

DESENTRALISASI PENDIDIKAN

Galih W. Pradana
M. Farid Ma'ruf



Penerbit
Unesa University Press

Galih W. Pradana
M. Farid Ma'ruf

Desentralisasi Pendidikan

Diterbitkan Oleh

UNESA UNIVERSITY PRESS

Anggota IKAPI No. 060/JTI/97

Anggota APPTI No. 133/KTA/APPTI/X/2015

Kampus Unesa Ketintang

Gedung C-15 Surabaya

Telp. 031 – 8288598; 8280009 ext. 109

Fax. 031 – 8288598

Email : unipress@unesa.ac.id

unipressunesa@gmail.com

vii,192 hal., Illus, 15,5 x 23

ISBN : 978-602-449-470-4

copyright © 2020 Unesa University Press

All right reserved

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apapun baik cetak, fotoprint, microfilm, dan sebagainya, tanpa izin tertulis dari penerbit

KATA PENGANTAR

Puji ke Hadirat Allah Yang Maha Kuasa, karena atas berkat Rahmat dan Karunia-NYA, akhirnya Buku Ajar dengan judul **Desentralisasi Pendidikan** ini bisa selesai sesuai jadwal.

Buku ajar ini tersusun setelah penulis mengikuti Penelitian Kebijakan Pengembangan Bahan Ajar yang diselenggarakan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum serta Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LPPM) UNESA.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada :

1. Tim reviewer yang memberikan saran dan masukan demi kesempurnaan buku ajar ini.
2. Jurusan Administrasi Publik, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti berbagai kegiatan guna menunjang dan meningkatkan kualitas proses pembelajaran bagi penulis dan dosen-dosen lainnya.
3. Pihak-pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu, yang telah membantu tersusunnya buku ajar ini.

Penulis menyadari masih banyak sekali kekurangan dalam penulisan buku ajar ini, oleh karena itu penulis sangat mengharapkan Para Pembaca bersedia memberikan saran dan kritik yang membangun demi kesempurnaan buku ajar ini.

Akhirnya, semoga Buku Ajar ini bisa bermanfaat bagi Para Pembaca pada umumnya, dan bagi Mahasiswa Jurusan Administrasi Publik pada khususnya. Amin.

Surabaya, November 2019

Penulis

DAFTAR ISI

| | |
|---|-----------|
| DAFTAR ISI | v |
| BAB 1 PENDAHULUAN | 1 |
| BAB II KONDISI PENDIDIKAN DI INDONESIA | 12 |
| A. Pendahuluan | 12 |
| B. Dampak Krisis Multidimensi..... | 15 |
| C. Beberapa Permasalahan Pendidikan | 19 |
| 1. Masalah Ketidakseimbangan dan Daya Tampung | 21 |
| 2. Masalah Pemerataan Pendidikan | 22 |
| 3. Masalah Mutu..... | 24 |
| 4. Masalah Kualitas dan Kuantitas Guru | 28 |
| 5. Masalah Pembiayaan Pendidikan | 30 |
| 6. Masalah Relevansi Pendidikan | 35 |
| D. Perlunya Reformasi Pendidikan..... | 36 |
| BAB III KONSEP DASAR DESENTRALISASI PENDIDIKAN .. | 40 |
| A. Desentralisasi Pendidikan..... | 40 |
| B. Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) | 47 |
| 1. Pengertian MBS | 47 |
| 2. Konsep Dasar MBS | 51 |
| 3. Tujuan MBS | 53 |
| 4. Alasan Diterapkannya MBS | 56 |
| BAB IV TRANSFER KEWENANGAN KE KOMUNITAS LOKAL SEKOLAH DI INDONESIA | 59 |
| A. Dasar Hukum Dan Preseden Sejarah | 61 |
| B. Tanggapan Guru Terhadap Perubahan Yang Diusulkan | 67 |

| | |
|---|------------|
| C. Tanggung Jawab Orang Tua | 74 |
| D. Reformasi Kurikulum | 81 |
| E. Kesimpulan | 85 |
| BAB V KEBIJAKAN DESENTRALISASI PENDIDIKAN | 90 |
| A. Masalah Desentralisasi Manajemen Kurikulum | 93 |
| B. Masalah Desentralisasi Manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) | 96 |
| C. Masalah Desentralisasi Pembiayaan | 100 |
| D. Masalah Desentralisasi Manajemen Sarana dan Prasarana | 103 |
| E. Masalah Desentralisasi Organisasi Kelembagaan | 109 |
| F. Masalah Pembinaan dan Koordinasi | 114 |
| BAB VI KEBIJAKAN OTONOMI TERHADAP PERGURUAN | |
| TINGGI | 116 |
| A. Pendahuluan | 116 |
| B. Konsep Otonomi Perguruan Tinggi | 119 |
| C. Membangun Akuntabilitas Perguruan Tinggi | 123 |
| D. Undang-undang Perguruan Tinggi | 126 |
| E. Kompetensi Umum Lulusan Perguruan Tinggi | 129 |
| F. Kemampuan Membangun Networking | 132 |
| G. Perguruan Tinggi dan Pembangunan Kualitas SDM | 134 |
| BAB VII KEBIJAKAN INOVASI PENDIDIKAN | 139 |
| A. Pengertian dan Hakikat Inovasi Pendidikan | 140 |
| B. Masalah yang Menuntut Inovasi | 141 |
| C. Tujuan Inovasi Pendidikan | 143 |
| D. Beberapa Contoh Kebijakan Inovasi Pendidikan | 149 |
| 1. Proyek Perintis Sekolah Pembangunan (PPSP) | 149 |
| 2. Pengajaran dengan Sistem Modul | 151 |
| 3. Proyek Pamong | 154 |

| | |
|--|------------|
| 4. SMP Terbuka..... | 157 |
| 5. Proyek Pengembangan Pendidikan Guru (P3G) | 159 |
| 6. Kuliah Kerja Nyata (KKN)..... | 161 |
| 7. Pusat Kegiatan Belajar | 164 |
| 8. TKS BUTSI..... | 164 |
| 9. Proyek STM Pembangunan | 165 |
| 10. Proyek Pendidikan Guru..... | 165 |
| 11. Pengembangan Sekolah Luar Biasa..... | 166 |
| 12. Program Akta Mengajar V | 167 |
| 13. Universitas Terbuka..... | 169 |
| 14. Radio Pendidikan | 169 |
| 15. Televisi Pendidikan | 171 |
| 16. Sekolah Unggulan | 173 |
| GLOSARIUM..... | 179 |
| INDEX | 183 |
| DAFTAR PUSTAKA..... | 179 |

BAB 1

PENDAHULUAN

Sekarang kita hidup dalam dunia yang terbuka, dunia tanpa batas, dunia di mana orang begitu mudah untuk berkomunikasi dan berinteraksi, yang menyebabkan batas-batas “*nation*” semakin tidak jelas, dunia dirasakan seolah semakin menyempit. Kita sekarang memasuki masa yang dinamakan abad global. Salah satu wujud nyata globalisasi ditandai dengan adanya perkembangan dan kemajuan teknologi yang sangat pesat di bidang informasi, komunikasi dan transportasi. Oleh karena itu, beberapa ahli futuristic melihat fenomena globalisasi sebagai sesuatu yang telah melahirkan *triple three revolution*, yaitu revolusi telekomunikasi, revolusi informasi dan revolusi travel, semua kemajuan tersebut telah mendorong dunia menjadi satu dengan batas ruang dan waktu yang sangat nisbi. Kehidupan global tidak hanya merupakan tantangan, tetapi juga membuka peluang-peluang baru dalam upaya membangun dan meningkatkan taraf hidup masyarakat dan bangsa, utamanya bangsa kita, Indonesia.

Sebuah kehidupan global dalam dunia yang terbuka tersebut memerlukan manusia-manusia yang mempunyai kualitas handal. Manusia yang berkualitas disini dimaksudkan adalah manusia yang mampu bersaing dalam arti positif. Untuk mampu bersaing diperlukan kualitas individu, sehingga hasil karya atau produk-produk yang dihasilkan dapat berkompetisi, yang berarti mendorong kearah kualitas yang semakin

meningkat. Kualitas yang baik dan terus meningkat hanya dapat diciptakan oleh manusia-manusia yang mempunyai kemampuan berkompetisi. Sedangkan kemampuan berkompetisi dihasilkan oleh pendidikan yang maju, baik dan kondusif bagi lahirnya pribadi-pribadi yang kompetitif.

Trend dunia pendidikan abad ke-21 tampaknya lebih berorientasi pada pengembangan potensi manusia, bukannya memusatkan pada kemampuan teknis dalam melakukan eksplorasi dan eksploitasi alam sebagaimana yang terjadi pada abad sebelumnya. Pergeseran ini didorong tidak hanya oleh kenyataan terjadinya krisis ekologi, tetapi juga oleh hasil riset terutama dalam bidang *neuropsikologi*. Hasil penelitian neuropsikologi menunjukkan bahwa potensi manusia yang sudah teraktualisasi masih sangat sedikit, hanya lebih kurang 10%. Dengan begitu masa depan peradaban manusia masih sulit diramalkan karena akan terjadi berbagai inovasi yang mengejutkan, baik dalam aspek yang positif maupun negatif.

Dalam dunia manajemen misalnya, muncul istilah baru yang disebut "*brainware management*", salah satu intinya adalah bagaimana kita bisa mengoptimalkan potensi "*mind*" dan "*brain*" untuk meraih prestasi peradaban secara cepat dan efektif. Dalam konteks pembelajaran ada beberapa istilah serupa yang sejalan dengan gagasan ini, seperti "*quantum learning, accelerated learning, learning revolution*", dan mungkin akan muncul lagi istilah lain. Asumsinya ialah bahwa jika manusia mampu menggunakan potensi nalarnya dan emosinya secara jitu, manusia akan mampu membuat loncatan prestasi yang tidak bisa diduga

sebelumnya. Metode yang tepat dalam proses pembelajaran memegang peranan penting dalam upaya meraih prestasi-prestasi yang berlipat ganda. Hal ini tentu saja merupakan peluang dan tantangan yang menggembirakan bagi kalangan pendidik, dengan harapan kita dapat mengapresiasi berbagai temuan mutakhir dimaksud.

Hal yang perlu menjadi perhatian sekarang adalah agar kita tidak terjebak dalam proses pendidikan dan pengajaran yang hanya melahirkan *output* dan *outcome* “*bermental tukang dan mental pegawai*” yang miskin imajinasi dan lemah karakter. Pendidikan harus bersifat emansipatif dan liberatif, pendidikan harus membebaskan manusia, yaitu bebas dari kebodohan, ketertinggalan, penindasan, dan dari berbagai hal yang membelenggu pertumbuhan manusia.

Proses pembelajaran sekarang masih terkesan kurang memperhatikan potensi individual serta potensi dan kinerja otak dan emosi. Kinerja otak ibarat bola lampu, jika dilatih bisa mengeluarkan cahaya pengetahuan ke segala penjuru karena jaringan syaraf otaknya berkesinambungan membentuk bulatan bola yang dihubungkan oleh sel-sel syaraf yang sangat banyak jumlahnya. Dalam pendekatan lain, pendidikan yang baik harus mengaktifkan tidak hanya otak kiri, tapi juga otak kanan. Otak kanan memiliki kemampuan berpikir imajinatif, holistik, kreatif dan bisa menghasilkan ide-ide subversif di luar pakem yang biasa dianut oleh otak kiri yang bercirikan linier dan analitis. Jadi antar keduanya harus terjadi *balance* atau kesinambungan untuk menghasilkan kreativitas.

Dengan demikian, seharusnya sistem pendidikan nasional kita sekarang dan akan datang, tidak terlepas dari berbagai tugas dan

tanggung jawab untuk memberikan jawaban atau solusi yang tepat terhadap berbagai tantangan dan peluang kehidupan global serta substansi tujuan pendidikan dan pengajaran tersebut. Sehingga mempunyai kemampuan untuk memenangkan persaingan di masa depan. Pada dasarnya pendidikan memang laksana eksperimen yang tidak pernah selesai sampai kapanpun, dikatakan demikian, karena pendidikan merupakan bagian dari kebudayaan dan peradaban manusia yang terus berkembang. Hal ini sejalan dengan pembawaan manusia yang memiliki potensi kreatif dan inovatif dalam segala bidang kehidupan. Dengan potensinya tersebut manusia selalu berusaha menciptakan hal-hal yang lebih baik dari yang sudah ada. Selain itu, pandangan mengenai hakikat manusia dan hakikat pendidikan itu sendiri terus berkembang, sehingga konsep dan praksis pendidikan pun turut berubah.

Di antara sekian banyak permasalahan pendidikan di Indonesia, salah satunya adalah rendahnya mutu pendidikan pada setiap jenjang dan satuan pendidikan, khususnya pendidikan dasar. Berbagai usaha telah dilakukan untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional, antara lain melalui berbagai *training* dan peningkatan kompetensi guru, pengadaan buku dan alat pelajaran, perbaikan sarana dan prasarana pendidikan, dan peningkatan mutu manajemen sekolah. Namun demikian, berbagai indikator mutu pendidikan belum menunjukkan peningkatan mutu yang berarti dan merasa. Sebagian besar sekolah, terutama di daerah-daerah masih menunjukkan kondisi yang memprihatinkan. Di samping itu, upaya dan kebijakapun secara intensif dilakukan pemerintah dalam upaya melakukan perbaikan-perbaikan, baik menyangkut sistem, pola penyelenggaraan, fasilitas, peningkatan kualitas guru, dan komponen-

komponen pendidikan lainnya, dengan tujuan melahirkan pendidikan yang berkualitas, mampu menanggapi berbagai perubahan dan perkembangan zaman sebagai dampak dari majunya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Kenyataan tersebut sejalan dengan visi Pendidikan Nasional yaitu “Terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga Negara Indonesia berkembang menjadi manusia Indonesia yang berkualitas, sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah.” Dalam upaya mewujudkan visi tersebut, ditetapkanlah berbagai strategi pencapaiannya melalui misi yang dikembangkan, di antaranya:

1. Mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh rakyat Indonesia;
2. Membantu dan memfasilitasi pengembangan potensi anak bangsa secara utuh sejak usia dini sampai akhir hayat dalam rangka mewujudkan masyarakat belajar;
3. Meningkatkan kesiapan masukan dan kualitas proses pendidikan untuk mengoptimalkan pembentukan kepribadian yang bermoral;
4. Meningkatkan keprofesionalan dan akuntabilitas lembaga pendidikan sebagai pusat pembudayaan ilmu pengetahuan, keterampilan, pengalaman, sikap, dan nilai berdasarkan standard nasional dan global;
5. Memberdayakan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan berdasarkan prinsip otonomi dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sementara itu, kehadiran UU No. 20 Tahun 2003 tentang sistem Pendidikan Nasional telah memberikan nuansa baru bagi dunia pendidikan di Indonesia. UU ini telah memberikan dasar hukum untuk membangun pendidikan nasional dengan menerapkan prinsip-prinsip demokrasi, desentralisasi, otonomi, keadilan, dan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Begitu juga dengan UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, akan menjadi landasan yang kuat bagi peningkatan profesionalisme dan jaminan akan kesejahteraan pada pendidik, sehingga pada akhirnya akan meningkatkan kualitas penyelenggaraan pendidikan.

Pelaksanaan semua ketentuan dalam UU tersebut diharapkan dapat mendukung segala upaya untuk memecahkan masalah pendidikan, yang pada gilirannya akan dapat memberikan sumbangan yang signifikan terhadap persoalan-persoalan makro bangsa ini, di mana titik tumpunya terletak pada peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM). Dalam upaya itulah, diperlukan sebuah kebijakan yang betul-betul berpihak, serius, penuh kearifan, dan tidak main-main di dalam pendidikan, yang dalam hal ini dapat memberikan otonomi atau keleluasan dalam penyelenggaraannya, memberikan keberpihakan pada struktur anggaran, dukungan moral dan sebagainya. Kebijakan yang pas dan benar mengenai pendidikan ini sangat diperlukan, kebijakan pendidikan menyangkut banyak hal, yang meliputi baik aspek makro maupun mikro, seperti visi, manajemen, proses pendidikan, sampai kepada apa dan bagaimana pembelajaran dapat terjadi.

Pendidikan harus mampu menghasilkan manusia yang unggul secara intelektual, mantap secara moral, kompetensi menguasai iptek, serta memiliki komitmen yang tinggi untuk berbagai peran sosial. Pada

level makro, dibutuhkan sistem pendidikan nasional yang demokratis, desentralisasi dan berorientasi pada kemajemukan, semua itu tercermin di antaranya dalam pemerataan dan aksesibilitas kesempatan pendidikan. Desentralisasi kewenangan pendidikan yang harus disertai dengan kebijakan-kebijakan yang mengatur manajemen mutu. Pada level mikro, proses pendidikan harus terjadi dalam iklim demokratis, kesempatan melakukan diversifikasi secara profesional, dalam koridor mencerdaskan kehidupan bangsa ini.

Di tengah tuduhan dan kritikan kepada dunia pendidikan, yang menyatakan bahwa pendidikan di Indonesia telah gagal untuk menghasilkan kualitas *output* sebagaimana yang diinginkan, misalkan banyaknya pengangguran, kejahatan yang semakin merajalela, korupsi yang terus saja berjalan, penegakan hukum yang masih amburadul, dan sebagainya, dianggap sebagai produk pendidikan yang tidak berhasil. Kenyataan tersebut tidak sepenuhnya benar, sebab cukup banyak sisi lain yang bersifat positif dan bisa dibanggakan dari proses pendidikan kita, termasuk di antaranya para pengkritik, analis, pengamat, praktisi, pakar yang sering melontarkan kritikan tersebut juga adalah kebanyakan sebagai produk pendidikan kita.

Tulisan ini mencoba menghadirkan dan menganalisis berbagai kebijakan pemerintah dalam bidang pendidikan, khususnya kebijakan terkait desentralisasi pendidikan di Indonesia. Persoalannya, tidak semua pimpinan daerah atau pemegang kebijakan yang mengerti betul tentang pendidikan, sehingga tidak jarang keberpihakannya terhadap pendidikan juga terlihat setengah-setengah. Ketika berbicara tentang pendidikan,

sekaligus menawarkan berbagai solusi untuk melakukan perubahan, membawa pendidikan nasional yang lebih baik dan berkualitas. Berbagai arah kebijakan terutama yang bersifat umum dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan juga akan dikemukakan, dengan harapan kebijakan-kebijakan yang sekaligus menjadi program pendidikan secara nasional tersebut dapat diketahui bersama, dan mungkin bisa saja dijadikan acuan terutama bagi daerah dalam upaya pengembangan pendidikannya. Sementara itu, bagi pemerintah pusat juga bukan sekedar menjadi program yang menjadi angan-angan, tetapi betul-betul dapat di follow up dengan program-program konkret. Sedangkan bagi Pemerintah Daerah, dengan pemberlakuan otonomi daerah, pembenahan pendidikan juga merupakan tugas yang cukup berat, di mana menuntut kebijakan yang betul-betul berpihak pada pengembangan dan pembangunan pendidikan di daerahnya.

Persoalannya, tidak semua pimpinan daerah atau pemegang kebijakan yang mengerti betul tentang pendidikan, sehingga tidak jarang keberpihakannya terhadap pendidikan juga terlihat setengah-setengah. Ketika berbicara tentang pendidikan atau pengembangan kualitas sumber daya manusia, maka semua orang dari gubernur, walikota, bupati, DPRD, semua pejabat yang ada, semua menyatakan penting dan harus menjadi prioritas pembangunan dalam rangka kemajuan. Tapi ketika sampai pada tahap aplikasi, lebih-lebih menyangkut kebijakan pembiayaan, maka urusan pendidikan tersebut entah tercecer di mana, tidak lagi menjadi prioritas dibandingkan rumah dinas, mobil dinas, studi banding, tunjangan anggota dewan, dan sebagainya. Dengan hebatnya para eksekutif,

legislatif akan bersilat lidah apabila dipertanyakan mengapa hal tersebut terjadi.

Kenyataan demikian juga terjadi di Pemerintah Pusat, dengan berbagai alasan “yang kadang-kadang dibuat-buat atau mungkin memang tidak tahu” selalu beralasan banyaknya prioritas pembangunan yang lain yang harus didahulukan, sehingga tidak mungkin kebijakan terhadap pembangunan pendidikan harus ditempatkan pada posisi idealnya.

Kita memang tidak pernah mau bercermin dan belajar dari bangsa-bangsa maju dimanapun di dunia ini, seperti Jepang, Korea, Malaysia, Swiss, Singapore dan lain-lain, bahwa ternyata kemajuan-kemajuan yang dapat mereka capai adalah karena keberanian dan ketekatan mereka menempatkan pengembangan sumber daya manusianya pada prioritas utama, dan tidak segan-segan menempatkan anggaran pendidikan dengan sangat besar dibandingkan anggaran pembangunan sektor lainnya. Sebuah kebijakan dan keberanian yang tentunya kita tunggu bersama. Tapi sekali lagi para pejabat pemerintah dan legislatif kita begitu pintar dan hebat dalam bersilat lidah, berargumentasi, dalam sejuta alasan, yang kadang-kadang tidak masuk akal, sehingga lagi-lagi anggaran pendidikan sering terpentil tanpa ada solusi yang diberikan.

Selama ini ada beberapa pertanyaan yang menggelitik, yaitu mengapa permasalahan seperti korupsi, pendidikan minim kualitas, kemiskinan, narkoba, terorisme, dan lain-lain tidak juga menemui akar solusinya ? mengapa para pejabat yang memangku kekuasaan di birokrasi negara, seakan tidak kunjung punya hati nurani untuk menghentikan kegiatan korupsi, kolusi dan nepotisme ? mengapa kapitalisme menjadi sebuah kekuasaan besar tanpa antitesis ? dalam pemberitaan media massa,

hampir setiap hari selalu dihiasi dengan berita-berita penangkapan para pejabat yang korup. Ketidakadilan yang merajalela, kekerasan dan perikaaian, skandal-skandal pelanggaran norma dan etika, konspirasi, dan lain-lain.

Carut-marut kehidupan bermasyarakat dan bernegara di bumi Indonesia ini, membuat sejumlah ahli, aktivis kemanusiaan, kaum intelektual, agamawan, dan semua orang yang peduli berusaha mencari sumber permasalahan. Salah satu hasil dari pemikiran dan renungan adalah pandangan bahwa dunia pendidikan menjadi salah satu penyebab kondisi ketidakstabilan bangsa. Dunia pendidikan diduga gagal melahirkan generasi-generasi penerus yang dalam bahasa utopis; berjati diri, berkarakter, cerdas secara kognitif, afektif, dan psikomotorik, sekaligus mulia, bersikap sopan santun, jujur, bertakwa kepada Tuhan, memiliki sikap toleransi tinggi, berintegritas, mandiri dan demokratis, termaktub menjadi satu pada satu kepribadian.

Pandangan yang mengemuka adalah jika sistem pendidikan dibenahi, dibuat sistem sebaik-baiknya, akan melahirkan manusia-manusia unggul yang dapat membawa bangsa dan negara menuju kesejahteraan. Namun, apakah hanya dunia pendidikan saja yang harus dikritisi dan diperbaiki ? tentu saja tidak demikian, setiap orang tahu bahwa semua aspek kehidupan berjaln dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Dengan demikian, dunia pendidikan bukan satu-satunya institusi yang pantas disalahkan.

Apabila diamati secara cermat, sepertinya kondisi ketidakberesan yang terjadi adalah buah dari sebuah struktur yang korup. Kita atau orang-orang yang menginginkan adanya perubahan, tidak sedang berhadapan

melawan seorang presiden yang tidak berkomitmen menjalankan tugas, seorang menteri yang lebih mengutamakan kepentingan pribadi dan partainya, seorang hakim yang alpa memutus perkara secara adil apabila disodori sejumlah uang dihadapannya, atau polisi yang suka memeras masyarakat atau beking penjahat, tetapi yang kita hadapi adalah sebuah kekuasaan struktur yang telah membudaya. Struktur tersebut bagai jaring laba-laba yang benang-benangnya saling berhubungan satu sama lain. Itulah sebabnya, para pejabat yang kini dipenjara dan dibui akibat tindakan KKN, dulunya adalah mahasiswa-mahasiswa kritis yang sangat getol menyerukan adanya perubahan. Kondisi empiris yang terjadi adalah mereka yang dahulunya idealispun akhirnya melakukan tindakan-tindakan yang dahulunya sangat mereka benci dan mereka kritisi.

