya adalah dukungan finansial dan fasilitas sarana dan prasarana pendidikan. Masalah-masalah tersebut sangat strategis untuk diselesaikan karena akan sangat mempengaruhi implementasi KBK di sekolah.

Memperkuat Kapasitas Manajemen Sekolah

Dewasa ini telah banyak digunakan model-model dan prinsip-prinsip manajemen modern, terutama dalam dunia bisnis untuk kemudian diadopsi dalam dunia pendidikan. Salah satu model yang diadopsi adalah *Schoolbased Management*. Priscilla Wohlstetter (2002) menjelaskan bahwa *school based management* (SBM) adalah suatu strategi untuk meningkatkan pendidikan dengan menyerahkan otoritas pengambilan keputusan yang penting dari pusat dan daerah kepada sekolah masing-masing. SBM memberi tanggung jawab yang lebih besar kepada kepala sekolah, guru, murid dan orangtua untuk membuat keputusan menyangkut anggaran, personalia, dan kurikulum. Penerapan model manajemen berbasis sekolah dalam pengembangan desentralisasi pendidikan dapat: memperkuat rujukan preferensi nilai yang dianggap strategis dalam arti memperkuat relevansi; memperkuat partisipasi masyarakat dalam keseluruhan kegiatan pendidikan; memperkuat preferensi nilai pada kemandirian dan kreativitas baik individu maupun kelembagaan; dan mempertinggi kebermaknaan fungsi kelembagaan sekolah.

Model MBS tersebut tidak dapat begitu saja diterapkan. Untuk keberhasilan implementasi model manajemen tersebut, masih diperlukan upaya validasi terutama validasi sosio kultural, ekonomi, dan politik serta kemampuan suatu daerah untuk mengadopsi suatu inovasi. Keberlakuan prinsip-prinsip yang digunakan bagi diterapkannya MBS di Indonesia masih perlu diuji, sejauh mana prinsip-prinsip itu dapat diterapkan di setiap daerah di Indonesia yang sangat majemuk. Potensi dan keunggulan-keunggulan nilai budaya dan sistem masyarakat, pranata pendidikan yang berbasis sekolah dan masyarakat, dan potensi ekonomi yang dimiliki, perlu disinergikan ke dalam prinsip-prinsip manajemen modern sehingga dapat menjadi model manajemen yang efisien dan efektif dalam meningkatkan kemampuan institusi pendidikan untuk menjawab tantangan global, otonomi daerah, dan kemajuan iptek.

Memperkuat Sumber Daya Tenaga Kependidikan

Agenda utama upaya memperkuat sumber daya tenaga kependidikan ialah memperkuat sistem pendidikan tenaga kependidikan. Konversi 10 IKIP menjadi universitas diharapkan lebih memperkuat fungsi lembaga pendidikan tenaga kependidikan dalam mempersiapkan tenaga kependidikan yang bermutu, dalam arti lulusan yang berkeahlian baru yang bermanfaat bagi masyarakatnya. Keahlian baru itu adalah modal manusia, dan memerlukan perubahan dalam sistem pembelajarannya. Menurut Thurow (Sularso, 2002), di abad ke-21 perolehan keahlian itu memerlukan perubahan dalam proses pembelajarannya karena: keahlian yang diperlukan untuk mencapai keberhasilan akan semakin tinggi dan berubah sangat cepat; keahlian yang diperlukan sangat tergantung pada teknologi dan inovasi baru, sehingga banyak keahlian yang harus dikembangkan dan dilatih melalui pelatihan dalam pekerjaan; dan kebutuhan akan keahlian itu didasarkan pada keahlian individu. Dengan latar belakang demikian, sistem pendidikan tenaga kependidikan ditantang untuk selalu mengembangkan pendekatan baru yang lebih efektif dan produktif dalam memberikan pengalaman belajar kepada mahasiswa. Artinya, pembenahan itu sudah harus dilakukan dengan meningkatkan relevansi kurikulum, proses pembelajaran, sistem pendukung, dan investasi yang diperlukan untuk mendukung proses pembelajaran itu.

