

PERSPEKTIF OTONOMI PENDIDIKAN

(DASAR DAN MENENGAH)

Oleh Mutrofin*

“Persoalan politik dan persoalan-persoalan masing-masing negara berbeda-beda, akan tetapi semuanya menghadapi isu yang sama seperti stabilitas ekonomi, reformasi kesejahteraan dan pendidikan.”

(Lionel Jospin, PM. Perancis, 1999)

“Desentralisasi merupakan tema yang harus dilaksanakan dalam bidang pendidikan abad ke-21. Selain karena jumlah sekolah yang harus dikelola Depdiknas di seluruh nusantara sangat besar, juga karena UU Nomor 22 Tahun 1999 merupakan kenyataan yang mengandung nilai dan norma baru dalam pelaksanaan kegiatan pendidikan.”

(Dr. Budiono, Kepala Balitbang-Depdiknas, 1999)

MENJELANG pergantian abad dan kehadiran milenium ketiga, dunia pendidikan era Indonesia Baru diharuskan memulai entry point reformasi berbekal dua dokumen penting yang diperkirakan berdampak langsung pada sistem dan proses pendidikan nasional. Dokumen pertama adalah rekomendasi Bank Dunia (World Bank) terhadap pendidikan Indonesia dalam menghadapi krisis ekonomi dan moneter sebagaimana tercantum dalam Laporan Nomor 18651-IND Bank Dunia bertajuk *Education in Indonesia: From Crisis to Recovery*, edisi 9 Desember 1998. Satu di antara beberapa rekomendasi dalam dokumen tersebut ialah tekanan kepada

pentingnya desentralisasi pendidikan. Maksudnya, pengelolaan pendidikan nasional yang semula diatur secara sentral oleh pemerintah pusat, sudah saatnya diserahkan pengelolaannya kepada pemerintah daerah otonom. Desentralisasi pendidikan inilah yang kemudian populer dengan sebutan otonomi pendidikan. Dokumen kedua ialah Undang-undang (UU) Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dokumen ini menetapkan soal otonomi daerah di mana kabupaten dan kotamadya menjadi basis pengelolaan pemerintahan daerah otonom.

Konsep dan format otonomi daerah yang lebih nyata memungkinkan pemerintah daerah berbuat lebih banyak dalam berbagai bidang – dengan beberapa perkecualian seperti Hankam, kebijakan ekonomi, fiskal dan anggaran, hubungan dan politik luar negeri - termasuk bidang pendidikan. Terkait dua dokumen tersebut, suka tidak suka, mau tidak mau, pengelolaan pendidikan mesti didesentralisasikan atau diotonomikan. Persoalannya, siapkah pemerintah daerah mengambil-alih pengelolaan pendidikan berikut segala konsekuensi dan implikasinya? Informasi mutakhir apa saja yang seyogyanya diacu pemerintah daerah sebagai dasar guna mengoptimalkan potensi inisiatif lokal agar pengelolaan pendidikan dan hasil-hasilnya kompatibel dan relevan dengan situasi lokal sekaligus menjawab tuntutan global?

Analisis berikut secara sengaja hanya membatasi pada opsi dan implikasi strategis otonomi pendidikan dasar dan menengah di mana pemerintah daerah berkepentingan langsung. Sementara otonomi pendidikan tinggi tidak disinggung karena memerlukan pembahasan tersendiri mengingat rule of game-nya yang

berbeda, yakni PP No 60 dan 61 Tahun 1999; sementara pelaksanaannya baru akan diujicobakan pada tahun akademik 2000/2001 mendatang di empat perguruan tinggi negeri, yakni UI, Jakarta, IPB, Bogor, ITB, Bandung, dan UGM, Yogyakarta.

Perspektif Internasional

Ucapan Lionel Jospin sebagaimana disampaikannya dalam pertemuan enam pemimpin dunia anggota klub “Jalan Ketiga” di Florence, Italia pada Minggu, 21 November 1991 urgen dikutip pertama dengan maksud memberi tekanan bahwa persoalan pendidikan bukanlah semata-mata berada dalam perspektif nasional, apalagi lokal. Pendidikan adalah bentuk layanan publik sebagai bagian dari welfare state yang dimensinya universal. Karenanya, perspektif internasional setidaknya-tidaknya penting menjadi bagian dari segala pertimbangan dan kebijakan pendidikan.