BAB II

KONDISI PENDIDIKAN DI INDONESIA

A. Pendahuluan

Setelah berakhirnya Perang Dunia II yang menempatkan Jepang ada posisi yang kalah, dalam suatu kesempatan Kaisar Jepang mengumpulkan orang-orang terdekatnya, seraya bertanya “berapa lagi jumlah guru yang tersisa? Kita akan segera bangkit lagi dan menjadi bangsa terhormat di muka bumi ini”. Sebuah pertanyaan dan pernyataan yang mengandung arti filosofis dan sangat dalam artinya. Kaisar Jepang pada waktu itu sadar betul bahwa untuk melawan sekutu secara fisik dan dengan kekuatan senjata adalah tidak memungkinkan lagi, dia punya strategi lain, yaitu dengan jalan membangun sumber daya manusianya melalui pendidikan.

Strategi yang dilakukan Kaisar Jepang tersebut ternyata terbukti, kurang dari setengah abad, Jepang kembali membuat orang terbelalak dengan kemajuan teknologi yang dicapainya. Bahkan produk-produk Jepang sekarang sudah membanjiri dunia mulai dari Asia, Eropa bahkan Amerika. Model yang dilakukan Jepang tersebut diikuti Negara-negara lain seperti Korea dan China, dan ternyata apa yang mereka lakukan betul-betul membawa perubahan yang luar biasa bagi Negara-negara tersebut.

Bagaimanapun pendidikan mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembangunan suatu bangsa. Berbagai kajian di banyak negara menunjukkan kuatnya hubungan antara pendidikan (sebagai sarana pengembangan sumber daya manusia) dengan tingkat perkembangan

bangsa-bangsa tersebut yang ditunjukkan oleh berbagai indikator ekonomi dan sosial budaya. Pendidikan yang mampu memfasilitasi perubahan adalah pendidikan yang merata, bermutu, dan relevan dengan kebutuhan masyarakatnya.

Fungsi dari sebuah pendidikan paling tidak mampu membebaskan masyarakat dari belenggu paling mendasar, yaitu buta huruf, kebodohan, keterbelakangan, dan kelemahan. Pendidikan berusaha mengenalkan huruf, kata, kalimat, dan susunan kalimat ke dalam narasi sehingga menyebabkan masyarakat melek huruf, pendidikan menyampaikan pesan-pesan informasi keilmuan menjadikan mereka mengetahui, mengerti, memahami, dan memiliki wawasan yang makin luas, pendidikan memberikan motivasi untuk bergerak maju memacu mereka bangkit dari keterbelakangan, dan pendidikan juga mengungkapkan cara-cara atau strategi menjadi orang yang kuat sehingga mereka mampu berusaha mengatasi kelemahan-kelemahannya.

Pendidikan di Indonesia, diharapkan mampu membangun integritas kepribadian manusia Indonesia seutuhnya dengan mengembangkan berbagai potensi secara terpadu. UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 3 menegaskan :

“Pendidikan Nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.”

Bagi pendidikan di Indonesia, sekarang diharapkan kepada berbagai permasalahan yang amat berat, khususnya dalam upaya menyiapkan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang mampu bersaing di era global yang sangat kompetitif. Permasalahan yang dihadapi dari tuduhan rendahnya kualitas output sampai dengan kerusakan moral masyarakat akibat gagalnya pendidikan membangun nilai-nilai yang semestinya tidak terpisahkan dengan pendidikan. Wajah pendidikan di Indonesia yang senantiasa berubah-ubah, dan terkesan tidak konsisten dalam penyelenggaraannya, menambah rumit dalam mengambil kebijakan untuk pembangunan pendidikan yang dilaksanakan.

Sayangnya, meskipun kita menyadari bahwa pendidikan adalah segalanya dalam upaya membangun bangsa ini, sampai sekarang masih belum terlihat usaha yang sungguh-sungguh dari pemerintah untuk menjadikan pendidikan sebagai prioritas pembangunan. Dalam berbagai kesempatan sering para pejabat menyatakan bahwa pembangunan sektor pendidikan adalah sangat penting dalam mengejar berbagai kertinggalan, dan harus menjadi prioritas pembangunan. Tapi ketika sampai pada tahap pelaksanaan lebih-lebih menyangkut anggaran, maka pendidikan sudah tercecer entah di mana. Dia bukan lagi merupakan prioritas dibandingkan mobil dinas, rumah dinas, peningkatan kesejahteraan, dan sebagainya. Bahkan yang anehnya lagi, anggota DPR, DPRD yang semestinya menyuarakan aspirasi masyarakatnya, dengan liahinya bersilat lidah dan berbagai alasan menyatakan bahwa banyak hal lain yang lebih diprioritaskan dalam pembangunan.

B. Dampak Krisis Multidimensi

Secara jujur diakui bahwa sejak tahun 1997 bangsa Indonesia mengalami krisis yang bermula dari krisis ekonomi dan politik, kemudian menjadi krisis yang multidimensional, di ana sampai sekarang Indonesia belum mampu keluar dari persoalan tersebut. Krisis telah menimpa seluruh aspek kehidupan masyarakat, begitu kompleks, baik dalam bidang ekonomi, politik, hukum, moral, kebudayaan dan sebagainya. Bangsa Indonesia seperti menghadapi benang kusut yang sangat sulit untuk diperbaiki. Antar komponen masyarakat saling menyalahkan, saling tuding, mau menang sendiri, tidak mau introspeksi dan harus duduk bersama untuk mencari jalan keluar memperbaiki persoalan bangsa. Untuk itulah sebuah reformasi yang bersifat menyeluruh sangat diperlukan.

Reformasi total dalam seluruh aspek kehidupan bangsa berarti pula reformasi dari manusia Indonesia secara keseluruhan. Dalam konteks inilah dapat dikatakan bahwa krisis dan reformasi keduanya pada hakikatnya berhubungan dengan hasil dan proses pendidikan. Oleh karena itu, banyak tudingan bahwa krisis berkepanjangan yang menyebabkan terpuruknya bangsa ini adalah sebagai akibat kegagalan proses pendidikan menghasilkan output yang diharapkan. Pendidikan hanya mampu melahirkan orang-orang berpengetahuan dan trampil, tapi tidak banyak yang dilandasi penanaman nilai-nilai, seperti agama, moral, keadilan, kejujuran, dan lain-lain. Sehingga tanpa landasan nilai-nilai tersebut, meskipun orang berpendidikan dan terampil akan mudah melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan atau menyalahgunakan kewenangan yang dimilikinya seperti korupsi, manipulasi, mencuri, dan sebagainya.

Proses pendidikan bukan hanya sesuatu yang terjadi di antara dinding-dinding sekolah atau akademi atau pendidikan tinggi, tetapi terjadi di dalam kehidupan manusia secara keseluruhan di dalam keluarga, di dalam masyarakat, dan bernegara dengan berbagai aspek kehidupan politik, ekonomi, hukum, dan lain-lain. Pendidikan dalam arti yang sebenarnya adalah segala bentuk interaksi manusia di dalam masyarakat untuk mewujudkan suatu cita-cita bersama. Dengan demikian, penanggulangan krisis masyarakat Indonesia dewasa ini dan usaha reformasi kehidupan yang akan datang merupakan pula program yang sangat esensial dalam pengembangan sistem pendidikan nasional.

Sangat ironis sekali kalau dalam proses pendidikan di sekolah misalnya mengajarkan tentang moral, agama, kejujuran, menghormati orang lain, kedamaian, sopan santun, dan sebahainya. Sementara di luar sekolah para anak didik dihadapkan pada suatu kenyataan seperti tindak kekerasan, perampokan, korupsi, pemerkosaan, dan sebagainya. Artinya, antara apa yang didapatkan dalam proses pendidikan di sekolah yang banyak menanamkan nilai-nilai dan pengetahuan justru tidak sejalan dengan kenyataan di luar sekolah.

Tanpa mengingkari berbagai perbaikan tingkat kehidupan masyarakat Indonesia selama 32 tahun, namun demikian ketika masyarakat dan bangsa Indonesia mengalami krisis sejak tahun 1997 tersebut, berbagai sukses yang telah dicapai perlu dipertanyakan kembali. Seiring dengan sukses yang telah diperoleh ternyata telah mengorbankan berbagai nilai luhur yang sebenarnya hidup dan berkembang di dalam kebudayaan masyarakat dan bangsa Indonesia.

Dalam bidang politik, kita lihat telah dimatikkannya kehidupan demokrasi. Demokrasi yang menjamin pluralitas atau kemajemukan kehidupan berbangsa dan bernegara, yang mengakui keunikan kemajemukan dan perbedaan pendapat telah dimatikan sedemikian rupa. Dengan demikian, kehidupan bersama berdasarkan dialog dan tukar pikiran telah dikubur, sehingga usaha untuk memecahkan persoalan bersama telah diganti dengan cara-cara pemaksaan melalui berbagai instruksi atau peraturan dari penguasa. Akibatnya, partisipasi masyarakat dalam menentukan berbagai kebijakan baik di dalam kehidupan bersama maupun di dalam pemerintahan semakin lama semakin sempit. Masyarakat menjadi apatis, tidak kreatif dan inovatif, selalu menunggu petunjuk, serba juklak (petunjuk pelaksanaan) dan juknis (petunjuk teknis), dan berpikir prosedural. Alhasil, terwujudlah suatu masyarakat yang tertutup yang digerogeti oleh kehidupan korupsi, kolusi dan nepotisme yang keseluruhannya mengakibatkan penyalahgunaan kekuasaan negara. Kehidupan demokrasi telah diganti dengan kehidupan kekuasaan, di mana prinsip supremasi hukum telah diganti dengan supremasi kekuasaan.

Dalam bidang ekonomi kita lihat jurang perbedaan antara yang miskin dan yang kaya semakin melebar, pertumbuhan ekonomi yang pesat ternyata hanya menguntungkan segelintir masyarakat yang dekat dengan kekuasaan. Pembangunan ekonomi tidak berpusat pada rakyat, dan rakyat hanya dianggap sekedar alat, tidak sebagai subjek yang perlu menolong dirinya sendiri sesuai dengan harkat dan martabatnya. Ekonomi kerakyatan telah ditinggalkan sehingga bidang-bidang ekonomi yang berkenaan dengan rakyat yaitu pertanian, perkebunan, perikanan, dan lain-

lain telah ditelantarkan. Kalaupun ada, semuanya penuh rekayasa, simbolistik belaka. Dengan kata lain kebijakan pembangunan ekonomi tidak diorientasikan kepada hal yang paling mendasar, sehingga proses pemiskinan rakyat semakin lama semakin cepat, dan berlangsung secara sistematis.

Dalam bidang hukum, terlihat jelas semakin lunturnya *law enforcement* karena hukum tidak berlaku bagi segolongan kecil penguasa. Hukum tidak dilaksanakan secara konsekuen karena terlalu banyak campur tangan politik di dalam penyelenggaraan dan penegakan keadilan di lembaga-lembaga peradilan. Lembaga-lembaga peradilan telah dihindangi “*virus mafia peradilan*” sehingga yang kuatlah yang dibenarkan. Undang-undang menjadi tidak transparan dan dapat dikalahkan dengan kekuatan uang. Pelanggar-pelanggar hukum justru banyak dilakukan oleh para penegak hukum, seperti polisi, jaksa dan hakim. Dalam konteks ini banyak yang menyatakan bahwa pada dasarnya hukum di Indonesia itu belum ada. Apalagi dengan terbongkar dan ditangkapnya Ketua Mahkamah Konstitusi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yang merupakan benteng terakhir lembaga hukum di Indonesia, semakin menambah potret buram lembaga hukum yang susah payah dibangun. Sebagai akibat semua itu, bangsa Indonesia sampai sekarang masih belum berhasil bangkit dari keterpurukannya. Padahal bangsa-bangsa lain, yang pada saat sama juga mengalami krisis, seperti Malaysia, Korea, Thailand dan lain-lain, telah mampu bangkit dan kini jauh meninggalkan Indonesia dalam berbagai bidang.

C. Beberapa Permasalahan Pendidikan

Pendidikan merupakan aset bangsa paling berharga, sehingga setiap tanggal 2 Mei diperingati sebagai Hari Pendidikan Nasional, seakan ingin menegaskan bahwa pendidikan benar-benar merupakan modal untuk membangun negeri tercinta ini. Tapi sangat disayangkan, yang terjadi di lapangan justru sangat bertolak belakang, pendidikan yang semula diharapkan menjadi bekal membangun masyarakat Indonesia baru yang tercerahkan, justru menjadi cobaan yang kian membuat bangsa ini kian terpuruk lebih dalam.

Dalam konteks kebijakan, ada banyak hal yang menjadikan pendidikan melenceng semakin jauh dari cita-cita idealnya sebagai wahana pembebasan dan pemberdayaan, di antaranya:

1. Kecenderungan pendidikan kita yang semakin elitis dan tak terjangkau rakyat miskin. Dalam hal ini, pemerintah dituding banyak melahirkan kebijakan diskriminatif yang justru menyulitkan akses rakyat miskin ke pendidikan. Contoh yang paling mencolok sekarang seperti adanya sekolah-sekolah favorit, sekolah unggul, sekolah plus, sekolah RSBI (Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional) yang sekarang baru saja dibubarkan, dan lain sebagainya. Mestinya yang harus diperkuat adalah bagaimana meningkatkan kualitas sekolah secara merata dengan standardisasi tertentu, dapat dinikmati dan diakses oleh masyarakat secara keseluruhan.
2. Manajemen pendidikan yang makin birokratis dan hegemonik. Sistem pendidikan yang ada saat ini bukanlah sistem yang

memberdayakan dan populis. Berbagai kebijakan yang lahir tidak mendukung terwujudnya pendidikan yang emansipatoris karena kebijakan tersebut lahir semata-mata untuk mendukung status quo dan memapankan kesenjangan sosial. Padahal yang kita harapkan adalah pendidikan yang betul-betul berpihak kepada rakyat banyak, sehingga pendidikan mampu memberdayakan masyarakat Indonesia secara merata, minimal dalam hal ini tidak terlalu besar kesenjangan yang terjadi.

Pengelolaan pendidikan yang baik sebenarnya adalah pendidikan yang dapat memanfaatkan potensi budaya yang tumbuh dan berkembang di Indonesia yang dihuni oleh bermacam suku, agama, dan adat istiadat yang sangat berbeda satu sama lain, maka seberagam itu pula pola pendidikan yang dikembangkan. Atas dasar inilah konstitusi UUD 1945 dan UU Sisdiknas mengamanatkan perlunya penyelenggaraan pendidikan di masyarakat, akan tetapi berada dalam satu payung pengelolaan yang bernama "*sistem pendidikan nasional*".

Di dalam satu sistem tersebut diharapkan keragaman penyelenggaraan pendidikan dapat melahirkan kekuatan pendidikan yang dahsyat. Tapi sayangnya, sampai ini keadaan pendidikan di Indonesia belum mampu menunjukkan kualitas sebagaimana yang diharapkan. Disana-sini masih terdapat banyak masalah atau kendala, sehingga sering pendidikan di Indonesia dikatakan gagal.

Secara garis besar, di antara berbagai permasalahan krusial pendidikan di Indonesia, adalah meliputi beberapa hal sebagai berikut :

1. Masalah Ketidakseimbangan dan Daya Tampung

Ketidakseimbangan penyelenggaraan pendidikan merupakan masalah kebijakan yang mendesak segera diatasi. Ketidakseimbangan meliputi:

- a. Ketidakseimbangan mengenai jumlah penduduk yang berada pada usia sekolah dengan fasilitas yang tersedia untuk mereka. Masalah ini semakin terasa setelah animo masyarakat terhadap pendidikan semakin besar, terlebih-lebih dengan kebijakan pemerintah yang mewajibkan anak-anak usia sekolah untuk enamatkan sekolah pada jenjang pendidikan tertentu baik pendidikan dasar atau yang lebih tinggi.
- b. Ketidakseimbangan pendidikan secara horizontal. Ketidakseimbangan ini bersentuhan dengan persoalan jenis dan jenjang pendidikan. Tingkat kemajuan yang dicapai di bidang pendidikan kejuruan dan teknik relatif kurang dan ketinggalan dibandingkan dengan pendidikan umum. Begitu juga untuk tingkatan yang lebih tinggi, di mana arus mahasiswa noneksata di tingkat pendidikan tinggi jauh melebihi arus mahasiswa dalam jurusan-jurusan yang lebih dibutuhkan seperti pertanian dan teknologi. Kenyataan ini mengakibatkan tingkat pengangguran yang tidak punya keahlian tertentu semakin banyak.
- c. Ketidakseimbangan secara vertikal. Hal ini menunjuk pada perbandingan antara sekolah dasar, sekolah menengah dan perguruan tinggi. Jumlah sekolah dasar yang ada jauh lebih banyak, dan makin tinggi tingkatannya makin berkurang. Demikian juga para siswa yang memasuki sekolah-sekolah tersebut, ada kecenderungan semakin tinggi jenjangnya, semakin terbatas siswa yang memasukinya.

Sementara itu, permasalahan daya tampung merupakan permasalahan yang berkaitan dengan tingginya jumlah anak usia sekolah yang kurang diimbangi dengan ketersediaannya jumlah sekolah yang ada, sehingga tidak semua anak usia sekolah bisa ditampung masuk di bangku sekolah.

Permasalahan daya tampung pendidikan di Indonesia sebenarnya sudah dimulai sekitar tahun 1960-an di mana telah terjadi “*baby boom*” yang masalahnya baru dirasakan pada tahun 1970-an sampai sekarang. Inpresnya dengan membangun gedung-gedung sekolah secara massal sehingga sedikit dapat teratasi. Untuk kondisi sekarang, pada dasarnya permasalahan daya tampung untuk sekolah-sekolah yang didirikan pemerintah masih sangat terbatas. Untungnya banyak pihak masyarakat seperti yayasan atau lembaga-lembaga tertentu yang ikut berpartisipasi membangun sekolah-sekolah swasta sehingga persoalan daya tampung ada solusinya.

2. Masalah Pemerataan Pendidikan

Pemerataan pendidikan di sini dimaksudkan berkenaan dengan seberapa banya anak-anak usia sekolah yang mendapatkan layanan pendidikan, disamping itu juga apakah layanan pendidikan tersebut berlaku sama untuk semua anak usia sekolah. Kenyataannya tidak semua anak di Indonesia memperoleh kesempatan yang sama untuk dapat menikmati pendidikan, lebih-lebih pendidikan yang bermutu atau berkualitas.

Permasalahan pemerataan pendidikan muncul karena dalam UUD 1945 telah mengamanatkan bahwa semua warga negara berhak mendapatkan pengajaran/pendidikan. Amanat dasar dari UUD 1945

tersebut seharusnya memaksa kepada pemerintah untuk dapat menyediakan layanan pendidikan seluas-luasnya kepada semua warga negara Indonesia dengan tanpa adanya diskriminasi.

Masih banyak masalah yang perlu diatasi menyangkut pemerataan pendidikan ini, di antaranya:

- a. *Desa-Kota*; dalam hal ini kesenjangan kualitas dan penyelenggaraan pendidikan antara desa dengan kota masih sangat jauh, keadaan pendidikan di kota jauh lebih baik dibandingkan di desa, baik menyangkut fasilitas, jumlah guru, akses informasi, kualitas *output*, dan lain-lain. Masih banyak anak-anak terutama di daerah-daerah terpencil yang belum menikmati pendidikan yang layak.
- b. *Negeri-Swasta*; meskipun sudah mulai banyak sekolah-sekolah swasta yang sudah cukup bagus penyelenggaraannya dan mampu melahirkan *output*nya yang berkualitas, namun secara umum, sekolah-sekolah swasta, terutama seperti madrasah-madrasah swasta yang ada di kampung-kampung, yang jumlahnya masih sangat banyak, masih jauh tertinggal dan jauh dari harapan, baik menyangkut fasilitas, jumlah guru, kesejahteraan guru, maupun kualitas *output*.
- c. *Umum-Agama*; disebabkan di Indonesia terjadi dualisme penyelenggaraan pendidikan yaitu Kementerian Pendidikan Nasional, dan Kementerian Agama yang menyelenggarakan pendidikan madrasah dan pesantren, baik secara pembiayaan maupun kualitas seperti ini diperparah dengan kurangnya pemahaman para pengambil kebijakan, yang kadang-kadang melakukan kebijakan yang berbeda, pelakukannya terhadap madrasah masih sangat diskriminatif, padahal baik

sekolah umum maupun madrasah adalah sama-sama aset bangsa, yang pemberlakuannya harusnya sama, tidak diskriminatif.

3. Masalah Mutu

Masalah mutu atau kualitas merupakan aspek yang tidak dapat dipisahkan dari pemerataan dan perluasan kesempatan belajar. Asumsinya, perluasan dan pemerataan pendidikan yang bermutu akan mendorong terwujudnya kelompok masyarakat kelas menengah atau kelompok yang sering dianggap sebagai sumber penggerak pembangunan. Sebaliknya, perluasan pendidikan yang tidak bermutu akan menimbulkan ledakan jumlah lulusan sekolah yang kurang produktif dan menjadi beban pemerintah, untuk menyediakan sekolah dan lebih jauh lagi memberikan kesempatan kerja.

Dilihat dari faktor penyebab, ada beberapa masalah mendasar terkait dengan mutu pendidikan yaitu:

- a. Proses pembelajaran di lembaga pendidikan yang terlalu berorientasi pada penguasaan teori dan hapalan pada semua mata pelajaran, sehingga menyebabkan kemampuan belajar dan penalaran anak didik kurang berkembang. Padahal hal ini merupakan inti dari keberhasilan pendidikan.
- b. Kurikulum sekolah yang amat terstruktur dan sarat beban yang menyebabkan proses pembelajaran di sekolah menjadi steril terhadap keadaan dan perubahan lingkungan yang berkembang dalam masyarakat. Akibatnya, proses pendidikan menjadi rutin, membosankan, tidak menari, dan kurang mampu memupuk kreativitas murid untuk belajar.

- c. Hasil-hasil pendidikan belum dapat dinilai melalui sistem pengujian atau *assessment* yang terpercaya dan terlembaga, sehingga mutunya belum dapat dimonitor secara teratur dan objektif. Perbandingan kualitas pendidikan antarwilayah, daerah, antarwaktu, dan antarnegara belum dapat dilakukan, dan mengingat hasil-hasil penilaian mutu dapat berfungsi sebagai sarana umpan balik untuk penyempurnaan proses pembelajaran.
- d. Pelaksanaan pembinaan profesi jabatan guru masih secara terpisah-pisah, belum ditata di dalam satu sistem yang integral. Kenyataan ini menyebabkan mutu profesi jabatan guru belum dapat diandalkan sehingga akan dapat berpengaruh terhadap upaya peningkatan mutu pendidikan secara umum.

Pada dasarnya mutu pendidikan adalah karakteristik yang harus melekat pada sistem pendidikan itu sendiri. Kemampuan meningkatkan mutu harus dimiliki oleh sekolah sebagai suatu sistem yang otonom tanpa tergantung pada atau dikendalikan oleh pihak luar, termasuk pemerintah. Peningkatan mutu erat kaitannya dengan kreativitas pengelola satuan pendidikan dan guru dalam pengembangan kemampuan belajar siswa.

Kualitas atau mutu lembaga pendidikan menyangkut dua dimensi, yaitu dimensi "proses" dan dimensi "hasil (*output*)". Mutu proses diukur dari indikator mutu komponen dan interaksi antar komponen, sedangkan mutu hasil diukur dari indikator capaian skor prestasi lulusan baik menyangkut akademik maupun non-akademik. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan di Indonesia beserta jajarannya telah berusaha mewujudkan peningkatan mutu sekolah dari tahun ke tahun melalui

aneka kebijakan strategis. Mulai dari kebijakan yang menyangkut kurikulum tingkat satuan pendidikan, akreditasi sekolah, penyediaan anggaran Bantuan Operasional Sekolah (BOS), akses buku murah melalui website, pengembangan kultur sekolah, perbaikan manajemen berbasis sekolah, ujian akhir nasional, sampai pada peningkatan mutu guru melalui peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi.

