

MENUJU KEMANDIRIAN LEMBAGA PENDIDIKAN¹

Edy Soedjoko

Jurusan Matematika FMIPA UNNES

Abstrak

Lahirnya undang-undang tentang otonomi daerah telah membawa kehidupan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada sektor pendidikan, tuntutan perubahan juga bergulir sejalan dengan arus perubahan di sektor-sektor lain. Salah satu isu perubahan dalam sistem pendidikan adalah **desentralisasi pendidikan** dalam konteks kebijakan otonomi daerah yang luas. Sesuai dengan PP No.60 dan PP No.61/1999, empat PTN yaitu UI, ITB, IPB, dan UGM dijadikan pilot project otonomi PTN. Statusnya menjadi badan hukum seperti Perusahaan Umum (Perum) atau BHCN (Badan Hukum Milik Negara). Status pegawai menjadi PU (Pegawai Universitas). Pimpinan PTN bertanggung jawab kepada Majelis Wali Amanat (Board of Trustees). Di bidang akademik Pimpinan PTN bertanggung jawab kepada Senat Akademik. Untuk menghindari konflik manajemen perlu aturan jelas dan adil antara PTN dan PTS. Implementasi konsep otonomi pendidikan tingkat sekolah dilakukan melalui School Based Managemen (SBM) dilaksanakan melalui termi-nologi Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS). Beberapa masalah implementasi otonomi pendidikan adalah capacity building, transparansi manajemen, akuntabilitas, tarik menarik kepentingan, dan kesenjangan anggaran pendidikan.

Kata Kunci : Otonomi Daerah, Otonomi Pendidikan, Badan Hukum Milik Negara, Majelis Wali Amanat, School Based Managemen, Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah.

1. PENDAHULUAN

Istilah otonomi telah menjadi wacana, seakan-akan orang tidak jemu membicarakannya, demikian halnya dengan otonomi pendidikan. Istilah ini populer sejalan dengan runtuhnya Orde Baru, dan tuntutan beberapa propinsi untuk merdeka.

¹Disampaikan pada seminar nasional dalam rangka KONFERDA Himpunan Matematika Jateng-DIY.

Menurut UU No.22/1999 tentang Pemerintah Daerah, otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Lahirnya undang-undang tentang otonomi daerah telah membawa kehidupan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena undang-undang tersebut memandang penyelenggaraan pemerintahan, terutama pemerintah daerah dengan sebuah paradigma baru dan berbeda dengan yang selama ini diberlakukan. Beberapa ciri yang menonjol dari undang-undang baru tersebut antara lain: (1) demokrasi dan demokratisasi, (2) mendekat-kan pemerintah dengan rakyat, (3) sistem otonomi luas dan nyata, (4) tidak menggunakan otonomi bertingkat, dan (5) *no mandat without funding* (Cholik, 2001).

Pada sektor pendidikan, tuntutan perubahan juga bergulir sejalan dengan arus perubahan di sektor-sektor lain. Salah satu isu perubahan dalam sistem pendidikan adalah **desentralisasi pendidikan** dalam konteks kebijakan otonomi daerah yang luas.

2. OTONOMI PENDIDIKAN

Otonomi pendidikan adalah pemberian otonomi pada lembaga-lembaga pendidikan. Dalam UU No.22/1999 Bab IV Pasal 11 ayat 2 disebutkan : *Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja*. Jadi, pendidikan dan kebudayaan merupakan salah satu bidang yang harus dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten/Kota.