Perspektif internasional ditekankan mengingat dewasa ini tidak sejangkal pun wilayah di bumi ini yang tidak memiliki kaitan global. Dalam hubungan tersebut, ada beberapa determinan yang layak mendapat perhatian serius. Determinan pertama adalah intensitas revolusi geostrategis. Menurut perkiraan sebuah lembaga pemikiran asal Amerika Serikat, Institute for National Strategic Studies (INSS), di dunia ini telah terjadi perubahan besar, terutama setelah Perang Dingin sedang digantikan oleh hubungan multipolar asimetris di mana AS sebagai negara paling kuat yang mengendalikan jaringan internasional. Salah satu perkembangan menarik dari perubahan geostrategis global sebagaimana diungkapkan INSS ialah kemenangan gagasan demokrasi dan ekonomi pasar (democracy market).²

Determinan kedua ialah revolusi teknologi informasi, yakni kemajuan komunikasi global sebagai pintu gerbang bagi lalu lintas kepentingan politik dan ideologi, kultur, bahkan nilai-nilai. Revolusi teknologi komunikasi yang oleh Naisbitt³ dan Toffler⁴ jauh-jauh sudah diramalkan kehadirannya menyebabkan eksplosif informasi luar biasa, sehingga Stewart tidak merasa ragu sedikit pun untuk menyebut abad mendatang sebagai abad informasi yang konteksnya melahirkan perekonomian, perusahaan dan pekerja berbasis pengetahuan. Jika akhir abad ke-20 ditandai oleh kuatnya pengaruh teori modal manusia, maka awal abad ke-21 dan seterusnya akan ditandai oleh kuatnya karakteristik teori modal intelektual.⁵

Determinan ketiga adalah revolusi dalam pemerintahan, yakni adanya kecenderungan penyusutan wilayah kontrol negara yang beralih ke pemerintahan regional atau lokal. Bahkan ada pula yang diserahkan ke sektor swasta, terutama dalam penguasaan sumberdaya alam, dana dan manusia. Fenomena ini telah memperkuat kecenderungan menuju masyarakat pluralis. David Osborne dan Plastrik⁶ dengan gamblang telah menunjukkan contoh-contoh konkret bagaimana desentralisasi pemerintahan terjadi di banyak negara maju di dunia. Layaknya mengikuti teori domino, Indonesia Baru pun agaknya sedang bergulat untuk menuju ke arah tercapainya revolusi tersebut jika tidak ingin mengalami disintegrasi.

Ketiga jenis determinan tersebut merupakan unsur-unsur kapitalisme yang dipelopori Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat. Sasaran pokoknya tentu saja adalah mengendalikan negara-negara perifer yang baru berkenalan dengan

sistem kapitalisme. Memang harus diakui, gelombang kapitalisme telah memberikan “angin surga” bagi negara-negara di Asia dalam bentuk pertumbuhan ekonomi yang tinggi, termasuk Indonesia. Namun karena negara-negara itu melupakan satu hal, yakni pengembangan sumber daya manusia, maka sejak pertengahan 1997 konsekuensi kapitalisme telah menimbulkan keguncangan sosial, ekonomi, bahkan politik. Sektor swasta dan pemerintah yang mengutang tanpa kendali pada akhirnya menjadikan banyak negara di Asia, termasuk Indonesia nyaris bangkrut.

Padahal, KTT Pembangunan Sosial di Kopenhagen, Denmark sebelumnya telah mengingatkan, sesungguhnya tidak ada yang lebih mendasar dilakukan untuk mencapai kemajuan sosial daripada pengembangan kemampuan manusia melalui pendidikan dan pelatihan. Rekomendasi tersebut mestinya disadari betul oleh negara-negara berkembang seperti Indonesia untuk mengejar ketertinggalannya dengan negara-negara maju. Jelasnya, sebuah adopsi inovasi suatu sistem tidak begitu saja gampang diterapkan tanpa persiapan sumberdaya manusia yang terlibat dalam manajemen sistem tersebut.