Selama ini sekolah dan terutama guru-guru masih sangat terbatas dalam melakukan inovasi-inovasi pembelajaran. Di sisi lain, upaya untuk memperkuat kemampuan mengajar telah diupayakan melalui berbagai jenis penataran, pendidikan ataupun pelatihan-pelatihan. Melalui berbagai kegiatan tersebut diperkenalkan pula inovasi-inovasi pembelajaran. Namun tampaknya upaya-upaya itu belum secara signifikan membawa perubahan berupa peningkatan mutu hasil belajar. Dengan pengalaman seperti itu, guru-guru ditantang untuk mengembangkan inovasi pembelajaran secara kompetitif. Inovasi-inovasi yang sangat diperlukan ialah inovasi baik dalam mengembangkan desain pembelajaran, pengembangan bahan ajar, pengembangan strategi dan metode pembelajaran, pengembangan sistem evaluasi, ataupun pengembangan manajemen berbasis sekolah. Kebutuhan akan inovasi itu dapat dilihat dalam dua hal, yaitu untuk kepentingan *inventions* dan untuk kepentingan perubahan kultur sekolah. Pembentukan kultur sekolah harus memperhatikan hal-hal berikut: berorientasi kepada inovasi; menumbuhkan kebutuhan untuk terus maju dan meningkat; kebutuhan untuk berprestasi; dan inovasi adalah sebagai suatu kebutuhan.

Di sekolah-sekolah, selama ini yang berperan utama adalah guru. Seorang guru melaksanakan berbagai fungsi baik fungsi mengajar, konselor, laboran, teknisi, ataupun pustakawan. Bahkan, dalam kasus-kasus tertentu guru mengajar bukan berdasarkan bidang keahliannya. Kondisi ini jelas kurang menguntungkan bagi terselenggaranya proses pembelajaran yang bermutu. Padahal untuk terselenggaranya suatu proses pendidikan yang baik diperlukan fungsi-fungsi kependidikan yang saling mendukung, sehingga dapat dicapai suatu hasil yang maksimal. Kebutuhan untuk memperkuat fungsi-fungsi tenaga kependidikan tersebut, di sisi lain, akan berhadapan dengan keterbatasan pemerintah dalam menyediakan tenaga-tenaga kependidikan yang diperlukan. Namun dari pemikiran Thurow di atas perlu dipikirkan bahwa, bagi guru-guru, yang diperlukan adalah keahlian baru yang dapat dikembangkan melalui pelatihan di pekerjaan itu. Artinya, perlu dilakukan langkah-langkah untuk semakin meningkatkan efisiensi dan keefektifan pendayagunaan sumber daya tenaga kependidikan yang ada.

Pengembangan Kapasitas Pendanaan Sekolah Berbasis Persaingan

Kapasitas pendanaan sekolah menjadi salah satu implikasi penting dari implementasi otonomi desentralisasi pendidikan. Sekolah ditantang untuk mengelola, mengembangkan, dan meningkatkan kapasitas pendanaannya sendiri. Di sisi lain, sekolah adalah suatu institusi nirlaba, dan berbeda dengan badan usaha lain yang berorientasi keuntungan. Di samping itu, pengalaman menunjukkan bahwa selama ini pendanaan merupakan salah satu kendala terbesar yang dihadapi oleh semua sekolah baik swasta maupun negeri.

Terdapat kecenderungan bahwa subsidi langsung dari pemerintah kepada sekolah akan semakin berkurang. Di sekolah-sekolah dalam era desentralisasi, ke depan, akan terjadi kecenderungan pergeseran sumber pendanaan dari *governance* ke manajemen. Artinya, dukungan pendanaan tidak lagi bersumber pada pemerintah, tetapi bergeser kepada kemampuan manajemen setiap institusi pendidikan untuk mengembangkan dan mendayagunakan potensi sumber dana yang ada di masyarakat. Secara konkret dapat dikatakan bahwa kemampuan manajemen kepala sekolah bersama-sama dengan komite sekolah dan dewan sekolah akan sangat menentukan keberhasilan sekolah untuk menumbuhkan kemandirian finansial sekolah. Berbagai projek kompetitif diharapkan dapat digulirkan di sekolah-sekolah. Artinya, di satu sisi terdapat dana tetap (*fix cost*) sebagai dana minimal kebutuhan dan rutin untuk kebutuhan sekolah, tetapi dana pengembangan harus diperoleh melalui pengajuan kegiatan-

kegiatan pengembangan sekolah yang sifatnya inovatif dan kompetitif. Model MBS merupakan model yang dapat lebih mendorong terjadinya perguliran kegiatan pengembangan yang inovatif tersebut.