Meskipun kewenangan pendidikan sudah dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah/Kota (dalam hal ini Dinas Pendidikan dan Kebudayaan), tampaknya

pemerintah pusat (pusat dan propinsi) masih menyisakan kewenangannya. Kewenangan tersebut meliputi :

Kewenangan Pemerintah Pusat dalam bidang Pendidikan dan Kebudayaan adalah:

- a. Penetapan standar kompetensi siswa serta pengaturan kurikulum nasional dan penilaian hasil belajar secara nasional serta pedoman pelaksanaannya.
- b. Penetapan standar materi pelajaran pokok.
- c. Penetapan persyaratan perolehan dan penggunaan gelar akademik.
- d. Penetapan pedoman pembiayaan penyelenggaraan pendidikan.
- e. Penetapan persyaratan penerimaan, perpindahan, sertifikasi siswa, warga belajar, dan mahasiswa.
- f. Penetapan persyaratan peningkatan/zoning, pencairan, pemanfaatan, pemindahan, penggandaan, sistem pengamanan dan kepemilikan benda cagar budaya serta persyaratan penelitian arkeologi.
- g. Pemanfaatan hasil penelitian arkeologi nasional serta pengelolaan museum nasional, galeri nasional, pemanfaatan naskah sumber arsip, dan monumen yang diakui secara internasional.
- h. Penetapan kalender pendidikan dan jumlah jam belajar efektif setiap tahun bagi pendidikan dasar, menengah, dan luar sekolah.
- I. Pengaturan dan pengembangan pendidikan tinggi, pendidikan jarak jauh, serta pengaturan sekolah internasional.
- j. Pembinaan dan pengembangan bahasa dan sastra Indonesia.

Kewenangan Pemerintah Propinsi dalam bidang Pendidikan dan Kebudayaan adalah:

- a. Penetapan kebijakan tentang penerimaan siswa dan mahasiswa dari masyarakat minoritas, terbelakang, dan atau tidak mampu.
- b. Penyediaan bantuan pengadaan buku pelajaran pokok/modul pendidikan untuk taman kanak-kanak, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan luar sekolah.
- c. Mendukung/membantu penyelenggaraan pendidikan tinggi selain pengaturan kurikulum, akreditasi, dan pengangkatan tenaga akademis.
- d. Pertimbangan pembukaan dan penutupan perguruan tinggi.

- e. Penyelenggaraan sekolah luar biasa dan balai pelatihan dan atau penataran guru.
- f. Penyelenggaraan museum propinsi, suaka peninggalan sejarah, kepurbakalaan, kajian sejarah dan nilai tradisuonal, serta pengembangan bahasa dan budaya daerah.

3. OTONOMI PERGURUAN TINGGI

Otonomi pendidikan tidak hanya diberikan pada pemerintah daerah, tetapi juga kepada PTN (Perguruan Tinggi Negeri). Sesuai dengan PP No.60 dan PP No.61/1999, empat PTN yaitu UI, ITB, IPB, dan UGM dijadikan pilot proyek otonomi PTN. Statusnyapun berubah menjadi badan hukum sendiri seperti Perusahaan Umum (Perum) atau BHMN (Badan Hukum Milik Negara). Status pegawai tidak lagi PNS, melainkan menjadi PU (Pegawai Universitas). Universitaslah yang memiliki kewenangan penuh pengangkatan dan memberhentikannya. Implikasi perubahan status PTN tersebut sangat luas, antara lain bahwa PTN harus mampu merubah seluruh sistem yang selama ini berjalan mejadi sebuah sistem yang bersifat otonom dan akuntabel. Dalam sistem otonomi, pola manajemen PTN akan berubah dari sistem yang bersifat birokratis menjadi demokratis.. Pimpinan PTN tidak lagi bertanggung jawab kepada menteri atau Dirjen Dikti, namun bertanggung jawab kepada Majelis Wali Amanat (*Board of Trustees*). Di bidang akademik Pimpinana PTN bertanggung jawab kepada kepada Senat Akademik yang ada di PTN masing-masing. Dengan ketentuan tersebut di atas pimpinan PTN yang berbadan hukum memiliki kewenangan yang cukup luas, antara lain:

- a. memilh staf akademik sesuai dengan visi dan misi lembaganya,
- b. menetapkan kualitas dan kuantitas mahasiswa,
- c. merumuskan kurikulum,
- d. menetapkan prioritas penelitian dan pengabdian pada masyarakat,
- e. memanfaatkan sumberdaya yang tersedia secara mandiri.