Implikasi Strategik

Sebuah sistem secara implisit dan eksplisit mempersyaratkan integrasi antarkomponen, tidak terkecuali sistem otonomi pendidikan. Oleh karenanya, otonomi pendidikan dasar dan menengah mengandaikan dimulainya pemberian peran lebih besar kepada pemerintah daerah tingkat kabupaten atau kotamadya sebagai basis pengelolaan pendidikan. Guna mencapai sasaran optimal, diperlukan persiapan

sistemik, baik yang menyangkut mekanisme kerja maupun tata-tatanan organisasi pengelolaan pendidikannya. Jika soal suprastruktur bisa diatasi dengan pemanfaatan potensi sumber daya fisik dan manusia yang telah ada, maka soal infrastruktur hendaknya sudah dipikirkan dan dipersiapkan dari sekarang.

Infrastruktur dimaksud sekurang-kurangnya perlu mencakup tiga hal, yakni: (1) ketersediaan lembaga birokrasi (organisasi) yang bertugas melaksanakan kebijakan dan mengelola pendidikan; (2) lembaga normatif nonstruktural yang bertugas memberikan pemikiran dan saran sebagai bahan pertimbangan kebijakan pendidikan kepada pimpinan daerah; (3) lembaga perencana yang bertugas menyigi potensi wilayah guna menyiapkan pembagian kawasan pengembangan sekaligus menyusun kurikulum muatan lokal.

Infrastruktur pertama haruslah mempunyai ciri integral dalam tugas, tidak saling tumpang tindih dan tidak memberi peluang terjadinya dualisme pengelolaan pendidikan sebagaimana berlangsung selama ini. Opsi strategik yang mudah ditempuh ialah melebur Kantor Depdiknas, Kantor Dinas P dan K, Bagian Pendidikan Kantor Depag dan lain-lain menjadi satu unit kerja baru. Unit kerja baru inilah yang kelak bersama-sama Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) menyusun rencana sasaran; program kerja pendidikan dan kebudayaan; melakukan monitoring dan evaluasi; perencanaan rekrutmen, penempatan dan pembinaan tenaga kependidikan; serta alokasi anggaran program pendidikan dan kebudayaan.

Infrastruktur kedua, yakni lembaga normatif nonstruktural haruslah memiliki ciri independen dalam tugasnya. Lembaga ini mesti melibatkan masyarakat luas guna memberikan pertimbangan pendidikan dan kebudayaan agar dapat sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah. Lembaga ini dapat dibentuk berdasarkan komposisi wakil kalangan usahawan, tokoh masyarakat dan agama, organisasi nonpemerintah (LSM), unsur-unsur perguruan tinggi dan pakar pendidikan yang diangkat oleh dan bertanggung jawab kepada pimpinan daerah namun independen dalam tugas. Independensi sangat penting guna menjamin obyektivitas dan transparansi, sekaligus menjamin munculnya ide-ide kreatif, inovatif dan korektif tanpa harus diintervensi oleh kekuatan politik dan bebas dari rasa takut.

Sementara infrastruktur ketiga, yakni lembaga perencana haruslah memiliki ciri profesional dalam tugasnya. Guna menjamin profesionalisme tersebut, sekaligus menghindari pola-pola KKN dalam menentukan keanggotaannya, dapat dilakukan rekrutmen secara terbuka melalui seleksi ketat sesuai keahlian yang dibutuhkan. Kerena tidak setiap daerah memiliki sumberdaya manusia yang mampu mengisi lembaga ini, maka kesempatan terbuka bagi sumberdaya manusia di luar daerah. Mengingat sifatnya yang demikian, maka lembaga ini tidak harus lembaga tetap, namun dapat bersifat temporer melalui sistem kontrak agar efisiensi biaya, keakurasian tugas dan obyektivitas faktual dapat tercapai optimal.

Dalam penentuan personal infrastruktur dimaksud, pimpinan daerah hendaknya mengedepankan prinsip bahwa masa depan pendidikan daerah merupakan tanggung

jawab bersama seluruh komponen warga daerah. Dan kemajuan pendidikan daerah adalah cermin kemajuan pendidikan bangsa.