Dari sekian banyak kebijakan strategis yang telah dilakukan pemerintah dalam rangka peningkatan mutu pendidikan, ternyata belum memberikan dampak perbaikan yang berarti. Potret pendidikan di Indonesia masih menunjukkan mutu yang belum menggembirakan. Hasil survey lembaga internasional menunjukkan potret buram mutu pendidikan Indonesia. Hasil survey tersebut secara komparatif menunjukkan kualitas pendidikan di Indonesia berada pada urutan lebih rendah dibanding mutu pendidikan negara lain di kawasan regional maupun internasional.

Paling tidak ada tiga faktor utama yang menyebabkan mutu pendidikan Indonesia kurang mengalami peningkatan. *Pertama*, kebijakan penyelenggaraan pendidikan nasional menggunakan pendekatan *education production function* atau *input-output* analisis yang kurang dilaksanakan secara konsekuen. Pendekatan ini melihat lembaga pendidikan lebih berfungsi sebagai pusat produksi yang apabila semua *input* yang diperlukan dipenuhi, maka *output* yang dikehendaki akan otomatis terwujud. Ternyata tidak terbukti dan pendekatan ini dianggap gagal karena kurang memperhatikan proses pendidikan. *Kedua*, penyelenggaraan pendidikan nasional cenderung dilakukan secara birokratik-sentralistik, dengan menempatkan sekolah sebagai penyelenggara pendidikan yang sangat tergantung pada keputusan

birokratis dengan jalur yang sangat panjang, bahkan terkadang kebijakan yang dikeluarkan kurang sesuai dengan kondisi sekolah. Cengan demikian, sekolah kehilangan kemandirian, motivasi, dan inisiatif untuk mengembangkan dan memajukan lembanganya termasuk peningkatan mutu pendidikan sebagai salah satu tujuan pendidikan nasional. *Ketiga*, peran serta masyarakat dalam pendidikan sangat minim. Partisipasi mereka lebih banyak berupa dukungan *input* (dana), bukan pada proses pendidikan seperti pengambilan keputusan, *monitoring*, evaluasi, dan akuntabilitas (Depdiknas, 2001).

Secara teoritik, peningkatan mutu menurut Jerome S. Arcaro (2005), dipahami dalam dua hal. *Pertama*, peningkatan mutu banyak dikaitkan dengan biaya pendidikan, padahal sebenarnya tidak selalu demikian. Peningkatan mutu pendidikan tidak secara signifikan ditentukan oleh besarnya biaya atau anggaran yang dikeluarkan. *Kedua*, jika ukuran mutu masih tetap secara tradisional, yaitu *output* satuan pendidikan berupa prestasi belajar atau hasil ujian, maka pengertian mutu telah direduksi. Mutu sesungguhnya memiliki arti yang kompleks, tidak saja berkaitan dengan biaya pendidikan dan hasil belajar, tetapi secara luas berkaitan dengan cita-cita atau harapan untuk menggapai kehidupan yang lebih baik.

Pada tataran sekolah, peningkatan mutu sekolah dewasa ini banyak dilakukan dengan model *Organizing Business For Excelent*, *The Total Quality Management* (TQM), dan *Four Factors to Quality Improvement*. Model pertama menekankan bahwa peningkatan mutu sekolah ditentukan oleh kultur sekolah dan infrastruktur, yang dimulai dari penetapan visi dan misi sebagai gambaran masa depan sekolah.

Misi mengandung dua sisi: abstrak dan konkret, sisi abstrak dari misi adalah kepemimpinan dan kultur sekolah, dalam rancangan tertulis yang berkaitan erat dengan infrastruktur. Model sekolah, dan proses belajar mengajar. Sedang model ketiga menekankan mutu sekolah adalah hasil dari pengaruh langsung proses belajar-mengajar yang ditentukan oleh kultur sekolah, kepemimpinan, manajerial, dan infrastruktur (Zamroni, 2007).

4. Masalah Kualitas dan Kuantitas Guru

Masalah guru menjadi sorotan, karena guru merupakan ujung tombak dari setiap kebijakan atau yang berkaitan dengan pendidikan. Gurulah yang akan melaksanakan secara operasional segala bentuk pola, gerak, dan geliatnya perubahan dalam dunia pendidikan. Ketika berbagai model pembelajaran yang berkaitan dengan kurikulum misalnya, gurulah yang sangat berperan dalam melaksanakannya. Mengingat besarnya peran guru, maka guru dituntut untuk memberikan perhatian sebesar-besarnya kepada pengembangan dan mutu pendidikan. Tetapi persoalannya, keadaan guru sendiri belum banyak mendukung kearah itu, baik menyangkut kualitas, profesionalisme, kuantitas, maupun kesejahteraannya.

Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Balitbang Pendidikan Nasional (Ace Suryadi, 2004), bahwa guru yang berkualitas adalah SDM yang dituntut untuk memiliki status profesional baik sebagai pendidik maupun sebagai pengelola pendidikan. Dalam studi tersebut ditemukan bahwa profesionalisme SDM memiliki tiga karakteristik utama, yaitu kemampuan profesional (*professional capacity*), upaya profesional

(*professional effort*), dan pncurahan perhatian terhadap profesinya (*time devotion*).

a. *Professional Capacity* (Kemampuan Profesional)

Adalah kemampuan SDM dalam intelegensi, sikap, dan prestasi mereka dalam mengelola dan mengajar. Secara sederhana, kemampuan tentang materi pelajaran yang diajarkan, termasuk upaya untuk selalu memperkaya dan meremajakan pengetahuannya sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Di lain pihak, kemampuan profesional kepala sekolah ditunjukkan oleh penguasaan mereka terhadap cara-cara mengelola pendidikan yang efisien dan efektif.

b. *Professional Efforts* (Upaya Profesional)

Merupakan upaya seorang guru untuk mentransformasikan kemampuan profesional yang dimilikinya ke dalam tindakan yang nyata dalam mengelola pendidikan serta pembelajaran. Dalam beberapa penelitian, upaya profesional guru ditunjukkan oleh penguasaan dan keahlian mengajar seperti menguasai metodologi dan pendekatan mengajar, dapat menggunakan bahan-bahan pengajaran, dapat mengelola kegiatan belajar siswa, selalu berusaha untuk meneliti dan berinovasi untuk mengembangkan program pengajaran yang efektif sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan, serta tahap perkembangan siswa.

c. *Professional Time Devotion* (Waktu yang dicurahkan untuk kegiatan profesional)

Merupakan banyaknya waktu yang digunakan guru untuk melaksanakan tugas-tugas profesinya. Hal ini merupakan salah satu faktor terpenting bagi guru yang efektif, seperti ditunjukkan oleh konsep waktu

belajar (*time on task*) yang diukur dari banyaknya atau intensitas siswa belajar secara perorangan. Waktu yang digunakan untuk kegiatan profesional ini telah ditemukan oleh beberapa penelitian sebagai prediktor terbaik untuk mengukur mutu hasil belajar peserta didik.

Secara kuantitas, keadaan guru di Indonesia boleh dikatakan masih belum seimbang dengan jumlah peserta didik yang ada. Kenyataan ini akan diperparah dengan ketidakmerataan penyebaran guru di sekolah-sekolah. Bagi sekolah yang berada di perkotaan umumnya sudah cukup memadai, akan tetapi bagi sekolah-sekolah yang berada di desa, di kampung atau daerah-daerah terpencil masih sangat memprihatinkan. Banyak sekolah yang mempunyai murid ratusan orang, sementara guru yang dimiliki hanya 2 atau 3 orang.

Oleh karena itu ketidak merataan, ketimpangan, fasilitas yang minim, kekurangan guru, dan kualitas *output* yang rendah masih akan mewarnai berbagai permasalahan pendidikan di Indonesia saat ini dan akan datang. Kebijakan yang benar dan perhatian yang serius dari pemerintah sangat dinantikan untuk hal ini. Kalau tidak mendapat perhatian, maka Ujian Nasional yang dilakukan setiap tahun dengan tujuan peningkatan mutu dan standarisasi secara nasional, akan menjadi sia-sia dan penghamburan uang negara yang luar biasa banyaknya.

5. Masalah Pembiayaan Pendidikan

Salah satu faktor yang memberikan pengaruh besar terhadap kualitas dan kesesuaian pendidikan adalah menyangkut anggaran atau pembiayaan pendidikan. Pembiayaan pendidikan (*financing of education*) merupakan salah satu isu penting dalam pembangunan pendidikan di hampir semua negara di dunia. Negara-negara berkembang umumnya

membelanjakan dananya untuk pendidikan relatif lebih rendah dibandingkan negara-negara maju. Rendahnya pembiayaan pendidikan di negara berkembang dibanding dengan negara maju tersebut tidak saja pada persentasenya akan tetapi juga nominalnya. Rendahnya pembiayaan pendidikan di negara berkembang tersebut sudah menjadi wacana publik (*public discourse*) yang setiap saat selalu ingin dicarikan jalan keluar, namun karena rumitnya dan kompleksnya masalah ini menjadikan upaya penyelesaian masalah ini tidak bisa tuntas.

Sampai tahun 2010-an, anggaran pendidikan di Indonesia termasuk yang paling kecil di antara negara-negara Asia Tenggara dan Timur, memperlihatkan bahwa pembangunan pendidikan lebih dianggap sebagai sektor pelayanan umum dan belum dianggap sebagai investasi produktif. Rendahnya biaya pendidikan tersebut semakin tampak nyata dari laporan *Human Development* oleh UNDP yang dikeluarkan setiap tahun. Laporan UNDP tahun 2001 berkaitan dengan produksi alokasi belanja pendidikan terhadap GNP di Indonesia tahun 1995-1997 dilaporkan masih sangat rendah, atau 1,4% dari total GNP. Sementara negara-negara tetangga mengalokasikan dana pendidikan lebih tinggi. Antara lain Malaysia (4,9%), Thailand (4,8%), Philipina (3,4%), Srilanka (3,4%), India (3,2%), dan Vietnam (3%). Sementara proporsi alokasi biaya pendidikan terhadap APBN sebesar 7,9% sedangkan negara lain seperti Thailand (20,1%), Iran (17,8%), Philipina (15,7%), Malaysia (15,4%), Cina (12,2%), India (11,6%), dan Srilanka (8,9%). Untuk konteks Indonesia, rendahnya anggaran pada tingkat nasional secara langsung dapat mempengaruhi rendahnya anggaran pendidikan di tingkat

daerah. Mengingat sebagian sumber biaya pendidikan di daerah masih berasal dari pusat.

Pada bagian lain, hasil studi yang dilakukan oleh Clark dkk (1998), menyebutkan bahwa sebagian besar dana pendidikan di sekolah-sekolah negeri di Indonesia lebih didistribusikan untuk keperluan administrasi dan tenaga pengajar. Sedangkan untuk keperluan kegiatan operasional dan pemeliharaan masih sangat terbatas. Lebih-lebih untuk kegiatan pengembangan akademik dalam rangka mencari pola-pola pembelajaran yang lebih efektif masih belum terjangkau. Sehingga secara umum di samping telah terjadi rendahnya biaya pendidikan di semua jenjang pendidikan juga telah terjadi ketimpangan distribusi pengelolaan biaya pendidikan.

Ketimpangan dalam distribusi pembiayaan pendidikan di Indonesia tersebut menurut Suryadi dan Tilaar (1994) tampak nyata pada ketimpangan infrastruktur pendidikan, yakni antara infrastruktur pendidikan di pusat dan daerah; antara pendidikan di dalam keluarga, masyarakat dan sekolah; antara pendidikan jenjang dasar, menengah, dan tinggi; antara sekolah pedesaan dan perkotaan; antara sekolah negeri dan swasta; serta antara sekolah jenis agama dan kejuruan dengan sekolah umum (Suryadi dan Tilaar, 1994)

Dengan mengingat kondisi keprihatinan di atas, maka sebagian besar lembaga pendidikan yang ada, khususnya sekolah di beberapa jenjang di Indonesia dituntut untuk mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan lain serta masyarakat dalam pembiayaan sekolah, antara lain melalui sumber dari orang tua murid. Upaya meningkatkan peran serta orang tua murid dalam pembiayaan sekolah tersebut merupakan

salah satu langkah strategis sekolah di samping telah dianjurkan dalam Peraturan Pemerintah No. 39 tahun 1992 tentang Peran serta Masyarakat dalam Pendidikan Nasional. Hal ini merupakan bagian dari perwujudan upaya mobilisasi modal sosial (*social capital*) yang dimiliki sekolah demi memajukan sekolah.

Peningkata pembiayaan sekolah diakibatkan oleh meningkatnya kebutuhan dalam rangka mengejar peningkatan mutu sekolah. Dari tahun ke tahun kebutuhan sekolah untuk penyelenggaraan proses belajar semakin meningkat. Peningkatan tersebut dalam rangka untuk mengejar mutu sekolah, karena untuk mencapai mutu diperlukan banyak biaya, baik yang sifatnya langsung maupun tidak langsung, baik untuk penyediaan sarana infrastruktur sekolah seperti enyediaan perangkat informasi dan komunikasi maupun untuk aktivitas akademik.

Rumitnya penanganan biaya pendidikan membuat peningkatan mutu sekolah menjadi semakin tersendat. Lebih-lebih dengan diberlakukannya otonomi daerah di beberapa negara federal dan provinsi sebagaimana yang berlaku di Indonesia. Dengan diberlakukannya otonomi daerah atau otonomi negara bagian, maka pemerintah pusat mulai menerapkan kebijakan baru berupa desentralisasi pembiayaan pendidikan. Menurut Fiske (1996), World Bank (1995), dan Burnett dkk (1995), bahwa desentralisasi pendidikan adalah suatu kegiatan politis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan hajat hidupnorang banyak khususnya di bidang pendidikan yang melibatkan kebijakan pemerintah dari berbagai tingkat pemerintah.

Kebijakan desentralisasi pendidikan di banyak negara dilaporkan oleh Bray (1996) banyak mengalami keberhasilan. Hal ini

disebabkan kebijakan tersebut dilakukan secara cermat dengan melibatkan banyak pihak. Begitu juga di Indonesia kebijakan desentralisasi pendidikan diupayakan melibatkan banyak pihak, yaitu: (a) Pemimpin politik dan pengambil kebijakan, (b) pegawai kementerian, (c) guru, (d) persatuan guru, (e) universitas, (f) orang tua siswa/mahasiswa, (g) masyarakat lokal, dan (h) siswa, (Fasli Jalal dan Dedi Supriyadi, 2001).

Desentralisasi pendidikan sebenarnya mencakup banyak hal, namun tidak berarti semua urusan pendidikan dapat didesentralisasikan. Di negara-negara maju anggota OECD (*Organization for Economics and Cooperation Development*), desentralisasi pendidikan hanya berupa perluasan kewenangan sekolah dalam sistem pembelajaran, seperti penentuan buku teks, metode belajar, dan sistem penilaian siswa. Namun keputusan menyangkut manajemen personalia (guru dan tenaga administratif) masih dipegang oleh pemerintah pusat (Burki dkk, 1999).

Memang pendidikan tidak pernah steril dari kebijakan, baik kebijakan pada tingkat lokal, regional, maupun nasional. Kebijakan yang diambil oleh pejabat yang berwenang dari kepala sekolah hingga menteri merupakan kebijakan publik yang mestinya harus memperhatikan *stakeholder* pendidikan. Keterbukaan dan kesempatan untuk berpartisipasi dalam kebijakan di bidang pendidikan harus dimanfaatkan dengan baik, antara lain dengan mengambil inisiatif atas sebuah kebijakan, karena kebijakan publik seperti pendidikan dapat bersifat *bottom up*. Inisiatif tersebut dapat berbentuk *hearing* dan diskusi dengan pihak eksekutif maupun legislatif.

6. Masalah Relevansi Pendidikan

Permasalahan relevansi pendidikan dirasakan bangsa Indonesia ketika terjadi ketidakcocokan atau ketidaksesuaian antara isi pendidikan dengan realitas kebutuhan masyarakat, terutama para pemakai *output* pendidikan dimaksud. Permasalahan relevansi ini antara lain ditandai dengan rendahnya *rate of return* lulusan sekolah. Dengan kata lain, para lulusan sekolah masih memiliki tingkat yang sangat rendah dalam hal adaptasi dengan tuntutan dunia kerja. Akibatnya banyak lulusan sekolah kita yang tidak dapat diserap oleh dunia kerja.

Dalam upaya mengatasi permasalahan relevansi pendidikan, pada sekitar tahun 1990-an ketika Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dipegang oleh Wadirman Joyohadikusumo, pernah melakukan terobosan kebijakan yang dikenal dengan program “*link and match*”. Namun karena program tersebut dilakukan lebih bersifat “*borrowing*” yakni meminjam atau mengadopsi secara instan program dari negara lain (terutama Jerman) untuk diterapkan di Indonesia, akibatnya kebijakan terobosan tersebut lebih banyak kegagalannya daripada keberhasilannya.

Sebenarnya masalah relevansi merupakan masalah krusial, karena di satu sisi pendidikan di Indonesia ditujukan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia, agar secara kualitas pada akhirnya dapat sejajar dengan bangsa-bangsa maju di dunia, namun di sisi lain tuntutan dunia kerja yang menghajatkan tenaga yang siap pakai tidak dapat dikesampingkan. Bagi masyarakat yang cara berpikirnya pragmatis tentu sangat membutuhkan lembaga pendidikan yang mencetak tenaga siap pakai tersebut.

Dalam persoalan lain, kadang-kadang relevansi juga menjadi masalah terutama bila dikaitkan dengan kualitas. Persoalan relevansi akan terkesampingkan bila ada faktor lain yang cukup dominan, misalnya ketidakseimbangan antara jumlah lulusan dengan kesempatan kerja yang tersedia, apabila perguruan tinggi A setiap tahunnya meluluskan sarjananya 1.000 orang pertahun. Tapi kesempatan kerja yang tersedia hanya 50 orang, berarti 950 orang tidak tertampung. Pertanyaannya adalah apakah yang 950 orang tersebut tidak berkualitas? Dan itu akan lebih diperparah lagi, apabila yang terserap 50 orang tersebut dilakukan secara tidak benar, misal nepotisme, adanya suap, *koncoisme*, dan lain-lain, akan semakin mengorbankan arti kualitas.

D. Perlunya Reformasi Pendidikan

Reformasi merupakan istilah yang amat populer dan menjadi kata kunci dalam membenahi seluruh tatanan hidup berbangsa dan bernegara sekarang, termasuk tentunya reformasi di bidang pendidikan. Pada era reformasi ini masyarakat Indonesia menginginkan terwujudnya perubahan dalam semua aspek kehidupan. Berbicara masalah reformasi pendidikan, banyak substansi yang harus direnungkan dan tidak sedikit pula persoalan yang membutuhkan jawaban. Sektor pendidikan memiliki peran yang strategis dan fungsional dalam upaya membangun suatu masyarakat. Pendidikan senantiasa berusaha untuk menjawab kebutuhan dan tantangan yang muncul di kalangan masyarakat sebagai konsekuensi dari suatu perubahan. Pendidikan di Indonesia harus segera dibenahi dan mendapat perhatian yang besar dari semua kalangan. Sebab pendidikan adalah tonggak akselerasi kebangkitan nasional di era globalisasi sekarang ini.

Kerja sama, analisi, dan dialog solutif perlu dilaksanakan oleh pemerintah dengan para pakar pendidikan, guru, dosen, ulama, pengusaha, serta pada *stakeholder*. Dengan upaya ini diharapkan, permasalahan pendidikan (dana, kurikulum, sistem, serta atensi pada SDM pendidikan) akan terpecahkan secara terprogram dan terstruktur.

Dalam upaya mereformasi dalam bidang pendidikan, ada beberapa strategi yang dapat dilakukan. David D. Curris (2000), mengemukakan bahwa ada empat strategi mayor dalam reformasi pendidikan, yaitu 1. Akuntabilitas berbasis standar (*standards based accountabilty*), 2. Reformasi sekolah secara menyeluruh (*whole school reform*), 3. Strategi pasar (*market strategies*), dan 4. Pembuatan keputusan yang bersifat demokratis atau pelimpahan kewenangan dalam pembuatan keputusan (*shared decision making*). Empat strategi ini diharapkan dapat menjadi agenda reformasi dalam merumuskan kebijakan pendidikan di Indonesia.

Pertama, akuntabilitas berbasis standar mengandung makna penetapan standar keluaran yang jelas, serta pengujian secara sistematis atas kemajuan siswa, berupa statemen kepercayaan di mana guru dan siswa akan didorong pada fokus usaha pembelajaran dan arah yang benar. Ada lima elemen kunci akuntabilitas berbasis standar ini, yaitu (1) standar isi yang padat dan dapat dimengerti, (2) instrumen pengujian yang valid sesuai dengan standar yang ditetapkan, (3) pengembangan profesional sebagai kunci utama pencapaian standar itu, (4) pelaporan hasil secara tepat waktu, akurat, dan dapat dimengerti, (5) ketepatan ganjaran, sanksi, dan bantuan yang ditargetkan.

Kedua, reformasi sekolah secara keseluruhan, merupakan jawaban balik atas tradisionalitas reformasi sekolah, yaitu kebijakan

yang hanya memacu kepada target spesifik, struktur, dan metode-metode instruksional yang kaku. Reformasi pendidikan persekolahan yang berpijak pada serba keterbatasan, hanya memilih cara termudah dan termurah dalam hasil yang akan dicapai tidak lebih bersifat terfragmentasi dan temporal. Karena itulah, usaha-usaha kekinian dimaksudkan untuk mencapai reformasi sekolah secara menyeluruh. Untuk hal ini diperlukan investasi yang mahal, dan perumusan kebijakan dilakukan dengan berbasis kepada hasil-hasil penelitian, pendekatan komprehensif, terkoordinasi, target-target capaian yang terukur, dan dukungan yang kuat di tingkat sekolah.

Ketiga, strategi pasar, dimana pendidikan merupakan pranata sosial yang menawarkan jasa layanan yang bersifat intelektual, afeksi, psikomotorik, dan mampu memberikan garansi mutu, apakah sekolah negeri atau swasta, maka pilihan-pilihan masyarakat tidak lagi ditentukan oleh berapa besar yang harus disetor ke kas sekolah, melainkan berapa baik mutu produk dan jasa yang dibeli untuk dibandingkan dengan sekolah lain. Untuk merespon kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang semakin bervariasi, sekolah-sekolah harus tampil secara diferensiatif, memiliki keunggulan yang berbeda dibandingkan sekolah lain. Keunggulan-keunggulan dimaksud menyangkut satu atau beberapa bidang, seperti akademik, ekstrakurikuler, tenaga pelajar, kedisiplinan, bangunan fisik, elitis, pemberian beasiswa, dan lain-lain. Termasuk dalam skema unggulan ini adalah kemampuan sekolah menyediakan semacam *voucher* atau beasiswa bagi anak-anak yang dikategorikan kurang beruntung karena kemiskinan, yatim piatu, diabaikan oleh keluarga, terisolasi secara geografis, dan lain-lain.

Keempat, keputusan partisipatif merupakan strategi sistematis yang berfokus kepada pemberdayaan guru dan administrator di tingkat sekolah. Rasionalnya adalah, masyarakat mengetahui bahwa siswa-siswa terbaik mempunyai otonomi untuk berkreasi dan mengimplementasikan program-program secara responsif. Pendekatan ini dilakukan dengan variasi nama, dari manajemen berbasis sekolah ke pembuatan keputusan secara partisipatif, dengan fokus utama lebih pada proses ketimbang produk khusus dari reformasi.