Kewenangan yang luas tersebut juga harus disertai dengan tanggung jawab yang besar pula, terutama kepada *stakehorlder*-nya. Disamping itu dengan kewenangan

yang luas ini, PTN perlu mengantisipasi segala resiko yang terkait. Salah satunya adalah bagaimana mengubah kinerja seluruh civitas akademika yang telah terbiasa dengan pola kerja yang bersifat birokratis menjadi pola kerja yang bersifat demokratis dan partisipatif.

Dari pengalaman UGM yang menjadi salah satu pilot project, terdapat empat masalah yang perlu mendapat perhatian serius, yaitu: (1) kemampuan manajemen, (2) peningkatan kualitas, (3) sustainabilitas, dan (4) akuntabilitas.

4. WACANA : PELUANG ATAUKAH PETAHA ?

Optimisme dengan adanya otonomi pendidikan ini ternyata berbeda dengan realita yang dihadapi. Apabilah PTN-PTN tersebut tidak memiliki sumber dana yang kuat, alternatif terakhir yang dilakukan adalah dengan menaikkan SPP mahasiswa atau meningkatkan kuantitas mahasiswa. Hal ini merupakan pilihan dilematis di saat krisis ekonomi seperti sekarang ini. Diasumsikan peningkatan biaya SPP dapat berakibat menurunkan tingkat partisipasi mahasiswa memperoleh pendidikan di PTN atau DO. Sementara itu alternatif menaikkan kuantitas mahasiswa akan berakibat hancurnya PTS-PTS yang kurang populer. Dampak lain yang kurang diperhitungkan adalah menurunnya kualitas pendidikan, karena meningkatnya jumlah kelas berakibat beban tenaga pengajar (dosen) akan bertambah banyak, hal ini dikhawatirkan akan menyebabkan kelelahan sehingga sering terjadi jam kosong. Yang pada akhirnya PTN akan menambah daftar panjang wisudawan yang tidak berkualitas. Akhirnya kita bersama-sama akan semakin terpuruk pada saat menghadapi era pasar bebas 2004. Belum lagi daftar panjang mahasiswa demo mahasiswa yang akan menuntut penurunan SPP. Ditambah lagi dengan masalah yang berkaitan dengan tidak profesionalnya manajemen PTN, karena pengalaman dan kultur ketegantungan yang sulit dilepaskan.

Untuk menghindari konflik manajemen perlu dipersiapkan aturan yang jelas dan adil antara PTN dan PTS. Sementara itu untuk mengantisipasi kultur ketegantungan PTN, perlu mengubah nilai, perilaku, dan tindakan. Dalam hal ini PTN tidak perlu malu-malu tukar pengalaman dengan PTS-PTS yang sudah baik

dan efektif manajemennya. Karena sekali timbul masalah, pastialah akan menjadi bulan-bulanan medai massa.

5. OTONOMI PENDIDIKAN DASAR DAN MENENGAH

Otonomi pendidikan pada pendidikan dasar dan menengah (SD, SLTP, dan SLTA) berbeda dengan PTN. Pendidikan dasar dan menengah tidak terlepas dari tanggung jawab pemerintah daerah. Beberapa daerah tertentu yang kaya akan sumber daya alam merasa sangat siap untuk menjalankan otonomi pendidikan. Di lain pihak banyak pula daerah yang belum/tidak siap untuk menjalankan otonomi pendidikan tersebut. Kekurangan-siapa terse-but tidak hanya pada dana pendidikan, tetapi juga tanggung jawab dan pandangan masyarakat (termasuk pejabat) terhadap pendidikan. Sebagai contoh, di beberapa daerah di Jawa Tengah masih ada pemerintah daerah yang menganggarkan dana pendidikan jauh di bawah anggaran operasional anggota DPRD. Hal ini memberi gambaran bahwa penentu kebijakan APBD belum menyadari akan tanggung jawabnya terhadap pentingnya pendidikan di daerahnya.