Implikasi penting dari perubahan tersebut ialah pengelolaan sumber pendanaan harus didasarkan pada prinsip selektivitas, efisiensi, keefektifan, dan produktivitas yang tinggi. Selektivitas berarti kebutuhan investasi yang diperlukan untuk proses pendidikan di sekolah harus didasarkan pada pertimbangan rasional, objektif, serta memenuhi asas kebutuhan dan pengembangan. Untuk itu harus ada mekanisme penilaian yang komprehensif, objektif, dan kompetitif. Penilaian itu harus didasarkan pada indikator-indikator, yaitu efisiensi, keefektifan, dan produktivitas, dan daya guna atau kemanfaatan kegiatan dan investasi untuk pengembangan dan peningkatan mutu sekolah.

Agenda Strategis Pemerintah

Desentralisasi pendidikan dan konsekuensinya telah menjadi agenda utama pemerintah. Pertanyaannya ialah sejauhmana pemerintah telah menjadikan program peningkatan mutu pendidikan sebagai agenda strategis pembangunan baik pembangunan nasional maupun daerah? Agenda strategis tersebut harus menjadi keputusan politik pemerintah yang tercermin dalam RAPBN dan/atau RAPBD. Secara konstitusional telah ditetapkan bahwa pemerintah diwajibkan mengalokasikan dana untuk pendidikan sebesar 20% dari total APBN ataupun APBD. Pemerintah sudah memiliki landasan konstitusional yang memberi kewajiban imperatif untuk memberikan prioritas dalam meningkatkan dukungan dana di sektor pendidikan.

Agenda prioritas berikutnya ialah penyediaan sarana prasarana, bahan dan peralatan, peningkatan kesejahteraan guru dan sistem promosi. Prinsip selektivitas, objektivitas, dan persaingan harus menjadi landasan kebijakan peningkatan sarana dan prasarana, serta kesejahteraan dan sistem promosi tenaga kependidikan.

PENUTUP

Keragaman persepsi desentralisasi pendidikan mengenai batas-batas kewenangan antara otoritas pusat, provinsi, kabupaten/kota, hubungan antar-otoritas tersebut, dan terhadap tuntutan independensi-interdependensi, berimplikasi pada upaya pemberdayaan sekolah, menyangkut: jaminan mutu hasil belajar, kapasitas manajemen SDM, finansial, ataupun fasilitas pendukung.

Redefinisi desentralisasi pendidikan mengenai fungsi dan peran serta batas-batas kewenangan dan hubungan otoritas pusat, provinsi, kabupaten/kota sangat diperlukan. Strategi pemberdayaan sekolah harus dikembangkan dalam kerangka pengembangan berorientasi pada manajemen berbasis sekolah, penguatan relevansi dan akuntabilitas kurikulum, kemandirian finansial, dan jaringan kerjasama kelembagaan dengan pemerintah, masyarakat, dan *stakeholders*.

DAFTAR RUJUKAN

- Ansoff, E. & McDonnell, G. 1990. *Implanting Strategic Management*. London: Prentice Hall.
- Fiske, E. 2002. *Decentralization of Education: Politics and Consensus*, The World Bank Group. (<http://publications.worldbank.org>), diakses 28 September 2002.
- Friedman, M. 1995. *Public School: Make Them Private: Briefing Paper 23*. Washington, D.C.: Cato Institute.
- McGinn, N.F. & Welsh, T. 1999. *Decentralization of Education: Why, When, What, and How*. Paris: Unesco.
- Muta, H. 2002. *Deregulation and Decentralization of Education in Japan*. Tokyo: Tokyo Institute of Technology.
- Sularso. 2002. *Tantangan dalam Manajemen Lembaga Pendidikan Tinggi*. Makalah disajikan dalam pertemuan Pimpinan Program Pascasarjana se Indonesia di Manado, Juli 2002.
- Wohlstetter, P. 2002. *School-Based Management: The Finance Center of the Consortium for Policy Research in Education*. California: University of Southern California.
- World Bank. 2002. *Empowering Municipality or School: Decentralization of Education*. (<http://wbln0018.worldbank>), diakses 28 September 2002.