Orientasi Pendidikan

Menggagas otonomi pendidikan dasar dan menengah berarti menggagas filosofi dan pertanyaan elementer hendak dibawa ke mana sebenarnya sumberdaya manusia di daerah melalui pendidikan. Hal itu berarti, orientasi pendidikan, khususnya menghadapi milenium ketiga yang sangat kompetitif harus dipahami betul konteks dan nuansanya agar kekeliruan konvensional dalam pendidikan persekolahan selama ini tidak terjadi lagi. Persoalannya terletak pada sudut pandang tentang pendidikan, sebagai konsep sosial atau sebagai konsep ekonomi. Namun seiring dengan merebaknya teori “Jalan Ketiga”, barangkali yang paling moderat adalah menempatkan pendidikan sebagai konsep sosial, sekaligus sebagai konsep ekonomi.

Terkait perspektif internasional di muka, desentralisasi atau otonomi pemerintahan yang terjadi sudah demikian luasnya sehingga mencakup pula upaya *reinventing government*.⁷ Sementara di bidang desentralisasi atau otonomi pendidikan, orientasi pendidikan juga sudah mengarah pada pelaksanaan *reinventing education*.⁸ Ketika banyak negara bagian di Amerika Serikat begitu antusias memandang pendidikan sebagai konsep ekonomi dan menerapkannya dalam sistem pendidikannya, pada saat yang hampir bersamaan masyarakat AS menghendaki adanya perubahan dalam dunia ekonomi dan sosial. Sebab, manakala pendidikan diarahkan sesuai dengan esensi pasar di mana permintaan dan penawaran tenaga kerja

lulusan pendidikan dua-duanya ada pada pihak pemakai; baik guru maupun peserta didik berada dalam perangkap sehingga menghadapi apa yang disebut sebagai stalemate (sekakmat). Masyarakat AS menghadapi kenyataan pahit dalam masalah permintaan dan penawaran.⁹

Teori “Jalan Ketiga” akhirnya menemukan relevansinya dengan kemunculan berbagai Magnet Schools, yakni sekolah-sekolah yang dengan kekuatan kurikulum dan organisasinya mempersiapkan para siswanya baik untuk memperoleh karir yang spesifik maupun untuk melanjutkan kuliah ke perguruan tinggi. Sekolah seperti ini merupakan sekolah pilihan karena reputasinya yang menonjolkan kualitas tinggi. Sekolah seperti inilah yang diharapkan memenuhi persyaratan sebagaimana dituntut oleh kemutakhiran zaman.

Apabila otonomi pendidikan diorientasikan untuk menghadirkan Magnet Schools di daerah sehingga menarik minat daerah-daerah lain bahkan kemungkinan menarik minat konsumen pendidikan manca negara, maka banyak implikasi serius yang mesti dilakukan. Satu di antara yang paling strategis ialah menyederhanakan muatan kurikulum nasional yang selama ini tidak banyak bermanfaat. Kurikulum nasional mestinya hanya mengharuskan penanaman konsep-konsep ilmu pengetahuan yang universal seperti berhitung dan aritmetika, ilmu-ilmu bahasa dan sastra, ilmu-ilmu alam dan lingkungan serta ilmu-ilmu sosial. Selebihnya adalah kurikulum muatan lokal. Pendidikan agama, Kertangkres, Orkes, Bahasa Daerah dan PPKN

mestinya sudah di-passing out dari kurikulum nasional untuk selanjutnya diserahkan pada PLS (Pendidikan Luar Sekolah) dan keluarga.