Menteri Pendidikan Nasional, pada beberapa pidatonya menyatakan bahwa dana pendidikan yang dianggarkan pemerintah hanya 3,8 % dari APBN (bandingkan dengan Malaysia 20% dari APBN-nya). Namun itu bukan berarti semangat penyelenggaraan pendidikan menjadi kendur. Kekurangan anggaran tersebut hendaknya bisa disiasati oleh daerah seiring diberikannya otonomi pendidikan kepada daerah.

Dalam bidang kurikulum, Direktur Jendral Pendidikan Dasar dan Menengah, menyatakan bahwa pada saat ini kurikulum sedang sedang dilakukan reformasi. Direncanakan reformasi kurikulum ini akan selesai tahun 2002. Dalam pembentukannya perlu menyerap aspirasi dan kritik masyarakat serta melibatkan *stake holder*. Kurikulum akan disesuaikan dengan aspirasi otonomi daerah. Kurikulum tidak harus seragam, bisa jadi daerah tertentu memiliki kurikulum yang berbeda dengan daerah lain. Masyarakat juga harus diberdayakan, dilibatkan dalam menyusun kurikulum di daerahnya.

Kurikulum perlu dikembangkan dalam tiga paradigma, yaitu:

1. *School Based Management*, dimana kewenangan manajemen lebih diberikan kepada kepala sekolah, guru, dan murid.
2. *School Based Participation*, dimana masyarakat atau komunitas terlibat sehingga terjadi interaksi antara sekolah dengan masyarakat.
3. *Learning Paradigm*, dimana siswa adalah mitra yang diajak untuk merumuskan bagaimana meningkatkan dirinya.

Aspirasi untuk membuat kurikulum baru sangat kuat di masyarakat. Pakar pendidikan Mochtar Buchori dan J.Drost mengkritik kurikulum sekolah yang selama ini digunakan (terutama SMU). Kurikulum ini dinilai terlalu sarat dan berat yang hanya diperuntukkan siswa cerdas yang jumlahnya sekitar 30% saja. Sementara yang lain, kurang cerdas. Ditambah lagi dengan perbedaan antar daerah di Indonesia. Sarana dan prasarana pendidikan yang ada di kota-kota besar (seperti Jakarta) berbeda dengan di daerah-daerah (seperti di Irian). Dilaporkan bila di Jakarta banyak sekolah yang dapat mencapai target kurikulum, sementara di Irian sering dilakukan manipulasi mutu dengan menaikkan nilai siswa (Kompas, 1 Mei 2001).

Karena itu dalam rangka desentralisasi, perlu ada kurikulum lokal yang signifikan yang ditentukan oleh daerah. Hanya beberapa mata pelajaran pokok saja yang ditentukan pusat. Agar kurikulum lokal baik, para pendidik dan para ahli setempat serta anggota masyarakat dapat membahas dan menentukan kurikulum yang sesuai dengan daerahnya. Sekolahpun perlu diberi kebebasan menentukan mata pelajaran muatan lokal tersebut. Sekolah juga diharapkan dapat menentukan mata pelajaran yang mereka inginkan.

Diterbitkannya UU. No.22 Tahun 1999 dan PP. No.25 Tahun 2000 maka secara yuridis formal telah ada landasan hukum dan kemauan politik dalam penyelenggaraan pendidikan secara lebih otonom. Sekarang tinggal bagaimana mencari pola otonomi yang relevan dan dapat mengatasi tantangan dan kendala yang ada. Implementasi konsep otonomi pendidikan tingkat sekolah dilakukan melalui *School Based Management* (SBM) dan dilaksanakan melalui terminologi Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS).