Keempat strategi reformasi pendidikan tersebut diharapkan menjadi ampuh bagi lembaga pendidikan dalam menaikkan eksistensi dan aktualisasinya di tengah gempuran globalisasi yang dari waktu ke waktu semakin mempengaruhi berbagai aspek kehidupan. Di samping itu, dalam konteks reformasi pendidikan ini, banyak substansi yang harus direnungkan dan tidak sedikit pula persoalan yang membutuhkan jawaban. Sektor pendidikan memiliki peran sangat strategis dan fungsional dalam upaya membangun suatu masyarakat. Pendidikan senantiasa berusaha untuk menjawab kebutuhan dan tantangan yang muncul dikalangan masyarakat sebagai konsekuensi dari suatu perubahan, karena pendidikan sebagai sarana terbaik yang didesain untuk menciptakan suatu generasi baru yang tidak akan kehilangan ikatan dengan tradisi mereka sendiri, tapi juga sekaligus tidak menjadi bodoh secara intelektual. Yang jelas reformasi pendidikan dimaksudkan adalah terjadinya perubahan mendasar ke arah yang lebih baik, mengingat selama ini keberadaan pendidikan tidak jarang menjadi alat politis, yang akhirnya merugikan dunia pendidikan itu sendiri.

BAB III

KONSEP DASAR DESENTRALISASI PENDIDIKAN

A. Desentralisasi Pendidikan

Berlakunya Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada hakekatnya menjadi angin segar bagi perkembangan pemerintahan di daerah, karena Undang-Undang tersebut memberikan kewenangan serta keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dari masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu uoaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, lebih adil dan lebih sejahtera.

Desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Bidang pendidikan juga merupakan bidang yang termasuk dalam garapan kewenangan daerah otonom yang dikenal dengan desentralisasi pendidikan. Kewenangan pengelolaan pendidikan berubah dari sistem sentralisasi kesistem desentralisasi, desentralisasi pendidikan berarti terjadinya pelimpahan kekuasaan dan wewenang yang lebih luas kepada daerah untuk membuat

perencanaan dan mengambil keputusannya sendiri dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi.

Berdasarkan PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah Otonom, pada kelompok bidang pendidikan dan kebudayaan disebutkan bahwa kewenangan pemerintah meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Penetapan standar kompetensi siswa dan warga belajar, serta pengaturan kurikulum nasional dan penilaian hasil belajar secara nasional, serta pedoman pelaksanaannya;
2. Penetapan standar materi pelajaran;
3. Penetapan persyaratan perolehan dan penggunaan gelar akademik;
4. Penetapan pedoman pembiayaan penyelenggaraan pendidikan;
5. Penetapan persyaratan penerimaan, pemindahan, sertifikasi siswa, warga belajar dan mahasiswa.

Sementara itu, kewenangan pemerintah provinsi meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Penetapan kebijakan tentang penerimaan siswa dan mahasiswa dari masyarakat minoritas, terbelakang, dan atau tidak mampu;
2. Penyediaan bantuan pengadaan buku pelajaran pokok/modul pendidikan untuk tamman kanak-kanak, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan luar biasa;
3. Mendukung/membantu penyelenggaraan pendidikan tinggi selain pengaturan kurikulum, akreditasi, dan pengangkatan tenaga akademis;
4. Pertimbangan pembukaan dan penutupan perguruan tinggi;

5. Penyelenggaraan sekolah luar biasa dan balai pelatihan dan atau penataan guru;
6. Penyelenggaraan museum provinsi, suaka peninggalan sejarah, kepurbakalaan, kajian sejarah dan nilai tradisional, serta pengembangan bahasa dan budaya daerah.

Kebijakan otonomi pendidikan dalam konteks otonomi daerah sebagai berikut, diantaranya :

1. Secara general otonomi pendidikan menuju pada upaya meningkatkan mutu pendidikan sebagai jawaban atas kekeliruan yang terjadi selama kurang lebih 20 tahun belakangan ini yang lebih mementingkan persoalan kuantitas;
2. Pada sisi otonomi daerah, otonomi pendidikan mengarah pada menipisnya kewenangan pemerintahan berlabel pendidikan yang harus disertai dengan tumbuhnya pemberdayaan dan partisipasi masyarakat;
3. Terdapat potensi tarik menarik antara otonomi pendidikan dalam konteks otonomi daerah ketika menempatkan kepentingan ekonomik dan finansial sebagai kekuatan tarik menarik antara pemerintahan daerah otonom dan institusi pendidikan;
4. Kejelasan tempat bagi institusi-institusi pendidikan perlu diformulasikan agar otonomi pendidikan dapat berjalan sesuai pada relnya;
5. Pada tingkat persekolahan, otonomi pendidikan otonomi pendidikan harus berjalan atas dasar desentralisasi dan prinsip *School Based Management* pada tingkat pendidikan dasar dan menengah, penataan kelembagaan pada level dan tempat yang menjadi faktor kunci keberhasilan otonomi pendidikan.

6. Sudah selayaknya jika desentralisasi pendidikan harus mengedepankan prinsip akuntabilitas karena berkaitan erat dengan pendanaan dan pembiayaan pendidikan;
7. Pada level pendidikan tinggi, kebijakan otonomi masih tetap berada dalam kerangka otonomi keilmuan;
8. Dalam konteks otonomi daerah, kebijakan otonomi pendidikan tinggi dapat ditempatkan bukan pada kepentingan daerah semata, melainkan pada kenyataan bahwa pendidikan tinggi adalah aset nasional;
9. Secara makro, apapun yang terkandung di dalamnya, otonomi pendidikan tinggi haruslah menonjolkan keunggulan-keunggulannya.

Desentralisasi pendidikan berbeda dengan desentralisasi bidang pemerintahan lainnya dalam hal praktik. Jika desentralisasi bidang-bidang pemerintahan lain berada pada pemerintahan di tingkat kabupaten/kota, maka desentralisasi di bidang pendidikan tidak berhenti pada tingkat kabupaten/kota, tetapi sampai pada lembaga pendidikan atau sekolah sebagai ujung tombak pelaksanaan pendidikan. Dalam praktik desentralisasi pendidikan, maka dikembangkan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). Sementara itu, menurut Depdiknas (Zainuddin, 2008: 60-63) fungsi-fungsi yang dapat didesentralisasikan ke sekolah adalah sebagai berikut :

1. Perencanaan dan evaluasi program sekolah


Sekolah diberi kewenangan untuk melakukan perencanaan sesuai dengan kebutuhannya, misalnya kebutuhan untuk meningkatkan mutu sekolah. Sekolah juga diberi wewenang untuk melakukan evaluasi, khususnya evaluasi internal atau evaluasi diri.

2. Pengelolaan kurikulum

Sekolah dapat mengembangkan kurikulum, namun tidak boleh mengurangi isi kurikulum yang berlaku secara nasional yang dikembangkan oleh pemerintah pusat. Sekolah juga diberi kebebasan untuk mengembangkan kurikulum muatan lokal. Selain pengelolaan kurikulum, sekolah juga memperoleh wewenang dalam pengelolaan: a) proses belajar mengajar, b) ketenagaan, c) peralatan dan perlengkapan, d) keuangan, e) siswa, f) hubungan sekolah dengan masyarakat, dan g) iklim sekolah.

Dalam MBS, sekolah diberi otonomi yang lebih besar untuk mengelola sumber-sumber daya sekolah yang ada dengan melibatkan warga sekolah dan masyarakat setempat sebagai upaya meningkatkan mutu sekolah berdasarkan kebijakan pendidikan nasional. Oleh karena itu terjadi perubahan pola manajemen pendidikan dari pola lama ke pola otonomi pendidikan (MBS). Pergeseran pola manajemen dijelaskan seperti pada tabel berikut.

Tabel 1. Pergeseran Pola Manajemen Sekolah

| Pola Lama | Berubah ke | Pola MBS |
|--|---|--|
| Sentralistik (Semua hal ditentukan di pusat) |  | Desentralisasi (Daerah diberi wewenang untuk beberapa hal) |
| Subordinasi (Pihak yang lebih rendah, seperti kabupaten, sekolah, | | Otonomi (Pihak yang lebih rendah, seperti sekolah dan guru, |

| | | |
|--|--|--|
| <p>guru hanya mengikuti perintah dari atas)</p> | | <p>mempunyai kewenangan untuk memutuskan sesuai tupoksinya)</p> |
| <p>Pengambilan keputusan terpusat (Keputusan diambil oleh pemimpin, seperti bupati, kepala sekolah)</p> | | <p>Pengambilan keputusan partisipatif (Keputusan dilakukan berdasarkan hasil konsultasi semua pemangku kepentingan di dalam institusi)</p> |
| <p>Pendekatan birokratik (Peran utama Kepala Sekolah dan guru, yang pada umumnya adalah PNS adalah sebagai perpanjangan tangan pemerintah, tanggung jawab utama mereka cenderung pada pemenuhan fungsi administrasi)</p> | | <p>Pendekatan profesional (Kepala Sekolah dan Guru adalah orang-orang profesional, tugas utama mereka adalah meningkatkan mutu pendidikan, dengan demikian mereka juga bertanggung jawab kepada siswa dan orang tua siswa)</p> |
| <p>Pengorganisasian yang hirarkis (Pengambilan keputusan <i>top-down</i> (dari atas ke bawah). Guru cenderung pasif dan hanya mengikuti</p> | | <p>Pengorganisasian yang setara (Pengambilan keputusan partisipatif. Guru dan pemangku kepentingan, Komite Sekolah adalah</p> |

| | | |
|--|--|---|
| perintah dan menjalankan keputusan) | | bagian dari tim) |
| Mengarahkan (Pimpinan memerintah atau memberi arahan kepada bawahannya) | | Memfasilitasi (Pimpinan membantu timnya untuk mewujudkan tujuan bersama) |
| Dikontrol dan diatur (Patuh dan menuruti perintah dari atas) | | Motivasi diri dan saling mempengaruhi (Berbagi, saling membelajarkan, berinisiatif) |
| Informasi ada pada yang berwenang (Kita tidak memiliki informasi yang dibutuhkan untuk mengambil keputusan) | | Informasi terbagi (Informasi yang dibutuhkan terbuka dan ada pada semua pihak) |
| Menghindari resiko (Tidak suka berubah karena takut salah) | | Mengelola resiko (Percaya diri untuk mencoba pendekatan baru dan siap mencari cara untuk menghadapi masalah yang timbul) |
| Menggunakan dana sesuai anggaran sampai habis | | Menggunakan dana sesuai kebutuhan dan seefisien |

| | | |
|---|--|--|
| (Proses penganggaran didasarkan pada uang yang tersedia: RAPBS) | | mungkin (Penganggaran didasarkan pada apa yang perlu dilakukan oleh sekolah untuk memperbaiki proses belajar mengajar: RKAS) |
|---|--|--|

Sumber : USAID, 2013: 144

Berdasarkan tabel tersebut, dapat dilihat bahwa pada pola lama, tugas dan fungsi sekolah lebih pada melaksanakan program dari pada mengambil inisiatif merumuskan dan melaksanakan program peningkatan mutu yang dibuat sendiri oleh sekolah. Sementara itu, pada pola baru, sekolah memiliki kewenangan lebih besar dalam pengelolaan sekolahnya, pengambilan keputusan dilakukan secara partisipatif dan partisipasi masyarakat semakin besar, sekolah lebih fleksibel dalam mengelola sekolahnya, pendekatan profesionalisme lebih diutamakan dari pada pendekatan birokrasi.

B. Manajemen Berbasis Sekolah (MBS)

1. Pengertian MBS

Manajemen Berbasis Sekolah merupakan bagian dari manajemen pendidikan. Oleh karena itu, sebelum membahas tentang pengertian MBS akan dibahas terlebih dahulu pengertian manajemen pendidikan. Dadang Suhardan, dkk (2011 : 88) mengemukakan bahwa manajemen pendidikan adalah suatu penataan bidang garapan pendidikan yang dilakukan melalui aktivitas perencanaan, pengorganisasian, pemotivasian, penganggaran, pengendalian, pengawasan, penilaian, dan pelaporan secara

sistematis untuk mencapai tujuan pendidikan secara berkualitas. Sementara itu, Made Pidarta (2011 :8) mengartikan manajemen pendidikan sebagai aktivitas memadukan sumber-sumber pendidikan agar terpusat dalam usaha mencapai tujuan pendidikan yang telah ditentukan sebelumnya.

Selanjutnya, Suharsimi Arikunto dan Lia Yuliana (2008 : 4) mendefinisikan “manajemen pendidikan adalah suatu kegiatan atau rangkaian kegiatan yang berupa proses pengelolaan usaha kerjasama sekelompok manusia yang tergabung dalam organisasi pendidikan, untuk mencapai tujuan pendidikan yang telah ditetapkan sebelumnya, agar efektif dan efisien”. Sedangkan Rohiat (2008:14) menyampaikan bahwa manajemen sekolah adalah melakukan pengelolaan sumber daya yang dimiliki sekolah/organisasi. Adapun sumber daya yang dimiliki sekolah adalah: manusia, uang, metode, material, mesin, dan pemasaran, pengelolaan dilakukan secara sistematis dalam suatu proses yang berlangsung dalam dunia pendidikan. Tujuan dari pengelolaan sekolah adalah mendayagunakan sumber daya yang dimiliki secara terintegrasi dan terkoordinasi untuk mencapai tujuan sekolah.

Manajemen pendidikan di sini dimaksudkan sebagai rangkaian kegiatan yang berupa proses pengelolaan sumber daya sekolah yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan terhadap komponen sekolah. Hal itu dilakukan dalam rangka pencapaian tujuan peningkatan mutu sekolah sebagai upaya peningkatan mutu pendidikan. Pencapaian tujuan peningkatan mutu sekolah sangat ditentukan oleh visi, misi, dan tujuan sekolah yang telah ditetapkan sebelumnya.

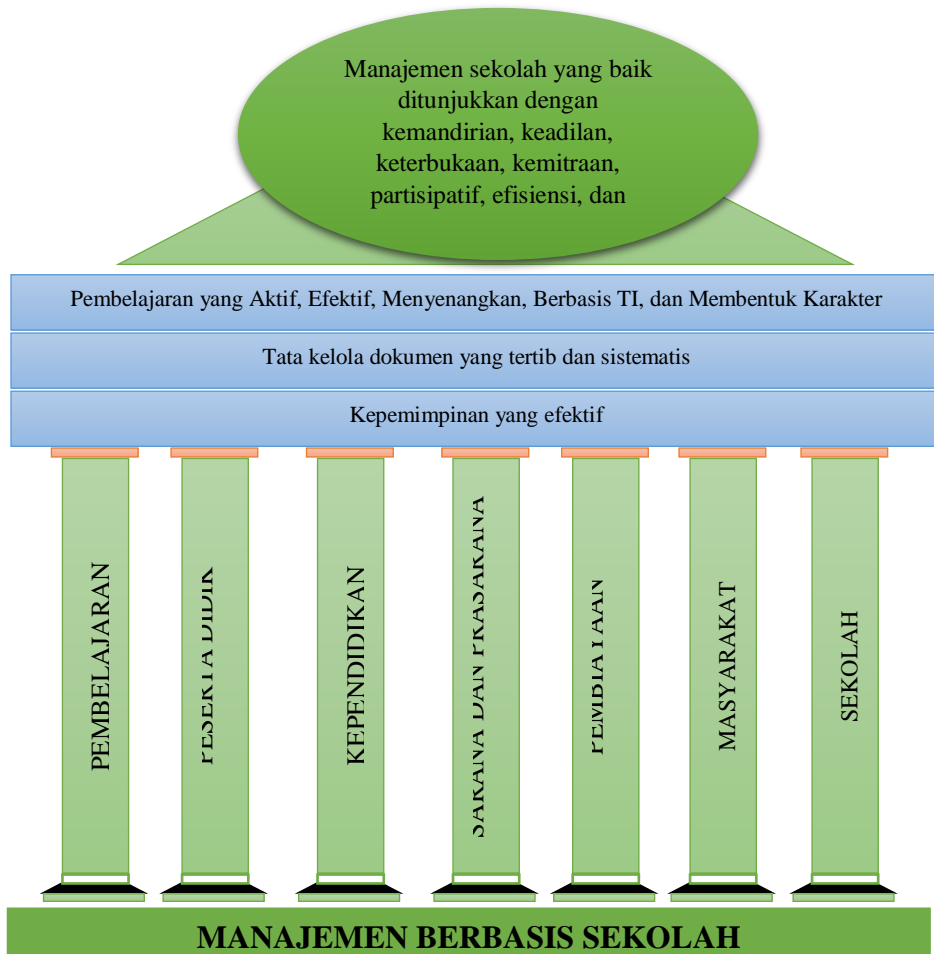
Dilihat dari asal usul peristilahan, Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) merupakan terjemahan langsung dari *School-Based Management (SBM)*. Sedangkan secara leksikal, Nurkolis, (2003: 1) menyatakan Manajemen Berbasis Sekolah berasal dari tiga kata, yaitu manajemen, berbasis, dan sekolah. Manajemen merupakan proses menggunakan sumber daya secara efektif untuk mencapai sasaran. Berbasis memiliki kata dasar basis yang berarti dasar atau asas. Sekolah merupakan lembaga untuk belajar dan mengajar serta tempat menerima dan memberikan pelajaran. Berdasarkan makna leksikal tersebut maka MBS dapat diartikan sebagai penggunaan sumber daya yang berasaskan pada sekolah itu sendiri dalam proses pengajaran atau pembelajaran.

Myers dan Stonehill (Nurkolis, 2003: 3) mengartikan MBS adalah strategi untuk memperbaiki mutu pendidikan dengan mentransfer otoritas pengambilan keputusan secara signifikan dari pemerintah pusat dan daerah ke sekolah-sekolah secara individual. Selain itu, Nurkolis (2003: 9) mengatakan Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia menyebut MBS dengan Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS). MPMBS diartikan sebagai model manajemen yang memberi otonomi lebih besar pada sekolah dan mendorong pengambilan keputusan partisipatif yang melibatkan secara langsung semua warga sekolah untuk meningkatkan mutu sekolah berdasarkan kebijakan pendidikan nasional.

Sesuai dengan pendapat di atas, Mulyasa (2002 : 24) menyatakan bahwa “MBS merupakan paradigm baru pendidikan, yang memberi otonomi luas pada tingkat sekolah (pelibatan masyarakat) dalam kerangka kebijakan pendidikan nasional”. Berdasarkan pengertian MBS di atas, MBS dapat diartikan sebagai model manajemen yang memberikan

otonomi lebih besar kepada sekolah dengan melibatkan warga sekolah dan masyarakat untuk mengelola sumber daya yang ada sebagai upaya meningkatkan mutu sekolah berdasarkan kebijakan pendidikan nasional.

Secara lebih rinci, Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar memvisualisasikan pengertian MBS dalam bentuk gambar berikut.



Gambar 1. Konsep Dasar MBS

Sumber : Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar (2013)

Berdasarkan gambar tersebut, dapat diartikan bahwa MBS merupakan suatu bentuk otonomi pengelolaan pendidikan kepada satuan pendidikan atau sekolah yang berdasarkan pada prinsip kemandirian, keadilan, keterbukaan, kemitraan, partisipatif, efisiensi, dan akuntabilitas. Dalam MBS, strategi pembelajaran yang digunakan adalah berpusat pada peserta didik (PAKEM), berbasis TI, dan membentuk karakter. Selain itu, dalam mengelola sekolah diperlukan tata kelola dokumen yang tertib dan sistematis serta kepemimpinan yang efektif. Ditinjau dari komponennya, manajemen sekolah meliputi manajemen keurikulum dan pembelajaran, peserta didik, pendidik dan tenaga kependidikan, pembiayaan, sarana dan prasarana, hubungan sekolah dan masyarakat, serta budaya dan lingkungan sekolah.

2. Konsep Dasar MBS

Menurut Rohiat (2008: 55-56) MBS adalah model manajemen yang memberi otonomi (kewenangan dan tanggung jawab) lebih besar kepada sekolah, memberikan fleksibilitas/keluwesan lebih besar kepada sekolah untuk mengelola sumber daya sekolah, dan mendorong sekolah meningkatkan partisipasi warga sekolah dan masyarakat untuk mencapai tujuan mutu sekolah dalam kerangka pendidikan nasional. Oleh karena itu, esensi MBS adalah otonomi sekolah, fleksibilitas, dan partisipasi untuk mencapai tujuan mutu sekolah.

a. Otonomi

Otonomi sekolah adalah kewenangan sekolah untuk mengatur dan mengurus kepentingan warga sekolah menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi warga sekolah sesuai dengan peraturan perundang-undangan pendidikan nasional yang berlaku.

b. Fleksibilitas

Fleksibilitas adalah keluwesan yang diberikan kepada sekolah untuk mengelola, memanfaatkan, dan memberdayakan sumber daya sekolah seoptimal mungkin untuk meningkatkan mutu sekolah. Keluwesan yang dimaksud harus tetap dalam koridor kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang ada.

c. Partisipasi

Peningkatan partisipasi adalah penciptaan lingkungan yang terbuka dan demokratis, di mana warga sekolah dan masyarakat didorong untuk terlibat secara langsung dalam penyelenggaraan pendidikan, mulai dari pengambilan keputusan, pelaksanaan, dan evaluasi pendidikan yang diharapkan dapat meningkatkan mutu pendidikan. Peningkatan partisipasi warga sekolah dan masyarakat dalam penyelenggaraan sekolah akan mampu menciptakan keterbukaan, kerja sama yang kuat, akuntabilitas, dan demokrasi pendidikan.

1. Keterbukaan/transparansi adalah keterbukaan dalam program dan keuangan, sedangkan kerja sama adalah adanya sikap dan perbuatan kebersamaan/kolektif untuk meningkatkan mutu sekolah.
2. Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban sekolah kepada warga sekolahnya, masyarakat, dan pemerintah, melalui pelaporan dan pertemuan yang dilakukan secara terbuka, sedangkan demokrasi pendidikan adalah kebebasan yang terlembagakan melalui musyawarah dan mufakat dengan menghargai perbedaan, hak asasi manusia, dan kewajibannya dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan.

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa esensi dari Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) adalah otonomi, fleksibilitas, partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas.

3. Tujuan MBS

Tujuan MBS berkaitan dengan tujuan manajemen pendidikan. Tujuan dilakukan manajemen adalah agar pelaksanaan suatu usaha terencana secara sistematis untuk mencapai tujuan secara produktif, berkualitas, efektif, dan efisien (Dadang Suhardan, dkk. 2011: 88). Pernyataan tersebut sejalan dengan pendapat Engkoswara dan Aan Komariah (2010: 89), bahwa “Dilakukan manajemen agar pelaksanaan suatu usaha terencana secara sistematis dan dapat dievaluasi secara benar, akurat, dan lengkap sehingga mencapai tujuan secara produktif, berkualitas, efektif, dan efisien”.

a. Produktivitas

Produktivitas adalah perbandingan terbaik antara hasil yang diperoleh (output) dengan jumlah sumber yang digunakan (input). Produktivitas juga berarti keluaran yang banyak dan bermutu dari tiap-tiap fungsi atau peranan penyelenggaraan pendidikan.

b. Kualitas

Pfefer end Coote (Engkoswara, 2010: 89) menyatakan bahwa kualitas menunjuk kepada suatu ukuran penilaian atau penghargaan yang diberikan atau dikenakan kepada barang (*products*) dan atau jasa (*service*) tertentu berdasarkan pertimbangan objektif atas bobot dan atau kinerjanya. Produk atau jasa/pelayanan tersebut harus menyamai atau melebihi kebutuhan atau harapan pelanggannya.

c. Efektivitas

Menurut Sergiovani (Engkoswara, 2010: 90), efektivitas adalah “Kesesuaian hasil yang dicapai organisasi dengan tujuan”. Efektivitas institusi pendidikan terdiri dari dimensi manajemen dan kepemimpinan kepala sekolah, guru, tenaga kependidikan dan personil lainnya, siswa, kurikulum, sarana prasarana, pengelolaan kelas, hubungan sekolah dan masyarakatnya, pengelolaan bidang khusus lainnya yang hasil nyatanya merujuk kepada hasil yang diharapkan bahkan menunjukkan kedekatan/kemiripan antara hasil nyata dengan hasil yang diharapkan. Efektivitas juga dapat ditelaah dari: (a) masukan yang merata; (b) keluaran yang banyak dan bermutu tinggi; (c) ilmu dan keluaran yang relevan dengan kebutuhan masyarakat yang sedang membangun; (d) pendapatan tamatan yang memadai (Engkoswara, 2010: 90).

d. Efisiensi

Efisiensi lebih ditekankan pada perbandingan antara input/sumber daya dengan output. Suatu kegiatan dikatakan efisien bila tujuan dapat dicapai secara optimal dengan penggunaan sumber daya yang minimal. Efisiensi pendidikan adalah bagaimana tujuan itu dicapai dengan memiliki tingkat efisiensi waktu, biaya, tenaga, dan sarana.