Kurikulum muatan lokal seperti agribisnis dan agroindustri, budi daya perikanan, industri kerajinan, industri kerumahtanggaan, industri kepariwisataan, kewirausahaan dan koperasi, dan lain-lain sesuai dengan karakteristik daerah masing-masing penting mendapat prioritas jika efektivitas otonomi pendidikan dasar dan menengah diinginkan optimal. Kecuali perubahan muatan kurikulum, perubahan mendasar harus pula terjadi pada organisasi sistem instruksionalnya. Organisasi kurikulum yang berbasis subjects matter (pendekatan mata pelajaran) terbukti tidak efektif. Hal itu disebabkan koneksitas antarvariabel yang sangat tinggi dalam kehidupan riil sosial, ekonomi, bahkan politik. Karenanya, seperti dikatakan Toffler, menyusun kurikulum untuk kebutuhan saat ini mestinya ditinggalkan dan digantikan dengan menyusun kurikulum untuk kebutuhan masa depan.¹⁰

Berlarut-larut, lama dan sulitnya Indonesia dalam mengatasi berbagai krisis yang terjadi dibanding negara-negara lain seperti Korsel, Thailand, Malaysia, dan Singapura sebagai contoh, menunjukkan betapa lemah orientasi pendidikan di Indonesia. Beberapa fenomena bisa disebut, misalnya, hanya empat persen pengusaha Indonesia yang berpendidikan tinggi; 70 persen di antaranya hanyalah lulusan SD (termasuk DO SD).¹¹ Meskipun ada sekitar 1.400 perguruan tinggi di Indonesia, kenyataannya hanya sekitar 20 persen saja yang layak disebut perguruan tinggi. Paling banter hanya 39 persen.¹²

Kelemahan orientasi pendidikan dan pembangunan SDM mengakibatkan modal intelektual yang dimiliki Indonesia sangatlah minim. Modal intelektual, kata Menteri Pendidikan Singapura Teo Chee Hean, dapat digambarkan secara gamblang, yakni dengan mencermati rata-rata lama orang dewasa mengenyam pendidikan sekolah – di beberapa negara berarti mengenyam pendidikan menengah, sementara di Korsel berarti mengenyam pendidikan tinggi – dan rasio jumlah peneliti di antara 10 ribu tenaga kerja.¹³

Berdasar kedua parameter itu saja, Indonesia jelas sangat tertinggal. Rata-rata orang dewasa mengenyam pendidikan sekolah hanya 4,1 tahun. Bandingkan dengan Singapura yang mencapai 7,8 tahun atau Jepang dan Amerika Serikat yang mencapai 10,8 tahun dan 12,4 tahun. Sementara jumlah peneliti di Indonesia hanya 2,8 orang setiap 10 ribu tenaga kerja. Kalah jauh dengan Singapura, Jepang dan AS yang mencapai 60, 109 dan 75,2 peneliti untuk setiap 10 ribu tenaga kerja.

Guna mendekati kesetaraan dengan gerak laju kompetisi global, sekaligus memperkaya modal intelektual bangsa, maka kemungkinannya bukan semata-mata dicapai melalui politik pendidikan seperti kewajiban belajar. Lebih dari itu ialah bagaimana membuat setiap warga bangsa merasa kerasan di sekolah. Jalan yang dapat ditempuh tentu saja cukup banyak. Satu di antaranya ialah menyediakan pendidikan yang memiliki orientasi sesuai dengan potensi, kemampuan dan kebutuhan daerah lokal, sekaligus mampu menjawab tantangan nasional dan dunia internasional. Itulah

agaknya yang hendak dicapai melalui semangat otonomi pendidikan dasar dan menengah.

CATATAN

1. “Jalan Ketiga” adalah seperangkat (set) gagasan yang masih sangat baru – masih terus berubah – mengenai bagaimana mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi tinggi seiring dengan keadilan sosial. Lebih jauh periksa gagasan “Jalan Ketiga” Anthony Giddens, 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Malden USA: Blackwell Publisher Ltd.
2. Institute for National Strategic Studies, 1997. *Strategic Assesment*. Dalam laporan itu, INSS membagi-bagi tiga kategori negara, yakni negara-negara sukses melaksanakan demokrasi ekonomi pasar; negara-negara transisi dari otoritarian menuju demokrasi dan berisiko membeku; serta negara-negara bermasalah dengan problem etnisitas, separatisme, dan lain-lain.
3. Uraian panjang soal ini dapat ditelaah dalam John Naisbitt, 1994. *Global Paradox*. Colorado: William Morrow and Company, Inc. Juga dalam *Megatrends 2000* edisi tahun 1990 oleh penulis yang sama.