Konsep MPMBS merupakan bentuk alternatif sekolah dalam program desentralisasi bidang pendidikan, yang ditandai adanya otonomi di tingkat sekolah, partisipasi masyarakat yang tinggi, dan dalam kerangka kebijakan pendidikan nasional. Konsep ini menawarkan kepada sekolah untuk menyelenggarakan pendidikan yang lebih baik dan lebih memadai bagi siswa, meningkatkan kinerja para staf, partisipasi kelompok-kelompok yang terkait, dan meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap pendidikan.

6. KENDALA DAN TANTANGAN

Pengalaman di negara yang telah menerapkan otonomi pendidikan menunjukkan bahwa antara wacana konsep dan sosialisasi dengan implementasi formal diperlukan waktu puluhan tahun (Cholik, 2001). Di Indonesia tenggang waktu tersebut kurang dari 2 tahun. Dengan kurun waktu yang relatif singkat tersebut dimungkinkan terdapat beberapa kendala dan tantangan dalam pelaksanaan di lapangan yang bersifat intern maupun ekstern.

Beberapa masalah berkaitan dengan implementasi otonomi pendidikan dalam konteks otonomi daerah yang mungkin muncul dan perlu diantisipasi antara lain sebagai berikut.

a. Kemampuan Sekolah (*Capacity Building*)

Pelaksanaan program MPMBS keberhasilannya bergantung dari dua faktor yaitu, faktor *leadership* dan faktor ketersediaan *resources* yang memadai (Cholik, 2001). Untuk mengatasi *capacity building*, maka diperlukan seleksi kepala sekolah secara ketat, peningkatan kemampuan manajemen kepala sekolah secara profesional, serta uji profesi dan sertifikasi kepemimpinan dan manajemen kepala sekolah secara berkala. Sedangkan pembiayaan dan sarana prasarana pendidikan perlu dipenuhi oleh pemerintah sesuai dengan standar minimal yang ditetapkan, sedang kekurangan diupayakan oleh sekolah melalui kegiatan-kegiatan produktif dan dukungan masyarakat setempat

b. Transparansi Manajemen

Telah menjadi rahasia umum, bahwa manajemen sekolah khususnya yang berkaitan dengan perencanaan dan penggunaan dana pendidikan amat tertutup. Untuk mengatasi tantangan ini maka transparansi manajemen adalah suatu keharusan dan menjadi alat kontrol pertama dan utama dalam pelaksanaan MPMBS. Setiap unsur yang terlibat dalam MPMBS: kepala sekolah, guru, staf TU, orang tua, dan masyarakat mempunyai akses yang sama untuk memperoleh informasi yang benar tentang pengelolaan sumber daya pendidikan. Dengan demikian berbagai penyimpangan dapat dicegah dan target mutu pendidikan dapat tercapai.

c. Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah bentuk pertanggung jawaban yang harus dilakukan sekolah terhadap keberhasilan penyelenggaraan pendidikan yang telah dilaksanakan. Akuntabilitas ini berbentuk laporan prestasi yang dicapai kepada orang tua, masyarakat dan pemerintah. Dengan cara ini, maka sekolah dituntut bersungguh-sungguh dalam melaksanakan program yang telah disepakati.

d. Tarik menarik kepentingan

Kurun waktu yang relatif singkat antara wacana konseptual dan implementasi formal tentang MPMBS dan implementasi tersebut melibatkan banyak kalangan, baik birokrasi maupun masyarakat luas, memungkinkan terjadi perbedaan pemahaman tentang konsep otonomi pendidikan (konsep MPMBS), khususnya yang menyangkut tujuan dan makna MPMBS, sehingga pelepasan urusan sekolah akan menimbulkan tarik menarik kepentingan yang berakhir dengan adanya pihak yang merasa “kalah” dan pihak yang merasa “menang”. Lebih parah lagi apabila rasa “kalah-menang” tersebut “terkontaminasi” adanya wawasan kebangsaan yang “sempit” dan lebih menonjolkan unsur “kedaerahan”. Oleh karena itu otonomi pendidikan dalam konteks otonomi daerah perlu disikapi dengan arif dan disertai dengan adanya wawasan kebangsaan yang luas dan tanggung jawab yang tinggi terhadap kemajuan bangsa, terutama bagi pejabat birokrasi yang terkait dengan penyelenggaraan sekolah.