Diterapkannya MBS memiliki beberapa tujuan yang sejalan dengan tujuan manajemen pendidikan. Mulyasa (2002: 25) menyatakan bahwa diterapkannya MBS bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, mutu dan pemerataan pendidikan. Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar (2013: 10) membagi tujuan MBS menjadi dua, yaitu tujuan umum dan tujuan khusus.

a. Tujuan Umum

MBS bertujuan meningkatkan kemandirian sekolah melalui pemberian kewenangan yang lebih besar dalam mengelola sumberdaya sekolah, dan mendorong keikutsertaan semua kelompok kepentingan yang terkait dengan sekolah dalam pengambilan keputusan untuk peningkatan mutu sekolah.

b. Tujuan Khusus

Secara khusus, MBS bertujuan untuk :

1. Membina dan mengembangkan komponen manajemen kurikulum dan pembelajaran;
2. Membina dan mengembangkan komponen manajemen peserta didik;
3. Membina dan mengembangkan komponen manajemen pendidik dan tenaga kependidikan;
4. Membina dan mengembangkan komponen manajemen sarana dan prasarana;
5. Membina dan mengembangkan komponen manajemen pembiayaan;
6. Membina dan mengembangkan komponen manajemen hubungan sekolah dan masyarakat;
7. Membina dan mengembangkan komponen manajemen budaya dan lingkungan sekolah.

Berdasarkan beberapa pendapat ahli tentang tujuan MBS yang telah dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa tujuan MBS secara umum adalah untuk meningkatkan kemandirian, mutu sekolah, serta tanggung jawab sekolah terhadap warga sekolah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Sementara itu, secara khusus

tujuan MBS adalah untuk membina dan mengembangkan komponen manajemen sekolah, yang meliputi: kurikulum dan pembelajaran, peserta didik, pendidik dan tenaga kependidikan, sarana prasarana, pembiayaan, hubungan sekolah dan masyarakat, serta budaya sekolah.

4. Alasan Diterapkannya MBS

Di Indonesia, model MBS yang digunakan adalah MPMBS. Model tersebut muncul dan diterapkan karena beberapa alasan. Mulyasa (2011: 179-180) menyatakan ada beberapa alasan diterapkannya MBS.

- a. Sekolah lebih mengetahui kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman bagi dirinya sehingga sekolah dapat mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya yang tersedia untuk memajukan sekolahnya.
- b. Sekolah lebih mengetahui kebutuhannya.
- c. Pengambilan keputusan yang dilakukan oleh sekolah lebih cocok untuk memenuhi kebutuhan sekolah karena pihak sekolahlah yang paling tahu apa yang terbaik bagi sekolahnya.
- d. Penggunaan sumber daya pendidikan lebih efisien dan efektif apabila dikontrol oleh masyarakat setempat.
- e. Keterlibatan warga sekolah dan masyarakat dalam pengambilan keputusan dapat menciptakan transparansi dan demokrasi yang sehat.
- f. Sekolah dapat bertanggung jawab tentang mutu pendidikan kepada pemerintah, orang tua peserta didik, dan masyarakat sehingga sekolah akan berusaha semaksimal mungkin untuk melaksanakan dan mencapai sasaran mutu pendidikan yang telah ditetapkan.
- g. Sekolah dapat melakukan persaingan yang sehat dengan sekolah-sekolah lain untuk meningkatkan mutu pendidikan.

- h. Sekolah dapat secara cepat merespons aspirasi masyarakat dan lingkungan yang berubah dengan cepat.

Sedangkan menurut Bank Dunia (Nurkolis, 2003: 21) terdapat beberapa alasan diterapkannya MBS, antara lain alasan ekonomis, politis, profesional, efisiensi administrasi, finansial, prestasi siswa, akuntabilitas, dan prestasi sekolah.

- a. Alasan ekonomis, bahwa aktor yang paling baik dalam mengambil keputusan yang sesuai adalah aktor yang paling memahami kondisi sekolah. Oleh karena itu, manajemen lokal atau manajemen sekolah dirasakan lebih efektif.
- b. Secara politis, MBS sebagai bentuk desentralisasi pendidikan mendorong adanya partisipasi demokratis dan kestabilan politik.
- c. Alasan profesional bahwa tenaga kerja sekolah harus berpengalaman dan memiliki keahlian untuk membuat keputusan pendidikan yang paling sesuai untuk sekolah dan warga sekolah.
- d. MBS memungkinkan terjadinya efisiensi administrasi karena pengalokasian sumber daya dilakukan oleh sekolah itu sendiri.
- e. Alasan finansial karena MBS dapat dijadikan alat untuk meningkatkan sumber pendanaan lokal.
- f. Peningkatan prestasi belajar siswa terjadi apabila orang tua siswa dan para guru diberi otoritas dari sekolah, maka iklim sekolah akan berubah dalam mendukung pencapaian prestasi siswa.
- g. Akuntabilitas sekolah akan terjadi apabila ada keterlibatan aktor-aktor sekolah dalam pengambilan keputusan dan pelaporannya.
- h. MBS mengarah pada peningkatan karakteristik kunci sekolah efektif yang meliputi kepemimpinan yang kuat, guru-guru yang terampil dan

memiliki komitmen, meningkatkan fokus pada pembelajaran, dan rasa tanggung jawab terhadap hasil.

- i. MBS dimaksudkan untuk membentuk sekolah-sekolah efektif sehingga dapat meningkatkan kualitas pendidikan.

Berdasarkan pendapat-pendapat yang telah dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa alasan diterapkannya MBS adalah dengan otonomi yang dimiliki sekolah untuk mengelola sumber-sumber daya yang dimilikinya, sekolah dapat meningkatkan kualitas pendidikan. Hal itu dikarenakan sekolah merupakan pihak yang paling memahami tentang keadaan sekolah sehingga sekolah dapat mengambil keputusan terbaik untuk memecahkan masalah atau memenuhi kebutuhan sekolah dan penyelenggaraan pendidikan dapat dipertanggungjawabkan.

BAB IV

TRANSFER KEWENANGAN KE KOMUNITAS LOKAL SEKOLAH DI INDONESIA

Indonesia, seperti banyak negara berkembang di Asia, saat ini sedang berada pada gelombang desentralisasi. Selama dasawarsa terakhir, pemerintah telah mendorong desentralisasi di semua sektor pemerintahan, mulai dari kesehatan hingga pertanian. Pada tahun 1980-an, Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) mulai mengeksplorasi kemungkinan desentralisasi kewenangan atas sekolah. Pada tahun berikutnya, banyak program dan kebijakan yang terkait dengan tujuan tersebut yang kemudian diberlakukan. Meskipun pemerintah terkadang mengalami kesulitan menindaklanjuti janji-janji mereka untuk mentransfer kewenangan ke daerah otonom, dukungannya untuk proyek desentralisasi tetap tidak berkurang. Puncak dari upaya tersebut adalah konfigurasi kembali kerangka kerja otoritas yang merupakan bagian dari dua hukum di tahun 1999 yang memberikan kekuasaan menyapu kepada Distrik dan kotamadya di Indonesia, yang dimulai pada tahun 2001 (Ferrazzi, 1998; Malo, 1995; Usman, 2001). Peraturan ini mengindikasikan bahwa sistem pendidikan, seperti semua sektor pemerintahan, akan dikelola oleh pemerintah dan pendidik setempat, dan tanggung jawab utama Depdiknas (saat ini Kemdikbud) akan bergeser dari mengarahkan ke koordinasi.

Mengingat sistem pemerintahan Indonesia yang sangat terpusat dan bersifat top-down, keputusan untuk mendistribusikan kewenangan ke tingkat lokal mewakili suatu perubahan yang signifikan dari kebiasaan

sebelumnya. Sebuah administrasi yang telah "mewujudkan kekuatan sentripetal" (Malley, 1999) menunjukkan bahwa hal tersebut akan mentransfer kekuatan kunci kepada aktor lokal dan lembaga. Perubahan ini berdampak penting untuk melihat bagaimana pendidikan yang akan diselenggarakan di Indonesia. Sebuah sistem yang sebelumnya terkonsentrasi bersifat otoritas tegas dari atas memberikan sinyal bahwa monopoli Depdiknas atas lapangan pendidikan akan berubah. Setelah sejarah panjang menolak kesempatan untuk berpartisipasi dengan sekolah, pendidik setempat diberikan wewenang yang belum pernah terjadi sebelumnya atas kurikulum, anggaran, dan praktek sekolah. Anggota komunitas sekolah juga didorong untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan sekolah. Pemerintah menyatakan niatnya untuk menurunkan dinding yang memisahkan sekolah dari masyarakat sekitar dan berkolaborasi dengan personil sekolah dalam perencanaan bottom-up. Idealnya, konfigurasi ulang akan meningkatkan komitmen masyarakat terhadap pendidikan, mengubah kurikulum, dan memperjelas instruksi.

Meskipun pejabat pemerintah masih belum memiliki kejelasan tentang bagaimana aktor lokal akan menanggapi tantangan tersebut, mereka terus mempromosikan manfaat desentralisasi pendidikan. Laporan Kebijakan dan buku panduan mengeksplorasi dengan sangat rinci argumen teoritis untuk diembankan kepada otoritas atas sistem sekolah. Anehnya sedikit perhatian telah dikhususkan untuk tanggapan lokal terhadap kebijakan desentralisasi yang telah diadopsi. Dalam bab ini akan dibahas laporan awal tentang dampak kebijakan desentralisasi di sekolah. Bab ini dibagi menjadi empat bagian: landasan hukum untuk desentralisasi, tanggapan guru terhadap perubahan yang diusulkan, peran

yang ditugaskan kepada orang tua dalam sistem pendidikan yang telah dikonfigurasi, dan reformasi kurikuler. Memfokuskan pada penerjemahan dan penerapan langkah-tingkat sekolah, akan lebih terfokus pada pengaruh kritis bahwa budaya lokal, kondisi ekonomi, dan pusat sejarah-hubungan lokal dapat mengarahkan pada proses pewarisan.

A. Dasar Hukum Dan Preseden Sejarah

Keragaman budaya, linguistik, etnis, dan keagamaan Indonesia yang luar biasa telah lama menantang para individu yang dituntut untuk memerintah Nusantara. Merdeka sejak 1945, negara ini terdiri lebih dari 13.000 pulau, 200.000.000 orang, 50 kelompok etnis, dan 200 bahasa daerah. Sejak saat itu, pemerintah Indonesia telah berpikir untuk mentransfer otoritas ke tingkat lokal pada beberapa kesempatan. Awalnya, pejabat pemerintah mengindikasikan bahwa mereka akan mempercayakan sejumlah perwakilan setempat dengan tingkat otonomi yang cukup. Adopsi hukum desentralisasi pertama di Indonesia pada 1948, hukum dasar pemerintah daerah, menyatakan bahwa kekuasaan memang akan tersebar di seluruh pulau. Undang-Undang Tahun 1950 telah menentukan bahwa, "pembagian Indonesia ke wilayah besar dan kecil dengan hak untuk memerintah urusan mereka sendiri. Pembagian ini akan memberikan kemungkinan daerah otonom untuk mengelola urusan mereka sendiri "(Undang-Undang Tahun 1950, Pasal 131). Meskipun para politisi menyatakan dukungan untuk desentralisasi, tidak adanya peraturan pendukung yang efektif yang melemahkan rencana untuk pewarisan tingkat lokal (Ford, 2000). Pada 1949, suatu negara kesatuan telah

menggantikan model dan elit dengan kecenderungan sentralis menegaskan kembali otoritas mereka (Ferrazzi, 2000).

Setelah Presiden pertama, Soekarno, dipaksa keluar dari Pemerintahan pada Tahun 1965, kepemimpinan Orde Baru yang menggantikannya menghidupkan kembali rencana untuk melaksanakan desentralisasi birokrasi. Niat untuk meningkatkan efektivitas administrasi pemerintah diwujudkan melalui UU No. 5 tahun 1974 dengan menyerukan delegasi kewenangan ke kabupaten dan kotamadya. Hukum, bagaimanapun, tidak pernah diterjemahkan ke dalam tindakan. Menurut Buising (2000), ada beberapa faktor yang mengganggu pelaksanaan kebijakan. Pertama, UU No. 5 tidak memberikan rencana rinci untuk mentransfer daya ke tingkat lokal. Kedua, banyak birokrat menolak tekanan untuk berbagi kekuasaan mereka dengan kantor daerah. Akhirnya, ledakan minyak yang memperkaya Indonesia segera setelah UU No. 5 diadopsi memungkinkan para pemimpin Orde Baru untuk turut memilih wilayah dengan menawarkan dana pembangunan yang sangat dibutuhkan dengan imbalan dukungan mereka terhadap pemerintah pusat yang kuat (Buising, 2000, hal. 2). Oleh karena itu, UU No. 5 memiliki sedikit pengaruh pada pembagian kekuasaan di kantor pemerintah Indonesia. Meskipun hukum tetap berlaku, namun sebagian besar tetap diabaikan.

Selama era orde baru (1966 – 1998), otoritas menjadi semakin terkonsentrasi di ibukota. Prihatin tentang potensi ancaman terhadap kekuasaannya dan Persatuan Nasional, Presiden Soeharto secara bertahap memperketat tali yang menghubungkan tingkat pemerintah lokal ke pusat. Tekanan Jawa pada harmoni dan kesatuan, dikombinasikan dengan

perkembangan ekonomi Indonesia yang pesat, masuk ke dalam rencana Suharto untuk meminimalkan ancaman terhadap otoritasnya sendiri (Schwarz, 2000). Perbaikan dalam jaringan transportasi dan komunikasi meningkatkan komunikasi antar tingkat pemerintahan, tetapi sebagian besar informasi mengalir ke satu arah. Di bawah Soeharto, pejabat pemerintah daerah menjadi "pemancar" arahan dari Jakarta ketimbang masyarakat (Emmerson, 1978). Peraturan Presiden Nomor 6 tahun 1970 mewajibkan semua pegawai negeri untuk menunjukkan "loyalitas" kepada pemerintah, dan melarang mereka terlibat dalam kegiatan politik (Emmerson, 1978).

Hanya beberapa bulan sebelum pergantian abad, Presiden yang baru diangkat, B. J. Habibie secara tak terduga mendorong maju bangsa Indonesia melalui proyek pewarisan. Pada saat itu, Habibie berada di bawah tekanan besar untuk menanggapi reformasi politik yang diusulkan oleh pasukan oposisi yang telah mendorong pendahulunya, Soeharto, dari jabatannya. Desentralisasi dipandang sebagai sarana untuk menjaga kohesi nasional dalam lingkungan politik yang berbahaya dan tidak punya pendirian. Hanya setahun setelah dilantik sebagai Presiden, Habibie menandatangani dua regulasi yang mengharuskan Indonesia untuk meningkatkan upayanya dalam mendelegasikan wewenang kepada daerah dan tanpa penundaan. UU No. 22/1999 tentang pemerintah daerah dan UU No 25/1999 tentang neraca keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menetapkan bahwa semua sektor pemerintah memulai proses desentralisasi.

UU Nomor 22 menyerukan penghapusan hubungan hirarkis antara pemerintah provinsi dan daerah dalam 2 tahun. Untuk pertama kalinya,

daerah menjadi bertanggung jawab untuk mengelola sebagian besar layanan publik, seperti pendidikan, Kesehatan, dan perencanaan kota. Kantor kota dan Kabupaten tidak lagi melapor kepada Gubernur propinsi. Sebaliknya, mereka dipertanggungjawabkan kepada Majelis yang Terpilih secara lokal (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Hal ini mewakili rekonfigurasi utama hubungan pemerintah-masyarakat. Meskipun proyek percontohan partisipasi masyarakat telah diperkenalkan di berbagai sektor pemerintahan selama 20 tahun sebelumnya, sebagian besar warga negara Indonesia menikmati sedikit, jika ada, kesempatan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah. Tampaknya situasi ini akan mengalami perubahan signifikan. Aspek penting lain dari UU No. 22 adalah panggilan untuk memisahkan diri serta Dekonsentrasi kantor dari Kementerian pusat. Akibatnya, pemerintah daerah diberi wewenang untuk mempekerjakan, memecat, membayar, dan melatih pegawai negeri sipil yang ditempatkan di luar ibukota.

UU No. 25 menyatakan bahwa "daerah memiliki wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan kepentingan rakyat sesuai dengan prinsip yang transparan, melibatkan partisipasi masyarakat, dan bertanggung jawab" (Pasal 3.1.3.1). Pemerintah nasional juga mensyaratkan untuk berbagi 20% dari seluruh pendapatan dengan pemerintah daerah. Jadi, meskipun pemerintah kota dan Kabupaten menerima saham yang lebih besar dari pajak dan biaya yang terkumpul di Jakarta, beban keuangan mereka juga meningkat. UU Nomor 25 menguraikan sebuah sistem pembagian pendapatan yang diperlukan pemerintah provinsi dan Kabupaten untuk mendistribusikan banyak pajak yang mereka kumpulkan.

Secara bersama-sama, kedua hukum tersebut menandakan pergeseran yang mencolok dari pendekatan pemerintah terhadap desentralisasi. Tampak bahwa setelah bertahun-tahun berdiskusi dan bereksperimen dengan gagasan untuk mentransfer kekuasaan dari ibukota ke daerah, Indonesia akhirnya akan menindaklanjuti kecenderungan tersebut. Presiden menggarisbawahi komitmennya untuk desentralisasi dengan menciptakan Departemen otonomi daerah dan menunjuk Rut Rasjid sebagai kepalanya. Jika UU No. 22 dan 25 diimplementasikan sesuai dengan semangat yang memacu penciptaan mereka, Kabupaten dan kota akan diberikan derajat otonomi belum pernah terjadi sebelumnya. Meskipun pemerintah pusat akan terus merancang kebijakan nasional dan mengoordinasi penyediaan layanan publik, Layanan tersebut akan dikelola terutama di tingkat kabupaten.

Menurut dokumen pemerintah, redistribusi kekuasaan ini diharapkan untuk "meningkatkan penyediaan pelayanan publik, untuk membuat sektor publik lebih tanggap terhadap kebutuhan dan prioritas masyarakat setempat, dan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan dan pengawasan kebijakan "(Handisumarto, 2000, hal. 1). Laporan dari lapangan menunjukkan bahwa proses desentralisasi tidak berjalan dengan lancar sebagaimana para pejabat di Jakarta akan menyukainya. Alm, aten, dan Bahl (2000) menempatkan bahwa pemerintah Indonesia harus dipuji karena membuat komitmen yang teguh untuk desentralisasi dan menetapkan proses yang bergerak; Namun, aktor lokal telah mengalami banyak kebingungan dalam mencoba untuk memberlakukan undang-undang. Kebingungan ini terutama berasal dari dua faktor: (1) politisi di Jakarta tampaknya telah mengadopsi

reformasi desentralisasi tanpa merumuskan pernyataan yang jelas dari tujuan reformasi tersebut; (2) UU No. 22 dan 25 tidak didukung oleh seperangkat peraturan yang menyediakan individu dan lembaga yang bertanggung jawab untuk melaksanakan hukum tersebut dengan instruksi yang jelas tentang bagaimana untuk melanjutkan.

Tidak mengherankan, reformasi yang didorong oleh UU 22 dan 25 menghadapi kesulitan bahkan sebelum legislasi mulai berlaku. Mengklaim bahwa perbedaan pandangan dari Presiden Gusdur, penerus Habibie, mencegahnya untuk secara efektif melaksanakan tugasnya, Ryaas Rasyid, mengundurkan diri jabatannya hanya 2 hari setelah dilantik. Presiden tidak mau mendukung usulan Ryaas untuk mendirikan Dewan Pengawas otonomi sebagai pengawas pelaksanaan hukum, dan Gusdur lebih memilih untuk membuat Direktorat Jenderal di departemen dalam negeri. Segera setelah Ryaas Rasyid mengundurkan diri, Kementerian otonomi daerah dihapuskan dan bertanggung jawab untuk mengawasi desentralisasi dipindahkan ke Kementerian dalam negeri. Tidak terpengaruh, pemerintah terus maju dengan rencananya untuk mendevolusi sistem.

Masih terlalu dini untuk menarik kesimpulan yang pasti tentang dampak desentralisasi di Indonesia. Pemerintah telah menekankan bahwa desentralisasi adalah proyek jangka panjang, dan itu akan memakan waktu bertahun-tahun sebelum kantor daerah mengembangkan pemahaman tentang apa yang diharapkan dari mereka dan bagaimana mereka dapat terbaik melayani masyarakat sekitar mereka. Laporan yang diterbitkan oleh Kementerian dalam negeri menekankan bahwa otonomi daerah tidak akan mulai "stabil" sampai setidaknya 2007 (Soedirja, 2001, hal 15).

Namun demikian, pemerintah tampaknya berkomitmen untuk bergerak maju dengan rencananya untuk tetap melaksanakan desentralisasi pemerintah, terlepas dari lintasan transisi: "kami telah mencapai titik di mana tidak ada jalan kembali" (Soedirja, 2001, p. 15).

Akankah Indonesia berhasil menciptakan sistem pemerintah lokal yang efisien, seperti yang telah ditunjukkan oleh laporan di atas? Apakah pegawai negeri sipil yang bekerja di daerah-daerah siap untuk mengambil tanggung jawab baru yang ditugaskan kepada mereka? Akankah anggota masyarakat memanfaatkan peluang untuk mempengaruhi pemerintah daerah? Dalam bab ini, kita akan menggali pertanyaan ini dalam konteks sistem pendidikan. Menggambar dari beberapa tahun pengalaman mempelajari sistem pendidikan Indonesia, akan coba dijelaskan beberapa hal yang berpengaruh terkait desentralisasi pendidikan seperti orang tua, guru, dan administrator menanggapi tantangan untuk mengelola sekolah, dengan bimbingan terbatas dari Kemdikbud.

B. Tanggapan Guru Terhadap Perubahan Yang Diusulkan

Salah satu tujuan yang menonjol dari desentralisasi pendidikan adalah untuk menciptakan struktur otoritas yang lebih demokratis dan memperluas lingkaran aktor yang terlibat dalam pengambilan keputusan. Guru, khususnya, ditekan untuk mengambil peran yang lebih aktif dalam manajemen sekolah dan desain kurikuler. Namun studi tentang desentralisasi pendidikan jarang berfokus pada tindakan instruktur. Riset mengenai topik ini cenderung datang dalam bentuk evaluasi makro dari upaya desentralisasi, dengan analisis yang menyoroiti masalah efisiensi ekonomi atau pertikaian politik antara pejabat pemerintah atau

Kementerian. Terutama kehadiran dari beberapa lembaga tersebut adalah upaya pertimbangan peran yang guru mainkan dalam menerjemahkan kebijakan desentralisasi ke dalam praktek. Dalam bagian berikutnya, kita akan melihat secara lebih dekat cara-cara budaya mengajar di Indonesia yang mendukung dan merusak tujuan desentralisasi pendidikan. Seperti yang akan digambarkan, para guru Indonesia melampirkan diri mereka pada sistem pendidikan sesuai dengan seperangkat nilai dan harapan yang kontras dalam beberapa faktor kunci pada sistem sekolah di negara-negara maju. Konsepsi unik para guru Indonesia atas tanggung jawab profesional mereka memiliki implikasi penting bagi rencana Kemdikbud untuk melakukan desentralisasi sistem pendidikan.

Sebuah kajian literatur pendidikan yang diterbitkan di Barat mengungkapkan asumsi tertentu tentang motivasi guru. Kita cenderung untuk mengambil begitu saja bahwa motivasi utama bagi sebagian besar guru adalah kesempatan untuk membuat perbedaan dalam kehidupan anak. Para guru sering menanggung kondisi kerja yang tidak menyenangkan, gaji yang rendah, dan perasaan terisolasi sebagai imbalan atas "imbalan psikis" yang mereka peroleh dari interaksi mereka dengan anak (Lortie, 1975). Sebagai contoh, dalam sebuah survei yang didistribusikan kepada 1.100 pendidik di Kanada, alasan paling umum yang disediakan oleh responden untuk menjadi guru adalah "membuat perbedaan dalam kehidupan para siswa" (Fullan, 1993b). Bagi banyak orang, ini mensyaratkan bertindak sebagai "advokat siswa" atau "agen perubahan" (Fullan, 1993a, b; Yee, 1990). Individu yang memandang diri mereka dengan cara ini kemungkinan akan menyambut kesempatan untuk mempengaruhi kebijakan sekolah dan praktek.