4. Eksplosif informasi akibat revolusi teknologi komunikasi justru menimbulkan banyak krisis, baik fisik maupun psikologis sebagai akibat over load pada sistem adaptif manusia dan proses pengambilan keputusan. Alvin Toffler, 1989. menguraikan secara gamblang dalam *The Third Wave*. New York: Bantam Books.

Modal intelektual adalah materi intelektual seperti pengetahuan, pengetahuan, informasi, hak kepemilikan intelektual, pengalaman yang dapat digunakan untuk menciptakan kekayaan baru. Lebih jauh tentang itu periksa Thomas A. Stewart, 1998. *Intellectual Capital: The New Wealth of Organizations*. Manhattan: Doubleday.

Periksa David Osborne dan Peter Plastrik, 1997 dalam buku menantang berjudul *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Massachusetts Menlo Park: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.

Istilah itu dikemukakan bersama Ted Gaebler, ditulis David Osborne, 1992. *Reinventing Government*. Readings, USA: Addison-Wesley Longman, Inc.

Pertama kali istilah ini diintroduksikan oleh Louis V. Gerstner Jr.; Roger D. Emerald; Dennis Philips Doyle dan William B. Johnson, 1995. *Reinventing Education: Entrepreneurship in America's Public Schools*. New York: Penguin Books USA, Inc.

Gerstner, dkk. Menguraikan panjang lebar ihwal kenyataan pahit tersebut dalam uraian mengenai *The Fundamentals of Supply and Demand*. Ibid.

Periksa pula Alvin Toffler, 1974. *Future Shock*. New York: Bantam Books.

Keterangan ini disampaikan oleh mantan staf ahli Menaker RI, M. Djuhari Wirakartakusumah di Jakarta kepada Kantor Berita Antara, 16 Oktober 1997.

Disampaikan mantan Mendikbud Juwono Sudarsono dalam “Seminar Strategi Pendidikan Pasca Reformasi” di Kampus Atma Jaya, Ujungpandang. Kompas, 7 November 1998. Juga keterangan Ketua Umum BM-PTSI Prof. Dr. Bun Yamin Ramto kepada wartawan di Jakarta. Harian Kompas, 7 November 1998.

Untuk hal ini periksa tulisan Fitriasia Martisasi, 1998. “Singapura dan Modal Intelektual: Modal Otak, Bukan Otot.” Harian Kompas, 13 Desember 1998.

* Staf pengajar FKIP-Universitas Jember. Makalah, disampaikan pada Rapat Kerja dan Seminar Sehari di STAIN-Jember, Senin, 29 November 1999.

DEPARTEMEN AGAMA
SEKOLAH TINGGI AGAMA ISLAM NEGERI JEMBER

Sertifikat

No. : 06/PSS/XI/99

Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Jember menyatakan :

NAMA : Drs. MUTROFIN . M.Pd.
NIP / NIM : 131 660 786
JABATAN : DOSEN UNIVERSITAS JEMBER
SEBAGAI : NARA SUMBER

Pada SEMINAR SEHARI "PROSPEK PENDIDIKAN TINGGI AGAMA ISLAM MENGHADAPI MILLENIUM III"
Tanggal 29 Nopember 1999 di Aula STAIN Jember.

Mengetahui :

A. Ketua STAIN Pembantu Ketua I,



Drs. M. YUSUF RIDWAN

Nip. 150 216 570

Jember, 29 Nopember 1999

Ketua Panitia,

Drs. ABD. MU'IS

Nip. 150 224 880

MATERI DAN NARA SUMBER SEMINAR SEHARI

- | | |
|--|------------------------------|
| 1. Sistem Pendidikan Pada Masa Orde Baru
(Study Sosial Historis) | Drs. Joko Santoso D.U. M.Pd. |
| 2. Prospek Sistem Otonomi Pendidikan
Nasional | Drs. Mutrofin M.Pd. |
| 3. Konsepsi Kurikulum dan Orientasi
Keilmuan Pendidikan Tinggi Agama Islam
di Era Global | Dr. Imam Bawani, MA |