e. Kesenjangan Anggaran Pendidikan

Wilayah Indonesia yang heterogen termasuk potensi sumber daya dan kekayaan alamnya. Hal ini dapat mempengaruhi pendapatan asli daerah yang bermuara pada terjadinya perbedaan anggaran pendidikan antar daerah. Hal ini perlu diantisipasi sejak dini dan dicarikan solusi yang tepat agar perbedaan kondisi daerah tidak memberikan dampak negatif terhadap kualitas pendidikan dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa, terutama di beberapa daerah “miskin”.

7. PENUTUP

Otonomi pendidikan sebaiknya bertolak dari niat baik dalam usaha pemberdayaan masyarakat pendidikan, maupun dalam usaha untuk keadilan antara pusat dan daerah, bukan usaha pemerintah untuk memindahkan borok-borok dari pusat ke daerah, atau memindahkan masalah dari pusat ke daerah. Otonomi pendidikan tampaknya merupakan alternatif yang memang harus dipilih. Banyak harapan yang digantungkan kepadanya. Namun banyak pula yang pesimis, atau bahkan serta merta menolaknya.

Pengalaman yang pernah dialami RRC, usaha desentralisasi (otonomi daerah) menjadikan sektor-sektor publik memburuk. Akhirnya usaha tersebut dicabut oleh pemerintah dan kembali menjadi sentralisasi. Sementara itu di Argentina usaha ini dimulai sejak tahun 1980. Pada awalnya terjadi ketimpangan dan kesemrawutan, namun setelah lima tahun hasilnya dapat dirasakan.

Pilihan telah dijatuhkan. Pada awalnya perlu dimaklumi bahwa ini merupakan sebuah proses menuju yang lebih baik. Bukan malah semakin mundur ketika melihat “anomali” (penyimpangan) dalam pelaksanaan awalnya. Beberapa PTS, maupun sekolah swasta telah melaksanakan otonomi sejak dulu. Mengapa kita tidak belajar dari mereka?

DAFTAR BACAAN

1. Budiono, *Pembangunan Pendidikan dalam Periode Otonomi Daerah*, Makalah pada seminar Nasional Reformasi Sistem Pendidikan Nasional, Diselenggarakan tanggal Mei 2001 di Semarang, 2001.
2. Cholik M, *Problematika Pendidikan di Era Otonomi Daerah*, Makalah pada seminar Nasional Problematika Pendidikan di Era Otonomi Daerah, Diselenggarakan tanggal 19 Mei 2001 di UNESA, 2001.
3. Depdiknas, *Managemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah : Konsep, Pelaksanaan, dan Rintisan*, Ditjen Dikdasmen, Direktorat SLTP, Jakarta, 2001.
4. Haryono, *Paradigma baru Pendidikan Tinggi Menuju Abad 21 (Ancangan Visi Pengembangan Kemampuan Manusia)*, Dimuat dalam LIP No. 2-Tahun XXVIII-1999, IKIP Semarang, 1999.
5. Mochamad A, *Implementasi UGM menuju otonomi Pendidikan Tinggi*, Makalah pada seminar Nasional Otonomi Pendidikan dalam Mewujudkan Masyarakat Indonesia Baru, Diselenggarakan tanggal 24 Januari 2000 di UNESA, 2000.
6. Mochtar B, *Pendidikan dan Krisis Bangsa: Retrospek dan Prospek*, Makalah pada seminar Nasional Reformasi Sistem Pendidikan Nasional, Diselenggarakan tanggal Mei 2001 di Semarang, 2001.
7. -----, *Pendidikan Antisipatoris*, Kanisius, Yogyakarta, 2001.