Para guru Indonesia mengikuti banyak rutinitas yang sama dengan instruktur di negara lain: mereka menyajikan pelajaran dari buku pelajaran, memberikan tugas pekerjaan rumah, menguji penguasaan kurikulum siswa, dan mengirim rapor kepada orang tua. Namun, kesamaan permukaan ini mendustakan beberapa perbedaan mendasar dalam pandangan tentang apa artinya bekerja sebagai seorang guru di sekolah umum. Indonesia telah mengembangkan definisi "guru" yang sesuai dengan kontur yang unik dari bangsa sosial, sejarah, dan politik lansekap. Sistem pemerintah negara telah mengerahkan pengaruh yang kuat pada pekerjaan guru, memberikan penghargaan kepada pendidik untuk perilaku yang tidak biasanya ditekankan di sekolah yang terletak di negara Barat dengan landasan demokratis yang solid. Sebagai pegawai negeri sipil, para guru Indonesia secara tradisional telah menjawab tantangan pemerintah, bukan siswa, orang tua, atau dewan sekolah setempat.

Di Indonesia, guru diklasifikasikan sebagai pendidik dan pegawai negeri. Identitas PNS, bagaimanapun, biasanya lebih ditekankan identitas sebagai seorang pendidik. Selama paruh kedua abad ke-20, negara bergantung pada semua sektor pemerintah untuk mempromosikan kohesi nasional. Sistem pendidikan diorganisasi di sekitar tujuan ini, dan para pendidik belajar untuk memperhatikan program yang dirancang untuk mendukung tujuan Nasional (Thomas, 1981). Negara menekankan kesetiaan guru kepada bangsa di atas itu untuk profesi mereka. Sekolah dihiasi dengan gambar pahlawan nasional, upacara yang dirancang untuk menghormati negara dilembagakan di seluruh Nusantara, dan Kurikulum Nasional menekankan tugas sekolah untuk menghasilkan warga negara

patriotik. Sebaliknya, instruksi tidak ditetapkan sebagai prioritas utama. Guru jarang diamati di kelas, dan kemampuan instruksional mereka tidak dievaluasi. Selama pendidik tidak mengancam negara, pekerjaan mereka aman. Selama periode Orde Baru, mendiskusikan politik di kampus dapat membahayakan karier seorang pendidik, tetapi tidak hadir di kelas yang telah dijadwalkan akan dimaafkan. Guru belajar untuk mengikuti aturan yang ditetapkan oleh pemerintah dan mengatur perilaku mereka sendiri. Dengan kata lain, identitas PNS menjadi "superordinat" bagi pegawai sekolah negeri.

Salah satu efek dari penekanan ini pada kewajiban guru kepada negara adalah bahwa mereka belum menetapkan seperangkat standar profesional yang berbeda dari yang diterapkan pada jenis PNS lainnya. Sistem layanan sipil disusun untuk menghargai individu yang menunjukkan kesetiaan dan kepatuhan, dan ini adalah kualitas yang paling mudah dianut oleh instruktur. Para guru, seperti pegawai pemerintah lainnya, jarang mempertanyakan garis partai yang dikomunikasikan dari Jakarta atau berupaya meningkatkan derajat pengaruhnya di tempat kerja. Mereka telah belajar bahwa respons yang paling dapat diandalkan adalah mengikuti arahan dan menghindari menarik perhatian pada diri sendiri. Ini membantu menjelaskan tanggapan guru yang tidak antusias terhadap serangkaian reformasi yang dirancang untuk menambah otoritas mereka. Kemdikbud sedang berusaha menemukan anggota sistem pendidikan di tempat-tempat baru, tetapi gagal mengenali ketegangan antara jejaring organisasi baru yang dipromosikan dan tatanan hierarkis tradisional.

Sedikitnya kompensasi yang diterima guru untuk pekerjaan mereka juga dapat melemahkan komitmen mereka terhadap sekolah.

Sebuah survei yang dilakukan oleh Bank Dunia menemukan bahwa 39% guru sekolah menengah pertama di Indonesia menambah penghasilan mereka melalui pekerjaan paruh waktu tambahan (Bank Dunia, 1989). Beberapa pendidik juga mengakui bahwa penghasilan tambahan mereka sebenarnya melebihi uang yang mereka peroleh dari pemerintah. Paling umum, mereka mengajar paruh waktu di sekolah swasta atau bekerja sebagai tutor pribadi. Namun, pekerjaan tidak terbatas pada usaha yang terkait dengan pendidikan. Di sekolah-sekolah lain, para pendidik juga menjalankan bisnis perdagangan skala kecil, menjadi wasit pertandingan sepak bola, dan menjual hewan untuk menghasilkan pendapatan tambahan; di daerah pedesaan, guru sering menggabungkan karier dalam pendidikan dan pertanian.

Dalam banyak kasus, pekerjaan sekolah guru lebih diprioritaskan daripada tanggung jawab mereka di sekolah. Ini tidak mengherankan, mengingat persyaratan dari pegawai negeri dan orang-orang dari pengusaha swasta. Para guru yang tertarik pada pekerjaan sampingan sebagai tutor harus bersaing dengan sekelompok besar instruktur, mahasiswa, dan lembaga swasta. Mereka yang memberikan hasil terbaik menarik jumlah siswa terbesar dan dapat membebankan biaya tertinggi. Instruktur yang terlibat dalam bisnis sisi lain juga cenderung tunduk pada tekanan ekonomi pasar. Pegawai publik, sebaliknya, dijamin gaji pokok terlepas dari kinerja di tempat kerja. Selama mereka tidak mengecewakan kepala sekolah atau karyawan mereka di kantor pendidikan provinsi, guru dapat berharap untuk menerima kenaikan gaji rutin setiap 4 tahun, terlepas dari upaya mereka di ruang kelas (Bank Dunia, 1989).

Guru juga menyeimbangkan kewajiban profesional mereka dengan afiliasi sosial dan agama. Keterikatan pada kelompok yang tidak terkait dengan sekolah sering memainkan peran kunci dalam mengatur kehidupan mereka. Para informan sering berbicara tentang imbalan yang mereka peroleh dari memegang posisi kepemimpinan di organisasi masyarakat dan keagamaan. Seorang pria, misalnya, melayani sebagai asisten kepala desanya; yang lain membentuk koperasi untuk membantu petani di lingkungannya dalam menyusun strategi untuk menggunakan tanah mereka secara lebih efisien. Di lingkungan dan masjid mereka, para guru menemukan ruang untuk berpartisipasi dalam kegiatan yang selaras dengan minat, nilai, dan kepercayaan masing-masing. Peluang ini lebih mungkin untuk mendapatkan komitmen mereka daripada acara yang diselenggarakan di sekolah. Masyarakat di luar sekolah memberi guru hadiah yang lebih cepat dan memuaskan atas upaya mereka. Guinness mencatat bahwa di Indonesia “lingkungan tempat tinggalnya sangat signifikan, karena tidak mewakili unit administrasi resmi” (Guinness, 1989, hlm. 61). Organisasi lingkungan mendapatkan legitimasi justru karena mereka terputus dari aparaturnegara.

Kombinasi dari tekanan-tekanan ini yang membebani karyawan sekolah sehingga menciptakan sebuah sistem di mana "pengajaran dianggap bukan sebagai tanggung jawab penuh-waktu tetapi sebagai pekerjaan paruh waktu yang sering kali disisipi pekerjaan sekunder seperti pertanian, bisnis, atau pemeliharaan rumah" (Bank Dunia, 1989). Instruktur cenderung berkonsentrasi pada tugas-tugas dengan potensi terbesar untuk meningkatkan pendapatan atau status mereka di masyarakat — tugas-tugas yang berada di luar batas sekolah.

Administrator, bersimpati dengan beban keuangan guru, sehingga umumnya mereka mengabaikan ketidakhadiran staf, keterlambatan, atau kurangnya persiapan. Bagi banyak pendidik, realitas ekonomi kehidupan mencegah mereka menjadikan pengajaran sebagai prioritas utama.

Sebagian besar pegawai sekolah negeri tampak merasa puas dengan uraian pekerjaan yang didefinisikan secara sempit. Meskipun mereka tidak menikmati pengaruh tingkat tinggi atas kebijakan dan praktik sekolah, para guru sering kali menyoroti keunggulan situasi itu. Ruang lingkup terbatas dari tanggung jawab yang didelegasikan kepada guru-guru Indonesia mengurangi kemungkinan bahwa mereka akan memperoleh imbalan besar dari pekerjaan mereka, tetapi juga meminimalkan tuntutan yang diberikan kepada mereka dan tekanan terkait pekerjaan yang mereka alami. Dengan kewajiban yang relatif sedikit ketika kelas mereka tidak ada dalam sesi, guru memiliki lebih banyak waktu untuk mencurahkan kegiatan yang tidak terkait dengan sekolah. Konsepsi pengajaran ini tidak sejalan dengan perilaku yang saat ini diharapkan oleh pejabat Kemdikbud bahwa pendidik akan lebih banyak tampil ketika mereka menanggapi kebijakan desentralisasi.

Pemerintah Indonesia bergantung pada guru kelas untuk mengambil peran utama dalam proses desentralisasi pendidikan. Seperti pernyataan para pejabat pendidikan, upaya untuk menyerahkan wewenang ke sekolah bergantung pada upaya guru kelas. Menurut rencana Kemdikbud, instruktur sekarang harus merancang kurikulum asli, bereksperimen dengan strategi pengajaran, dan bertemu dengan anggota masyarakat. Semua modifikasi ini dirancang untuk mempromosikan

otonomi guru dan menjadikan mereka agen yang lebih aktif di komunitas sekolah mereka. Namun guru masih didefinisikan sebagai pegawai negeri, gaji mereka terus dibayar oleh pemerintah pusat, dan mereka dievaluasi menggunakan daftar perilaku yang sama yang digunakan untuk menilai semua pegawai pemerintah. Tidak mengherankan, instruktur berpegang teguh pada perilaku yang memberi mereka keamanan di masa lalu daripada mengikuti rencana genting dan tidak terbukti yang telah dikembangkan pemerintah dalam langkahnya untuk menyerahkan kontrol atas sekolah sekolah. Disosialisasikan untuk menghormati vertikalitas hierarki sistem, mereka menolak peluang untuk meningkatkan tingkat tanggung jawab mereka. Sebaliknya, mereka terus menunggu arahan dari pejabat pusat, yang menganggap bahwa aktor lokal telah menerima tongkat yang telah diberikan kepada mereka. Produk dari situasi ini adalah kekosongan kepemimpinan yang tampaknya tidak seorang pun ingin mengisi

C. Tanggung Jawab Orang Tua

Guru bukan satu-satunya aktor yang diharapkan untuk mengubah hubungan mereka dengan sekolah-sekolah Indonesia yang baru saja dikonfigurasi ulang. Laporan yang disiapkan oleh Depdiknas dan organisasi pendanaan internasional menyerukan kepada orang tua dan tokoh masyarakat untuk mengambil peran lebih aktif dalam pengelolaan sekolah umum (UNDP / UNESCO / ILO, 1994; van der Werf et al., 2000). Mengusung teori tentang desentralisasi pendidikan yang menyoroti potensi untuk meningkatkan efisiensi sistem, pejabat pendidikan berpendapat bahwa memperluas partisipasi orang tua akan meningkatkan

dukungan lokal untuk sekolah dan menghasilkan sumber daya tambahan. Satu laporan yang diterbitkan oleh Depdiknas menyatakan bahwa pemerintah perlu melakukan upaya untuk “mengaktualisasikan konsepsi tentang tanggung jawab pendidikan yang secara bersama-sama dibagikan oleh orang tua, masyarakat, dan pemerintah” (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 1994b, hal. 1). Dokumen lain menyatakan bahwa, “Diharapkan bahwa personil sekolah menghormati partisipasi dan dukungan dari orang tua dan masyarakat. Sikap saling menghormati dan tanggung jawab timbal balik semacam itu dapat dipupuk dalam manajemen pendidikan ”(Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 1994c, hlm. 12). Rencana desentralisasi pendidikan menggemakan laporan-laporan itu, memberi nasihat kepada sekolah untuk berkonsultasi dengan orang tua ketika mereka membuat keputusan mengenai berbagai hal yang sebelumnya ditangani oleh otoritas provinsi dan nasional (UNDP, 1998; Vicencio, 1995).

Dalam sistem pendidikan terdesentralisasi yang dibayangkan oleh pejabat pemerintah, orang tua, tokoh masyarakat, guru, dan administrator akan bekerja dalam kemitraan untuk meningkatkan kualitas pengajaran dan pembelajaran yang disampaikan di sekolah. Konsepsi sekolah sebagai perpanjangan dari masyarakat sekitar, sesuai dengan ide-ide tentang reformasi pendidikan yang saat ini disukai di kalangan internasional (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 1994a; Lembaga Nasional untuk Penelitian Pendidikan, 1996; Moyle & Pongtuluran, 1992). Namun, tidak jelas apakah pendidik Indonesia siap untuk bekerja dalam kolaborasi dengan anggota masyarakat. Sekolah-sekolah di Indonesia belum secara tradisional mengundang atau merespons masukan warga (Cohen, 2000;

Mandolang, 1996). Seperti kebanyakan lembaga publik di Indonesia, sekolah telah beroperasi dengan rasa kemandirian dari komunitas di sekitarnya. Praktik kelembagaan, serta sinyal diam-diam yang dikomunikasikan kepada orang tua, telah menggarisbawahi gagasan bahwa pendidikan anak muda Indonesia harus dipercayakan kepada guru, dan bahwa orang tua tidak boleh ikut campur dalam proses itu. Hari-hari konferensi orang tua-guru tidak dituliskan dalam kalender sekolah, festival sekolah biasanya tertutup untuk masyarakat, dan guru tidak mengundang orang tua di kampus untuk mengamati kelas.

Pada tahun-tahun awal era Orde Baru, kebutuhan untuk pembangunan ekonomi dan stabilitas politik digunakan untuk membenarkan pembatasan kebebasan sipil (Emmerson, 1978; Schwarz, 2000). Pertumbuhan ekonomi yang mengesankan yang mengikuti menambah pengaruh pemerintah pusat dan memperkuat gagasan bahwa negara tahu apa yang terbaik untuk rakyat (Rahardjo, 1985). Pemantauan yang cermat atas kegiatan organisasi masyarakat dan pengangkatan individu secara teratur dengan catatan loyalitas kepada pemerintah pusat semakin memperluas jangkauan pemerintah pusat ke dalam urusan lokal. Selain itu, organisasi masyarakat sering mengandalkan dana pemerintah untuk beroperasi. Tidak mengherankan, sebagian besar warga negara menahan diri untuk berpartisipasi dalam organisasi yang memiliki hubungan dengan pemerintah (Guinness, 1994).

Mulai tahun 1980-an, para teknokrat negara mulai menyusun strategi untuk menutup kesenjangan yang memisahkan sekolah dari komunitas di sekitarnya. Selama 20 tahun ke depan sejumlah kebijakan dan program yang dirancang untuk memacu keterlibatan masyarakat

dalam pendidikan diberlakukan. Undang-Undang Pendidikan No. 2 Tahun 1989 memberikan dasar hukum untuk memperluas lingkaran aktor yang terlibat dalam pengambilan keputusan pendidikan. Undang-undang mendefinisikan pemerintahan dan pemerintah sebagai mitra dalam penyediaan pendidikan, dan mengharuskan masyarakat “diberi kesempatan yang luas untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan nasional” (Undang-Undang Pendidikan Republik Indonesia No. 2/1989). Beberapa proyek yang disponsori pemerintah diinisiasi untuk mendukung tujuan ini. Selain itu, selama tahun 1980-an dan 1990-an, perencana kurikulum di Jakarta mengembangkan beberapa instrumen (seperti survei masyarakat dan pedoman untuk meja bundar orang tua) untuk digunakan oleh personil sekolah ketika mereka mengikuti rencana Depdiknas. untuk reformasi (Bjork, 2003).

Mulai tahun 1980-an, para teknokrat negara mulai menyusun strategi untuk menutup kesenjangan yang memisahkan sekolah dari komunitas di sekitarnya. Selama 20 tahun ke depan sejumlah kebijakan dan program yang dirancang untuk memacu keterlibatan masyarakat dalam pendidikan diberlakukan. Undang-Undang Pendidikan No. 2 Tahun 1989 memberikan dasar hukum untuk memperluas lingkaran aktor yang terlibat dalam pengambilan keputusan pendidikan. Undang-undang mendefinisikan pemerintahan dan pemerintah sebagai mitra dalam penyediaan pendidikan, dan mengharuskan masyarakat “diberi kesempatan yang luas untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan nasional” (Undang-Undang Pendidikan Republik Indonesia No. 2/1989). Beberapa proyek yang disponsori pemerintah dimulai untuk mendukung tujuan ini. Selain itu, selama tahun 1980-an dan 1990-an,

perencana kurikulum di Jakarta mengembangkan beberapa instrumen (seperti survei masyarakat dan pedoman untuk roundtable orang tua) untuk digunakan oleh personil sekolah ketika mereka mengikuti rencana Depdiknas untuk reformasi (Bjork, 2003). reformasi yang diperkenalkan dalam upaya untuk meningkatkan partisipasi orang tua dalam pendidikan menawarkan bukti ambigu mengenai efektivitasnya. Evaluasi proyek partisipasi masyarakat mencakup bukti kemajuan menuju tujuan Depdiknas, tetapi juga mengidentifikasi hambatan yang mencegah orang tua memainkan peran yang lebih aktif dalam manajemen sekolah. Tampaknya upaya untuk meningkatkan hubungan sekolah-rumah memiliki beberapa efek, tetapi tidak sejauh harapan pejabat pemerintah. Misalnya, di sub-distrik di mana program Coplaner diujicobakan, “minat dan motivasi investasi lokal dalam pendidikan” meningkat (UNDP / UNESCO / ILO, 1994, hal. 33). Serangkaian laporan yang disiapkan oleh konsultan internasional mengidentifikasi beberapa kegiatan yang diprakarsai bersama dengan program Coplaner yang sejalan dengan tujuan Depdiknas: kemitraan antara sekolah dan bisnis lokal, pertemuan masyarakat yang berfokus pada peningkatan proses belajar mengajar, dan kunjungan rumah oleh para guru . Namun, laporan yang sama juga menggambarkan perkembangan yang meresahkan. Misalnya, di beberapa kabupaten konferensi orang tua dan guru hanya diinisiasi dengan orang dewasa “terpilih” – kebanyakan masyarakat miskin - yang anak-anaknya mengalami kesulitan akademik di sekolah. Di lokasi lain, personel sekolah mengalami kesulitan dalam menerjemahkan gagasan tentang partisipasi masyarakat ke dalam praktik nyata: “Mereka membatasi diri pada kegiatan manajemen formal dan formal dan tidak

melakukan upaya partisipasi masyarakat yang nyata” (Mandolang, 1996, hlm. 4). Laporan lain menemukan bahwa mendorong partisipasi masyarakat dalam pendidikan memang meningkatkan prestasi siswa. Namun, jenis-jenis partisipasi yang diamati⁸ terbatas pada dukungan yang diberikan oleh keluarga di rumah — mereka tidak diundang untuk berkolaborasi dengan atau memberi nasihat kepada staf sekolah.

Orang tua dengan status sosial ekonomi yang lebih tinggi, sebaliknya, menggambarkan hubungan yang lebih santai dan terbuka dengan guru anak-anak mereka. Meskipun interaksi antara orang tua dan guru jarang terjadi bahkan di kampus-kampus lembaga yang sangat dihormati, orang tua tampaknya tidak membangun hambatan psikologis yang kuat yang memisahkan mereka dari sekolah yang mencegah pria dan wanita yang kurang makmur berinteraksi dengan karyawan sekolah. Pendapat personil sekolah memperkuat pola perilaku. Para guru yang bekerja di sekolah yang lebih elit (baik negeri maupun swasta) sering berbicara tentang orang tua murid mereka dengan rasa hormat. Sebagian besar menghargai kontribusi yang diberikan orang tua terhadap pendidikan anak-anak mereka, dan menunjuk dukungan itu sebagai kunci keberhasilan sekolah. Menurut karyawan lembaga pendidikan yang sangat dihormati, dukungan orang tua memungkinkan guru untuk melakukan kegiatan yang tidak mungkin dilakukan. Para guru yang dipekerjakan oleh sekolah yang melayani keluarga dengan penghasilan rata-rata lebih rendah tidak berbicara dengan hormat atau menghargai keluarga siswa mereka.

Upaya saat ini untuk mendesentralisasi sistem pendidikan Indonesia dibangun di atas serangkaian reformasi yang diprakarsai oleh

Depdiknas dalam upaya untuk mendorong partisipasi yang lebih besar oleh orang tua. Pemerintah bergantung pada orang tua untuk menjadi lebih aktif terlibat dalam manajemen sekolah. Meskipun beberapa program percontohan (terutama Coplaner) telah merangsang perubahan dalam cara guru berinteraksi dengan orang tua di lokasi tertentu, sekolah-sekolah umum telah terbukti sangat menentang tekanan untuk mendemokratisasikan prosedur pengambilan keputusan. Setelah berpisah selama beberapa dekade dari luar, para guru dan administrator tampak ragu-ragu untuk membuka pintu sekolah kepada masyarakat di sekitarnya. Pendidik dan orang tua setempat tampaknya telah mengembangkan definisi "partisipasi orang tua" yang tidak cocok dengan interpretasi Depdiknas tentang frasa itu. Individu di luar Kementerian terus menganggap partisipasi orang tua sebagai proses ekstraksi — untuk mendapatkan dukungan finansial dan materi untuk program sekolah dari orang tua, tanpa meminta ide atau pendapat mereka tentang pendidikan anak-anak mereka.

Situasi ini menyingkapkan tantangan lain yang dihadapi pejabat pendidikan Indonesia ketika mereka berupaya untuk menyerahkan kewenangan atas sekolah ke tingkat lokal. Memfasilitasi kemitraan masyarakat membutuhkan orang-orang tidak hanya untuk berperilaku berbeda, tetapi juga untuk mendefinisikan kembali konsep-konsep yang dibentuk dan diperkuat selama beberapa dekade dalam menanggapi realitas kehidupan masyarakat. Seperti yang diamati Cohen, pejabat pemerintah telah mendekati tugas mengubah hubungan antara sekolah dan orang tua "melalui pelatihan daripada melalui pembentukan sistem formal untuk melembagakan perubahan perilaku di antara semua audiens yang

tertarik" (Cohen, 2000, hal. 2). Selama pemerintah mendekati proyek ini sebagai proses teknis, dengan pandangan bahwa lokakarya singkat akan memberikan dorongan bagi para pendidik dan orang tua untuk mengubah perilaku mereka, reformasi desentralisasi cenderung tidak memenuhi harapan.

D. Reformasi Kurikulum

Masih belum jelas, pada titik ini, apa efek Undang-undang Nomor 22 dan 25 akan berpengaruh pada kurikulum. Hingga saat ini, implementasi telah berfokus pada masalah organisasi daripada masalah kurikuler. Namun, undang-undang ini tidak mewakili upaya pertama pemerintah untuk memperluas tanggung jawab dan pengaruh guru kelas. Kurikulum konten lokal, dilembagakan pada tahun 1994, menggerakkan proses pelimpahan wewenang atas kurikulum ke pendidik lokal. Reformasi ini dianggap sebagai proyek desentralisasi pendidikan Kemendiknas sebelum penerapan undang-undang 22 dan 25 (Bjork, 2003). Di bidang kurikulum dan pengajaran, Kurikulum konten lokal terus mewakili langkah desentralisasi yang paling penting yang diberlakukan di Indonesia sejauh ini. Di bagian ini, saya meneliti strategi yang digunakan Depdiknas dalam mendukung Kurikulum konten lokal, dan dampak upaya ini terhadap materi pelajaran yang diajarkan di ruang kelas yang sebenarnya. Seperti yang akan saya tunjukkan, guru dan administrator mungkin tidak bersemangat untuk mengambil peran aktif dalam membentuk kembali kurikulum dan mempraktikkan kebijakan desentralisasi seperti permintaan Kurikulum konten lokal mereka.

Di masing-masing provinsi di Indonesia, sebuah “Kelompok Koordinasi Kurikulum” yang beranggotakan 35 orang dibentuk dan memberikan wewenang untuk mengarahkan implementasi Kurikulum konten lokal. Komite guru, administrator, dan birokrat yang dipilih sendiri ini bertanggung jawab untuk mengoordinasikan kurikulum Kurikulum konten lokal, merancang alat penilaian, dan melatih guru di kabupaten mereka. Sebelum pengenalan Kurikulum konten lokal, Depdiknas mengadakan dua sesi pelatihan intensif untuk setiap Kelompok Koordinasi Kurikulum. Setelah reformasi diluncurkan secara nasional, Kementerian secara bertahap mengurangi tingkat dukungannya kepada kelompok-kelompok ini. Sebagaimana dijelaskan oleh seorang pejabat yang terlibat dalam kebijakan Kurikulum konten lokal, “Kami bergerak dari pengembangan ke stabilisasi” manajemen Kurikulum konten lokal. Perwakilan Depdiknas terus bertemu dengan Kelompok Koordinasi Kurikulum kira-kira setahun sekali untuk mengecek kemajuan kelompok dan menawarkan saran. Harapan di Jakarta adalah bahwa Kelompok Koordinasi Kurikulum pada akhirnya akan memikul tanggung jawab penuh untuk mengawasi program-program Kurikulum konten lokal.

Otoritas atas desain aktual dan implementasi kurikulum baru, bagaimanapun, terkonsentrasi di tingkat sekolah. Akibatnya, guru kelas adalah kekuatan yang didelegasikan yang sebelumnya tidak pernah terjadi di Indonesia. Untuk pertama kalinya, pendidik lokal diminta untuk mengambil bagian aktif dalam merancang kurikulum. Di masa lalu, spesialis kurikulum di Jakarta menulis kurikulum yang diikuti di semua sekolah; tanggung jawab utama instruktur adalah untuk mengirimkan informasi yang termasuk dalam buku teks. Depdiknas

berharap bahwa pengenalan Kurikulum konten lokal akan memacu perubahan dalam model itu. Berbeda dengan peran mereka sebelumnya sebagai saluran informasi, guru didorong "untuk bertindak sebagai pemimpin pendidikan dan pembuat keputusan dalam pemilihan dan pembentukan kegiatan dan program Kurikulum konten lokal" (UNDP, 1998, hal. 26).

Individu yang berada di semua tingkatan sistem tampaknya telah menyerap gagasan bahwa kurikulum harus lebih erat dengan kondisi lokal. Ketika ditanya pendapat mereka tentang tujuan Kurikulum konten lokal, para guru dan kepala sekolah lebih banyak menyoroti pentingnya penyesuaian kurikulum dengan kondisi setempat. Sebagian besar dari orang-orang ini percaya bahwa sekolah mereka telah berhasil mencapai tujuan itu. Pejabat Depdiknas dan juga guru kelas mengamati bahwa, sebagai tanggapan terhadap pedoman kebijakan Kurikulum konten lokal, sekolah telah merevisi penawaran kursus mereka untuk lebih memenuhi kebutuhan masyarakat yang mereka layani. Individu sering berbeda dalam interpretasi mereka tentang bagaimana kurikulum dapat paling cocok dengan konteks lokal, tetapi ada konsensus bahwa penawaran kursus Kurikulum konten lokal telah dirancang agar sesuai dengan realitas lokal, baik ekonomi dan budaya, dan bahwa hubungan seperti itu akan membuat belajar lebih merangsang bagi siswa Indonesia.

Berdasarkan pernyataan yang diungkapkan oleh para guru dan pejabat pendidikan, orang mungkin berasumsi bahwa upaya untuk menyerahkan wewenang ke tingkat lokal telah menghasilkan transformasi kurikulum Indonesia. Pengamatan saya terhadap pelajaran yang sebenarnya, bagaimanapun, bertentangan dengan anggapan ini. Di

sebagian besar sekolah di Indonesia, kurikulum keterampilan sebelum dan sesudah 1994 menunjukkan konsistensi yang luar biasa. Dalam kebanyakan kasus, judul mata pelajaran telah diubah atau kelas dipindahkan ke bagian kurikulum yang berbeda, tetapi materi pelajaran inti pada dasarnya tetap sama. Sekolah mereorganisasi atau menandai kembali kursus yang mereka tawarkan untuk mematuhi arahan kebijakan Kurikulum konten lokal, tetapi sekolah substansi dari apa yang dipelajari siswa tetap konstan. Perubahan paling signifikan hanya ada dalam bentuk cetak. Strategi itu memungkinkan sekolah untuk menunjukkan kepatuhan terhadap kebijakan Kurikulum konten lokal sambil menginvestasikan upaya minimal dalam merestrukturisasi program pengajaran.

Tak satu pun dari mayoritas sekolah di Indonesia membentuk kurikulum konten lokal agar sesuai dengan kebutuhan atau minat unik para siswanya. Pegawai sekolah tidak mensurvei orang tua atau siswa atau mempelajari kondisi kerja di masyarakat, seperti yang disarankan oleh pedoman kebijakan. Ketika topik kursus dan kebutuhan siswa benar-benar cocok, koneksi itu tampaknya terjadi secara kebetulan alih-alih karena perencanaan yang cermat. Akibatnya, dalam beberapa kasus ada kecocokan yang baik antara kurikulum dan kebutuhan, sementara dalam kasus lain sulit untuk membenarkan deretan kursus Kurikulum konten lokal yang ditawarkan di sekolah tertentu. Misalnya, di SMP B, sebuah lembaga yang melayani populasi siswa elit, kurikulum konten lokal mencakup memasak, menjahit, fotografi, elektronik, dan kursus bahasa Jawa.

Pegawai sekolah biasanya dapat menunjukkan beberapa manfaat dari menawarkan mata pelajaran yang mereka ajarkan, tetapi tidak

memberikan bukti bahwa kursus Kurikulum konten lokal dipilih berdasarkan minat dan rencana karier khusus siswa mereka, sesuai rekomendasi dokumen Depdiknas. Siswa di SMP B tidak lebih cenderung bekerja sebagai penjahit, tukang listrik, atau koki daripada mereka sebagai peniup kaca. Seseorang mungkin berpendapat bahwa kursus seperti itu dapat meningkatkan minat siswa di sekolah. Tetapi bahkan jika mereka memiliki efek itu, pengenalan Kurikulum konten lokal tidak boleh dianggap sebagai faktor penyebab, mengingat bahwa daftar program yang ditawarkan sebelum 1994 benar-benar berubah.

Sebagai hasil dari kebijakan Kurikulum konten lokal, sekolah menata ulang kurikulum menjadi satu set kotak baru. Beberapa guru memang semakin memperhatikan hubungan antara materi pelajaran yang mereka sebarkan kepada siswa, tetapi pengajaran dasar penjangkaran dasar kurikulum di sekolah menengah pertama di Indonesia tetap konstan. Tidak ditemukan bukti bahwa sekolah merevisi program pengajaran mereka dalam menanggapi kebutuhan masyarakat. Akibatnya, apa yang disebut sebagai rekonfigurasi besar sistem pendidikan tidak menyebabkan perubahan signifikan dalam pendidikan yang disampaikan kepada siswa sekolah menengah pertama di Indonesia. Pendidik seringkali cukup mahir dalam menunjukkan kepatuhan terhadap pedoman untuk reformasi kurikuler tanpa benar-benar mengubah isi pelajaran mereka sampai batas yang signifikan.

E. Kesimpulan

Pada akhir abad ke-20, setelah puluhan tahun mengabaikan gagasan desentralisasi, pemerintah Indonesia membuat komitmen yang

belum pernah terjadi sebelumnya untuk menyerahkan kekuasaan ke tingkat lokal. Didorong oleh organisasi-organisasi seperti Bank Dunia dan UNDP, organisasi ini mengeluarkan serangkaian undang-undang dan program yang menciptakan kerangka kerja untuk tindakan otonom di desa-desa dan kota-kota di Indonesia. Tampaknya upaya-upaya untuk redistribusi otoritas akan memiliki efek yang lebih luas dan tahan lama daripada yang lain yang dimulai sejak Indonesia memperoleh kemerdekaan. Di sektor pendidikan, tokoh masyarakat, orang tua, guru, dan administrator sekolah ditawarkan kuasa yang sebelumnya disediakan untuk pejabat Depdiknas di Jakarta. Untuk pertama kalinya, aktor lokal didorong untuk membentuk kebijakan dan praktik di sekolah. Menurut literatur Barat tentang reformasi pendidikan, anggota komunitas sekolah akan merangkul kesempatan seperti itu untuk menggunakan pengaruh mereka (Fullan, 1993b; McLaughlin, 1990; Sirianni, 1987; Sykes, 1990). Pejabat Depdiknas mengharapkan mereka melakukan hal itu. Akan tetapi, respons terhadap reformasi desentralisasi pendidikan yang diperkenalkan di Indonesia kurang memuaskan. Stakeholder lokal tampaknya ragu untuk mengubah nilai-nilai dan perilaku mereka agar sesuai dengan rencana pemerintah (Bjork, 2004).

Pemerintah Indonesia menerapkan reformasi desentralisasi dengan kecepatan dan pada tingkat yang tampaknya tidak terpikirkan beberapa tahun yang lalu. Perubahan-perubahan ini menantang anggota komunitas sekolah untuk mengambil tanggung jawab yang sebelumnya disediakan untuk pegawai Depdiknas yang bekerja di Jakarta. Tidak mengherankan, kendala keuangan dan kapasitas lokal yang tidak memadai membuat tantangan devolusi semakin menakutkan (Cohen, 2000). Seperti yang

ditunjukkan oleh literatur tentang desentralisasi pendidikan, kenyataan-kenyataan ini telah mengganggu transfer wewenang ke tingkat lokal. Namun sekolah yang saya kunjungi yang memiliki sumber daya paling melimpah, anggaran paling sehat, dan guru yang paling terlatih tidak lebih cenderung merangkul desentralisasi daripada lembaga sejawat yang kurang sejahtera. Sekolah terkaya dan termiskin termodifikasi berlatih sedikit jika sama sekali dalam menanggapi kebijakan desentralisasi. Bahkan orang-orang yang berbicara dengan antusias tentang gagasan mendelegasikan kewenangan yang meningkat atas pendidikan kepada masyarakat dan sekolah setempat terus menunggu arahan dari atasan mereka. Reformasi jarang melampaui tingkat retorika. Kata-kata yang digunakan informan untuk menggambarkan cara sekolah seharusnya dijalankan mungkin telah disesuaikan dengan rencana reformasi Depdiknas, tetapi tindakan mereka tidak (Bjork, 2005).

Pemisahan antara kata-kata dan perilaku ini menggarisbawahi kedalaman perubahan yang diperlukan sebelum sistem yang sangat tercentralisasi dapat mengalihkan otoritas ke tingkat yang lebih rendah dari hierarki administrasi. Mengkonfigurasi ulang sistem pendidikan Indonesia sehingga keputusan akan mengalir dari bawah ke atas daripada dari atas ke bawah memerlukan modifikasi pemikiran dan tindakan yang lebih luas daripada yang diakui oleh dokumen kebijakan. Desentralisasi sekolah pada dasarnya adalah langkah untuk mendemokratisasi mereka, dan jenis reformasi ini bertentangan dengan norma-norma yang memerintahkan kebanyakan lembaga publik Indonesia selama beberapa dekade. Selama era Orde Baru, mengikuti perintah dengan loyal lebih mungkin membawa satu penghargaan daripada bertindak dengan rasa

kemandirian. Pendidik Indonesia kemungkinan tidak memiliki pengalaman signifikan dengan lembaga yang dikelola secara demokratis; mereka juga tidak diharapkan akrab dengan sekolah yang secara teratur memasukkan guru atau orang tua dalam membuat keputusan penting. Pergeseran ke sistem pendidikan yang dikelola secara lokal tidak hanya memerlukan pemurnian praktik yang ada; itu membutuhkan pembangunan yayasan baru (Bjork, 2005).

Individu yang harus memikul wewenang dalam sistem desentralisasi menafsirkan reformasi dengan mengacu pada norma kelembagaan dan sosial yang membingkai kehidupan mereka. Gagasan partisipasi demokratis dan pemikiran independen yang mendasari konsep desentralisasi belum ditekankan di lembaga-lembaga publik Indonesia di masa lalu. Ketika para aktor lokal menegosiasikan kebijakan desentralisasi yang telah diturunkan kepada mereka, mereka melampirkan makna pada frasa yang meliputi pembicaraan kebijakan, dalam hal yang masuk akal di sekitar mereka. Sebagai hasil dari proses penafsiran lokal tersebut, kebijakan desentralisasi yang diberlakukan di Indonesia telah dibentuk kembali agar terlihat sangat berbeda dari rencana yang dibuat oleh pejabat Depdiknas, yang tindakannya lebih terkait erat dengan arus informasi transnasional daripada kenyataan ruang kelas Indonesia. Akibatnya, individu yang berada di semua tingkatan sistem pendidikan dapat memberikan laporan positif tentang dampak desentralisasi pendidikan sementara praktik di sekolah tetap konstan.

Data yang telah terkumpul menunjukkan bahwa warga negara Indonesia umumnya tertarik dengan prospek pelimpahan wewenang sekolah dan lembaga publik lainnya. Namun, mereka sepertinya tidak

memiliki pemahaman menyeluruh tentang implikasi proses ini terhadap perilaku mereka sendiri. Walaupun informan sering berbicara dengan optimisme tentang gagasan sekolah yang dikelola secara lokal, jarang dapat ditemui orang tua, guru, administrator, atau pejabat pemerintah yang telah memikirkan dengan serius bagaimana mereka perlu mengubah perilaku mereka sendiri agar sejalan dengan tujuan dari desentralisasi pendidikan. Dalam komentar mereka, orang yang diwawancarai kadang-kadang menggunakan frasa (seperti "otonomi daerah" atau "manajemen berbasis sekolah") yang meliputi literatur tentang desentralisasi pendidikan. Namun, mereka datang dengan definisi untuk istilah-istilah tersebut mengacu pada norma dan nilai-nilai kehidupan mereka sendiri. Interpretasi mereka terhadap istilah-istilah tersebut sering bertentangan dengan yang digunakan oleh pejabat pendidikan atau konsultan internasional: partisipasi orang tua ditafsirkan sebagai memberikan kontribusi keuangan ke sekolah; Kegiatan otonom oleh para guru membutuhkan penggantian nama mata pelajaran dan kurikulum, tetapi tidak ada modifikasi perilaku yang signifikan. Bagi banyak orang, desentralisasi adalah tujuan yang patut dipuji, asalkan tidak mengharuskan perubahan dalam tanggung jawab mereka sendiri. Singkatnya, individu-individu yang diharapkan untuk mengambil peran dan tanggung jawab baru dalam sistem pendidikan yang terdesentralisasi berpegang teguh pada perilaku yang telah melayani mereka dengan baik di masa lalu daripada mengikuti rekomendasi yang berbahaya dan tidak terbukti yang diuraikan dalam dokumen kebijakan.

BAB V

KEBIJAKAN DESENTRALISASI PENDIDIKAN

Pembekalan UU Otonomi Daerah yang dimulai dengan diterapkannya UU No. 22 Tahun 1999 dan kemudian disempurnakan dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan diserahkannya sejumlah kewenangan yang semula menjadi urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, mengakibatkan terjadinya perubahan dalam berbagai aspek pembangunan di Indonesia, termasuk juga dalam aspek pendidikan. Berdasarkan pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004, urusan-urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat meliputi: (1) *politik luar negeri*, (2) *pertahanan*, (3) *keamanan*, (4) *yustisi*, (5) *moneter dan fiskal nasional*, dan (6) *agama*. Selain urusan-urusan tersebut, semua urusan telah diserahkan kepada pemerintah daerah baik pemerintah provinsi, kabupaten dan kota.

Pelimpahan wewenang kepada daerah membawa konsekuensi terhadap pembiayaan guna mendukung proses desentralisasi sebagaimana termuat dalam pasal 12 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 bahwa urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Untuk itu, dikeluarkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang bertujuan memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan,

partisipatif, bertanggung jawab, dan pasti, serta mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang jelas.

Dengan jumlah kewenangan yang begitu besar tersebut membawa perubahan struktur dalam pengelolaan pendidikan, dan berlaku juga pada penentuan *stakeholder* di dalamnya. Jika pada masa sebelum diberlakukannya otonomi daerah, *stakeholder* pendidikan sepenuhnya berada di tangan aparat pusat, maka di era otonomi pendidikan sekarang ini peranan sebagai *stakeholder* akan tersebar kepada berbagai pihak yang berkepentingan.

Sejalan dengan arah kebijakan otonomi dan desentralisasi yang ditempuh oleh pemerintah, tanggung jawab pemerintah daerah akan meningkat dan semakin luas, termasuk dalam manajemen pendidikan. Pemerintah daerah diharapkan untuk senantiasa meningkatkan kemampuannya dalam berbagai tahap pembangunan pendidikan, sejak tahap perumusan kebijakan daerah, perencanaan, pelaksanaan, sampai pemantauan atau monitoring di daerah masing-masing sejalan dengan kebijakan pendidikan nasional yang digariskan pemerintah. Kendatipun sentralisasi pendidikan disatu sisi mempunyai nilai positif, paling tidak dalam hal ini tercapainya standar mutu secara nasional, namun disisi lain mempunyai dampak yang tidak sedikit. Akibat sentralisasi, sekolah tidak memiliki kebebasan mengembangkan diri, sekolah yang baik akan terhambat karena dipaksa mengikuti aturan-aturan pemerintah pusat, para guru menjadi sekadar pelaksana petunjuk, sehingga tidak kreatif mendampingi anak didik. Pada gilirannya, sekolah-sekolah akan memanipulasi laporan demi kebaikannya dan demi tuntutan pusat yang tidak memperhatikan kepentingan lokal.

Dengan demikian, melihat plus minusnya bagaimanapun desentralisasi pendidikan merupakan suatu keharusan, di samping tentunya sejumlah peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan menuntut untuk dilaksanakan. Meskipun demikian, pelaksanaan desentralisasi pendidikan sebaiknya tidak dilakukan melalui mekanisme penyerahan “*kekuasaan birokrasi*” dari pusat ke daerah, karena kekuasaan telah terbukti gagal dalam mewujudkan pendidikan yang bermutu. Melalui strategi “*desentralisasi pemerintahan di bidang pendidikan*”, Kementerian Pendidikan Nasional tidak hanya berkepentingan dalam mengembangkan kabupaten/kota dalam mengelola pendidikan, tetapi juga berkepentingan dalam mewujudkan otonomi satuan pendidikan, yaitu otonomi di tingkat sekolah.

Belajar dari pengalaman bangsa-bangsa lain dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan, Supriadi (2003: 71), mengelempokkan sistem desentralisasi pengelolaan pendidikan menjadi empat kemungkinan, yaitu:

1. Suatu negara menganut sistem pengelolaan pendidikan sentralistik tanpa disertai dengan manajemen berbasis sekolah;
2. Suatu negara menganut sistem pengelolaan pendidikan desentralistik (ke tingkat provinsi atau kabupaten/kota), tetapi tidak diikuti dengan manajemen berbasis sekolah;
3. Suatu negara menganut sistem pengelolaan pendidikan sentralistik tetapi pada saat yang sama mengembangkan manajemen berbasis sekolah;
4. Suatu negara menganut sistem pengelolaan pendidikan desentralistik dan sekaligus melaksanakan manajemen berbasis sekolah.

Dari kemungkinan-kemungkinan tersebut di atas, tampaknya sekarang Indonesia mengimplementasikan sistem keempat, yaitu desentralisasi sistem pengelolaan pendidikan dan manajemen berbasis sekolah. Namun demikian, dalam beberapa hal menyangkut pembiayaan pendidikan dan kurikulum, masih cenderung tergantung pada keputusan-keputusan pemerintah pusat.

Untuk melaksanakan desentralisasi pendidikan secara nasional di seluruh wilayah Indonesia tampaknya mengalami banyak kesulitan, karena sejumlah masalah dan kendala yang perlu diatasi. Masalah-masalah yang berkaitan dengan substansi manajemen pendidikan dan perundang-undangan antara lain:

A. Masalah Desentralisasi Manajemen Kurikulum

Sebagaimana diketahui bahwa kondisi masyarakat Indonesia adalah sangat heterogen, dengan berbagai macam keragamannya seperti budaya, adat, suku, sumber daya alam dan bahkan sumber daya manusianya. Masing-masing daerah mempunyai kesiapan dan kemampuan yang berbeda dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan. Permasalahan relevansi pendidikan selama ini diarahkan pada kurangnya kepercayaan pemerintah pada daerah untuk menata sistem pendidikannya yang sesuai dengan kondisi objektif di daerahnya. Situasi ini memacu terciptanya pengangguran lulusan akibat tidak relevannya kurikulum dengan kondisi daerah.

Kondisi desentralisasi manajemen kurikulum berkenaan dengan kemampuan daerah dalam aspek relevansi di atas. Permasalahan relevansi pendidikan selama ini diarahkan pada kurangnya kepercayaan pemerintah

pada daerah untuk menata sistem pendidikannya yang setara dengan kondisi objektif di daerahnya. Situasi ini memacu terjadinya pengangguran lulusan akibat tidak relevannya kurikulum dengan kondisi daerah. Karena itu, desentralisasi kurikulum menjadi alternatif yang harus dilakukan. Pelaksanaan kurikulum muatan lokal yang selama ini memiliki pertimbangan prosentasi lebih kecil daripada kurikulum nasional belum cukup memadai dengan situasi, kondisi, dan kebutuhan daerahnya.

Dalam konteks otonomi daerah, kurikulum suatu lembaga pendidikan tidak sekadar daftar mata pelajaran yang dituntut di dalam suatu jenis dan jenjang pendidikan. Dalam pengertiannya yang luas, kurikulum berisi kondisi yang telah melahirkan suatu rencana atau program pelajaran tertentu, juga berkenaan dengan proses yang terjadi di dalam lembaga (proses pembelajaran), fasilitas yang tersedia yang menunjang terjadinya proses, dan akhirnya produk atau hasil dari proses tersebut.

Kurikulum adalah keseluruhan program, fasilitas, dan kegiatan suatu lembaga pendidikan atau pelatihan untuk mewujudkan visi dan misi lembaganya. Oleh karena itu, pelaksanaan kurikulum untuk menunjang keberhasilan sebuah lembaga pendidikan harus ditunjang hal-hal sebagai berikut:

1. Tersedianya tenaga pengajar (guru) yang kompeten;
2. Tersedianya fasilitas fisik atau fasilitas belajar yang memadai dan menyenangkan;
3. Tersedianya fasilitas bantu untuk proses belajar mengajar;
4. Adanya tenaga penunjang pendidikan seperti tenaga administrasi, pembimbing, pustakawan, laboran.

5. Tersedianya dana yang memadai;
6. Manajemen yang efektif dan efisien;
7. Terpeliharanya budaya yang menunjang, seperti nilai-nilai religius, moral, kebangsaan, dan lain-lain;
8. Kepemimpinan pendidikan yang visioner, transparan dan akuntabel.

Kurikulum sekolah yang amat terstruktur dan sarat beban menyebabkan proses pembelajaran di sekolah menjadi steril terhadap keadaan dan perubahan lingkungan fisik dan sosial yang berkembang dalam masyarakat. Akibatnya, proses pendidikan menjadi rutin, tidak menarik, dan kurang mampu memupuk kreativitas murid untuk belajar serta guru dan pengelola pendidikan dalam menyusun dan melaksanakan pendekatan pembelajaran yang inovatif.

Kurikulum kelembagaan pendidikan yang baik adalah kurikulum kelembagaan pendidikan yang berkembang dari dan untuk masyarakat, yaitu kelembagaan pendidikan yang bersandarkan pada komunitas masyarakat. Namun demikian, pada zaman reformasi dan keterbukaan seperti sekarang, permasalahan yang timbul adalah bagaimana mengubah pola pikir yang dikembangkan secara sentralistik dan memasung kreativitas masyarakat, menjadi pola pikir kemitraan. Dampak langsung dari sekian lama sistem sentralistik dijalankan adalah terpolanya cara berpikir masyarakat kebanyakan, baik birokrasi, para pendidik, dan masyarakat umumnya. Mereka terbiasa berpikir dan bekerja dengan adanya juklak, juknis, serba aturan, sehingga sulit lahirnya kreativitas, improvisasi, inovasi. Kemitraan yang dimaksud adalah kemitraan antara masyarakat dan kelembagaan-kelembagaan pendidikan.

Dalam kaitan dengan manajemen kurikulum, peningkatan relevansi dengan tuntutan perkembangan kebutuhan masyarakat antara lain perlu dilakukan manajemen kurikulum yang berangkat dari suatu prediksi yang dapat memberikan gambaran dan keadaan masyarakat beberapa tahun mendatang. Hal ini penting, apalagi sekarang masyarakat cenderung lebih berpikir pragmatis, yakni suatu tuntutan kepada lembaga pendidikan untuk dapat melahirkan output yang mampu menjamin masa depannya terutama dalam sektor dunia kerja. Oleh karena itu, kurikulum pendidikan harus tetap dijaga agar selalu responsif dalam mengikuti perkembangan teknologi yang menunjang pelaksanaan tugas lulusan di lapangan.

Penggunaan pendekatan dalam merumuskan kurikulum harus memiliki cakupan yang luas, dapat mengintegrasikan pengetahuan dengan keterampilan yang diyakini sebagai unsur penting untuk hidup lebih mandiri. Strategi pembelajaran dirancang untuk membimbing, melatih dan membelajarkan peserta didik agar mempunyai bekal dalam menghadapi masa depannya, dengan memanfaatkan peluang dan tantangan yang ada.

B. Masalah Desentralisasi Manajemen Sumber Daya Manusia (SDM)

Persoalan sumber daya manusia (SDM) merupakan salah satu dari tuntutan pendidikan, di mana tuntutan SDM ini ternyata mengalami dinamisasi kualitas. Standard mutu dituntut di setiap jenis pekerjaan, sesuai dengan tuntutan kualitas produk dan kualitas jasa yang diharapkan untuk memenuhi kepuasan hidup manusia. Yang berarti tuntutan sosial

dari pendidikan kita mengalami dinamika juga. Sumber daya manusia merupakan pilar yang paling utama dalam melakukan implementasi desentralisasi pendidikan. Banyak kekhawatiran dalam bidang kesiapan SDM ini, di antaranya belum terpenuhinya lapangan kerja dengan kemampuan sumber daya yang ada. Prinsip “*the right man on the right place*” semakin jauh pelaksanaannya. Implementasi desentralisasi pendidikan masih menyimpan beberapa kendala seperti dalam pengangkatan pengelola pendidikan yang tidak memperhatikan latar belakang dan profesionalisme, Kepala Dinas Pendidikan yang terkadang sama sekali tidak mengerti masalah pendidikan. Meskipun para mantan pejabat pernah itu pernah mengurus orang banyak, mereka mempunyai karakteristik yang berbeda dengan peserta didik dan manusia yang berkecimpung dalam dunia pendidikan.

Sejak dilaksanakannya otonomi daerah, pengelolaan sumber daya manusia di daerah baik di provinsi, kabupaten dan kota memang cukup memprihatinkan. Pimpinan daerah (gubernur, bupati, dan walikota) yang kekuasaannya sangat besar kadang-kadang menempatkan orang-orangnya secara serampangan dan jarang memperhatikan aspek profesionalisme. Koordinasi lembaga juga agak terhambat, karena tidak ada hubungan secara hierarkis antara lembaga yang ada di tingkat kabupaten/kota dengan provinsi. Tidak jarang ketika dinas pendidikan provinsi harus melakukan koordinasi dengan dinas pendidikan kabupaten/kota, tetapi pada waktu bersamaan di kabupaten dan kota juga dilaksanakan rapat dinas dengan bupati/walikota, maka Kepala Dinas Pendidikan biasanya lebih memilih mengikuti rapat dengan bupati/walikota yang merupakan atasannya ketimbang mengikuti rapat atau koordinasi dengan dinas

pendidikan provinsi. Akibatnya hanya utusan yang mewakili Kepala Dinas kabupaten/kota yang bisa hadir, dan dalam hal ini terkadang informasi yang di dapat juga tidak pas dengan apa yang diharapkan. Fenomena semacam ini sudah lumrah terjadi sejak dilaksanakannya otonomi daerah.

Bagaimanapun sumber daya manusia yang kurang profesional akan menghambat pelaksanaan sistem pendidikan. Penataan SDM yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan dan keahliannya menyebabkan pelaksanaan pendidikan tidak profesional. Banyak tenaga kependidikan yang latar belakang pendidikannya tidak relevan di tempatkan di dunia kerja yang ditekuninya. Dalam bidang kepegawaian tampak bahwa rotasi atau mutasi pegawai atau guru antar kabupaten.kota dan provinsi sulit dilaksanakan karena alasan terbatasnya Dana Alokasi Umum (DAU), karena sektor penggajian guru biasanya masuk dalam alokasi dana DAU, sehingga pengurangan tenaga pegawai PNS guru yang disebabkan pindah ke kabupaten/kota atau provinsi lain, akan dianggap cukup memberatkan bagi daerah yang bersangkutan, terlebih-lebih bagi daerah yang minus sumber daya alamnya. Tidak jarang proses kepindahan guru harus melalui proses panjang dan berbelit-belit. Dari minta persetujuan Kepala Sekolah, Kepala Cabang Dinas, Kepala Dinas sampai Asisten bidang Administrasi, Sekretaris Ddaerah, dan Bupati/Walikota. Untuk pegawai pusat biasanya meskipun Surat Keputusan pindah dari Kementerian sudah terbit tetap tidak dapat dilaksanakan secara langsung.

Pengelolaan dan pembinaan pegawai negeri di kabupaten/kota satu dengan lainnya tidak sama, sehingga sering menimbulkan

kecemburuan antar pegawai kabupaten/kota atau provinsi. Kekurangan tenaga guru sulit diatasi karena mutasi PNS/guru kabupaten/kota maupun tidak dapat dilakukan. Dalam kondisi seperti ini akibatnya sangat merugikan bagi daerah untuk dapat maju dan berkembang sesuai dengan potensi sumber daya manusia yang dimilikinya. Pelaksanaan otonomi daerah yang dititikberatkan pada kabupaten dan kota, dipercaya banyak mengandung makna yang menggambarkan suatu situasi yang penuh tantangan. Bahkan sering digambarkan sebagai keadaan dalam era reformasi, di mana segala sesuatu berbau Orde Baru yang penuh intrik kolusi, korupsi, dan nepotisme perlu dimusnahkan dalam manajemen pembangunan bangsa. Dalam hal ini, individu maupun organisasi dituntut dapat hidup secara lebih kreatif, responsif, dan inovatif.

Dalam perspektif teoritis, manajemen SDM dalam konteks desentralisasi pemerintahan erat kaitannya dengan teori *global economy*. Dampak teori ini telah menyebabkan perimbangan dari *natural resources* ke *knowledge based resources*. Pembangunan tersebut pada praktiknya tidak terbatas hanya pada infrastruktur teknologi sebagai manifestasi dari *knowledge*. Pengertian *knowledge* bukan dalam arti pengetahuan biasa, tetapi dalam arti yang lebih komprehensif. Seperti dalam halnya manajemen modern, keandalannya tidak hanya ditentukan oleh faktor *human* semata-mata, tetapi juga oleh implementasi infrastruktur dan instrumen *knowledge implementation*. Unsur *knowledge* ini sekaligus juga menjadi *instrumen* dalam *human resources development (HRD)*. Dengan demikian, jika pemerintah daerah ingin dianggap sebagai institusi HRD, maka tujuan filosofi HRD bukan hanya menciptakan sumber daya yang memiliki kemampuan melakukan pekerjaan semata-mata, tetapi juga

diarahkan kepada kepemilikan pengetahuan dan kapasitas untuk mengembangkan pengetahuan yang dapat digunakan dalam melaksanakan pekerjaan secara lebih baik dan berkualitas.

C. Masalah Desentralisasi Pembiayaan

Persoalan dana merupakan persoalan yang paling krusial dalam perbaikan dan pembangunan sistem pendidikan di Indonesia, dan dana juga merupakan salah satu syarat atau unsur yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggara pendidikan. Selama ini dikeluhkan bahwa mutu pendidikan nasional rencah karena dana yang tidak mencukupi, anggaran untuk pendidikan masih terlalu rendah. Padahal jika mau belajar dari bangsa-bangsa yang maju bagaimana mereka membangun, justru mereka berani secara nekat menempatkan anggaran untuk pembiayaan pendidikan melebihi keperluan-keperluan yang lain.

UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional sebenarnya sudah mengamanatkan tentang pentingnya alokasi anggaran dana untuk pembiayaan dan pembangunan pendidikan ini. Dalam pasal 49 ayat (1) dikemukakan bahwa “Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sayangnya amanat yang jelas-jelas memiliki dasar dan payung hukum tersebut dengan berbagai dalih dan alasan sampai saat ini masih belum bisa dilaksanakan, sementara itu di daerah baik para eksekutif maupun legislatif masih sibuk berdebat dan sok pintar, sehingga

menimbulkan kesan bahwa pendidikan merupakan bagian dari pembangunan yang belum diprioritaskan.

Dana masyarakat yang selama ini digunakan untuk membiayai pendidikan belum optimal teralokasikan secara proporsional sesuai dengan kemampuan daerah. Terserapnya dana masyarakat ke pusat membuat daerah menjadi semakin tidak berdaya membiayai penyelenggaraan pendidikan. Sarana dan prasarana pendidikan sangat tergantung pengadaannya dari pemerintah pusat. Sementara itu dalam konteks pembiayaan, dengan diberlakukannya otonomi daerah, maka anggaran pendidikan dialokasikan pada APBD. Terlihat jelas penurunan biaya penyelenggaraan pendidikan, banyak yang masih sangat terbatas, tidak jarang mereka juga menempatkan pembangunan pendidikan bukan berada pada skala prioritas. Umumnya di daerah, termasuk Pimpinan Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota), DPRD dan pengambil kebijakan yang lain, bila bicara tentang pendidikan semua sepakat merupakan sesuatu yang sangat penting dan harus menjadi prioritas pembangunan. Namun ketika sampai pada tahap implementasi dan pengambilan kebijakan, terutama menyangkut penganggaran pendidikan di APBD, semuanya tidak ada lagi yang mampu berbuat banyak. Bagi pimpinan daerah pendidikan mungkin saja merupakan prioritas yang keberapa setelah mobil dinas, rumah dinas, proyek-proyek fisik lain, dan sebagainya.

Dalam konteks ekonomi, pada dasarnya pendidikan merupakan investasi panjang yang hasilnya tidak bisa dilihat satu dua tahun, tapi jauh ke depan. Sebagai suatu investasi produktif, mestinya pembangunan pendidikan harus memperhitungkan dua konsep utama, yaitu biaya (*cost*)

dan manfaat (*benefit*) pendidikan. Berkaitan dengan biaya pendidikan ini sendiri, menurut Ace Suryadi (2004: 181), terdapat empat agenda kebijakan yang perlu mendapatkan perhatian serius, yaitu (1) besarnya anggaran pendidikan yang dialokasikan (*revenue*), (2) aspek keadilan dalam alokasi anggaran, (3) aspek efisiensi dalam pendayagunaan anggaran, dan (4) anggaran pendidikan dan desentralisasi pengelolaan.

Dalam mengukur manfaat biaya pendidikan sering didasarkan kepada konsep biaya pendidikan yang sifatnya lebih kompleks dari keuntungan, karena komponen-komponen biaya terdiri dari lembaga, jenis dan sifatnya. Biaya pendidikan bukan hanya berbentuk uang, tetapi juga dalam bentuk biaya kesempatan. Biaya kesempatan (*income forgone*) yaitu potensi pendapatan bagi seorang siswa selama mengikuti pelajaran atau menyelesaikan studi. Dengan demikian, biaya keseluruhan selama di tingkat persekolahan terdiri dari biaya langsung dan biaya tidak langsung. Biaya pendidikan merupakan dasar empirik untuk memberikan gambaran karakteristik keuangan sekolah.

Keuntungan pendidikan tidak selalu dapat diukur dengan standar nilai ekonomi dan uang. Hal ini disebabkan manfaat pendidikan, disamping memiliki nilai ekonomi, juga memiliki nilai sosial. Dalam pengukuran dampak pendidikan terhadap keuntungan ekonomi atau pendapatan seseorang dari produktivitas yang dimilikinya, memerlukan asumsi-asumsi. Asumsi bahwa produktivitas seseorang dianggap merupakan fungsi dari keahlian yang diperoleh dari pendidikan. Dalam aspek efisiensi pendidikan memiliki kaitan antara pendayagunaan sumber-sumber yang terbatas sehingga mencapai optimalisasi yang tinggi. Dalam biaya pendidikan, efisiensi hanya akan ditentukan oleh ketepatan di dalam

mendayagunakan anggaran pendidikan dengan memberikann prioritas pada faktor-faktor *input* pendidikan yang dapat memacu prestasi belajar anak didik.

D. Masalah Desentralisasi Manajemen Sarana dan Prasarana

Bidang sarana dan prasarana pendidikan berkenaan dengan fasilitas dan kemudahan-kemudahan dalam pelaksanaan pendidikan yang tersedia. Sarana dan prasarana pendidikan pengadaannya masih sangat tergantung dari pemerintah pusat, sementara pendistribusiannya belum terjamin merata sampai ke tujuannya, sehingga kemandirian dan tanggung jawab daerah masih kurang maksimal. Persoalan-persoalan menyangkut fasilitas pendidikan, erat kaitannya dengan kondisi tanah, bangunan dan perabot yang menjadi penunjang terlaksananya proses pendidikan. Dalam aspek tanah, berkaitan dengan status hukum kepemilikan tanah yang menjadi tempat pendidikan, letaknya yang kurang memenuhi persyaratan lancarnya proses pendidikan (sempit, ramai, terpencil, kumuh, labil, dan sebagainya). Aspek bangunan berkenaan dengan kondisi gedung sekolah yang kurang memadai untuk lancarnya proses pendidikan (lembab, gelap, sempit, rapuh, bahkan banyak yang sudah ambruk, dan lain-lain) sampai membahayakan keselamatan. Aspek perabot berkenaan dengan sarana yang kurang memadai bagi pelaksanaan proses pendidikan termasuk fasilitas untuk kebutuhan ekstrakurikuler di sekolah tersebut.

1. Konsep Standarisasi Mutu Sarana dan Prasarana

Yang dimaksud dengan standar mutu ialah paduan sifat-sifat barang atau jasa yang relatif mantap dan sesuai dengan kebutuhan pelanggan dalam arti yang luas (lokal, nasional, dan internasional). Mutu

suatu barang atau jasa dikatakan baik, jika sesuai dengan standar mutu yang telah ditentukan, yang juga berarti dapat memenuhi kebutuhan pelanggan baik lokal, nasional ataupun global. Di negara-negara industri telah dikembangkan sistem standar mutu termasuk cara pengarahannya (*guidelines*) yang relevan dengan persyaratan seperti yang ditentukan dalam spesifikasi teknis produk. Beberapa contoh dari sistem standar mutu adalah *British Standard Institute*, *American National Standard Institute*, *American Society for Quality Control*, dan *International Standard of Organizatio*, (ISO) yang berkedudukan di Swiss. Sistem penjaminan mutu pendidikan dimaksudkan menunjuk pada sekumpulan elemen pendidikan yang saling terkait dalam suatu konstruksi fungsional dan diarahkan pada terjaminnya mutu pendidikan.

Dalam konteks penjaminan mutu dan upaya peningkatan mutu pendidikan, pemerintah telah mengeluarkan PP No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, di mana dalam pasal 91 dikemukakan bahwa :

- a. Setiap satuan pendidikan pada jalur formal dan nonformal wajib melakukan penjaminan mutu pendidikan;
- b. Penjaminan mutu pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk memenuhi atau melampaui standar nasional pendidikan;
- c. Penjaminan mutu pendidikan sebagaimana pada ayat (1) dilakukan secara bertahap, sistematis, dan terencana dalam suatu program penjaminan mutu yang memiliki target dan kerangka waktu yang jelas.

Adapun yang dimaksud dengan standar pendidikan sebagai kerangka acuan penyelenggaraan pendidikan dasar, menengah, dan

pendidikan tinggi, meliputi standar isi, standar proses, standar kompetensi lulusan, standar pendidik dan tenaga kependidikan, standar sarana dan prasarana, standar pengelolaan, standar pembiayaan, dan standar penilaian pendidikan.

Di Indonesia, ada beberapa lembaga atau badan yang terlibat langsung dalam kegiatan penjaminan pendidikan, baik tingkat dasar, menengah, maupun perguruan tinggi, yaitu:

- a. *Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP)* adalah badan independen yang bertugas mengembangkan, memantau, dan mengevaluasi standar nasional pendidikan;
- b. *Kementerian Pendidikan*, adalah kementerian yang bertanggung jawab di bidang pendidikan;
- c. *Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan* yang selanjutnya disebut LPMP adalah unit pelaksana teknis kementerian yang berkedudukan di provinsi dan bertugas untuk membantu pemerintah daerah dalam bentuk supervisi, bimbingan, arahan, saran, dan bantuan teknis kepada satuan pendidikan dasar dan menengah serta pendidikan nonformal dalam berbagai upaya penjaminan mutu satuan pendidikan untuk mencapai standar nasional pendidikan;
- d. *Badan Akreditasi Nasional Sekolah/Madrasah (BAN-S/M)* adalah Badan evaluasi mandiri yang menetapkan kelayakan program dan/atau satuan pendidikan jenjang pendidikan dasar dan menengah jalur formal dengan mengacu pada standar nasional pendidikan;
- e. *Badan Akreditasi Nasional Pendidikan Non Formal (BAN-PNF)* adalah badan evaluasi mandiri yang menetapkan kelayakan program

- dan/atau satuan pendidikan jalur pendidikan nonformal dengan mengacu pada standar nasional pendidikan;
- f. *Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN-PT)* adalah badan evaluasi mandiri yang menetapkan kelayakan program dan/atau satuan pendidikan pada jenjang pendidikan tinggi dengan mengacu pada standar nasional pendidikan;
 - g. *Menteri* adalah menteri yang menangani urusan pemerintahan dalam bidang pendidikan.

2. Manajemen Sarana dan Prasarana

Menata lahan, bangunan, perabot, dan perlengkapan serta arsip untuk lembaga pendidikan. Prinsip dasar tentang manajemen berbagai unsur tersebut di atas, seharusnya tidak melupakan usaha menciptakan suasana aman, sehat dan nyaman serta memenuhi kebutuhan pendidikan, antara lain:

- a. Harus menggambarkan cita dan citra masyarakat seperti halnya yang dinyatakan dalam filsafat dan tujuan pendidikan;
- b. Perencanaan hendaknya merupakan pancaran keinginan bersama dengan pertimbangan pemikiran tim ahli yang cukup cakap yang ada di masyarakat;
- c. Hendaknya disesuaikan bagi kepentingan peserta didik, demi terbentuknya karakter/watak mereka dan dapat melayani serta menjamin mereka di waktu mengikuti pendidikan sesuai dengan bakatnya masing-masing;
- d. Perabot dan perlengkapan serta peralatan hendaknya disesuaikan dengan kepentingan dan manfaat bagi peserta dan tenaga kependidikan;

- e. Administrator lembaga pendidikan harus dapat membantu program pembelajaran secara efektif, melatih para tenaga kependidikan serta memilih alat dan cara menggunakannya;
- f. Seorang penanggung jawab lembaga pendidikan harus mempunyai kecakapan untuk mengenal baik kualitatif maupun kuantitatif serta menggunakannya dengan tepat perabot dan perlengkapan yang ada;
- g. Sebagai penanggung jawab lembaga pendidikan harus mampu menggunakan serta memelihara perabot dan perlengkapan sekitarnya sehingga ia dapat membantu terwujudnya kesehatan, keamanan, dan keindahan;
- h. Sebagai penanggung jawab lembaga pendidikan bukan hanya mengetahui kekayaan yang dipercayakan kepadanya, tetapi juga harus memperhatikan seluruh keperluan alat-alat pendidikan yang dibutuhkan peserta didik, sanggup menata dan memeliharanya.

3. Investasi Sarana dan Prasarana

Inventarisasi adalah kegiatan untuk mencatat dan menyusun daftar inventaris barang-barang milik instansi atau unit kerja secara teratur, secara tertib menurut ketentuan dan tata cara yang berlaku. Inventarisasi dilakukan dalam upaya menuju penyempurnaan pengurusan, pengawasan keuangan dan kekayaan lembaga secara efektif, serta dalam rangka meningkatkan efektivitas perencanaan penganggaran, pengadaan, penyimpanan dan pemeliharaan, penyaluran serta penghapusan perlengkapan yang ada.

Inventarisasi pada dasarnya bertujuan untuk tertib administrasi barang, penghematan keuangan negara, laporan inventaris barang-barang milik negara, bahan untuk penghitungan kekayaan lembaga, dan

mempermudah pengawasan barang-barang. Pelaksanaan inventarisasi dilakukan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan inventarisasi melalui suatu sistem yang dipergunakan untuk mencatat barang milik lembaga, yaitu sistem inventarisasi seragam yang meliputi kegiatan-kegiatan membuat: Buku Inventaris Barang (BIB), Kartu Inventaris Barang (KIB), Daftar Inventaris Barang (DIB), Laporan Mutasi Barang (LMB), Laporan Tahunan Ruangan (LTR), Laporan Tahunan (LT), serta catatan inventaris lainnya;
- b. Tiap unit kantor/satuann kerja/proyek yang merupakan satu kesatuan administrasi tersendiri harus menyelenggarakan administrasi barang milik lembaga yang diurus dan dikuasanya secara terperinci, lengkap dan teratur;
- c. Klasifikasi, kodefikasi pemilihan barang, yang mencakup:
 1. Klasifikasi atau pengelompokan barang, yaitu penggolongan barang inventaris sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Tujuannya adalah untuk memudahkan pencatatan atau penemuan kembali barang inventaris tersebut baik secara fisik maupun catatan. Barang inventaris dikelompokkan dalam empat kelompok besar, yaitu: a) barang tidak bergerak, b) barang bergerak, c) hewan, d) barang persediaan;
 2. Kodefikasi barang, yaitu pemberian kode/tanda tertentu pada barang inventaris. Pemberian kode bisa berupa huruf, gambar, simbol, atau angka (*numerik*). Tujuan kodefikasi barang adalah untuk mengenal jenis barang tertentu dan menyeragamkan urutan barang pada daftar laporan barang inventaris;

3. Kode pemilikan barang, yaitu pemberian kode-kode tertentu pada barang inventaris guna memudahkan mengetahui pemilik dan keberadaan barang inventaris dimaksud.

Dalam konteks otonomi daerah, dalam bidang perlengkapan, sering kali terjadi rebutan aset, dan umumnya aset departemen beralih menjadi aset provinsi, pengaturan penggunaan aset belum tentu sesuai dengan eban tugas masing-masing instansi dinas. Sementara proses penghapusan barang melalui waktu yang lama dan birokrasi yang sangat panjang.

E. Masalah Desentralisasi Organisasi Kelembagaan

Dalam hal kelembagaan kependidikan antar kabupaten/kota dan provinsi tidak sama dan terkesan berjalan sendiri-sendiri, baik menyangkut struktur, nama organisasi kelembagaan, dan lain sebagainya. Menurut undang-undang memang ada kewenangan lintas kabupaten/kota, tapi kenyataannya itu hanyalah dalam tataran konsep, praktiknya tidak berjalan. Di dalam UU No. 22 Tahun 1999 pasal 4 ayat (2) dikemukakan bahwa masing-masing daerah provinsi, kabupaten/kota, berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki termasuk di bidang pendidikan. Sementara itu pada UU No. 32 Tahun 2004 dinyatakan lagi pada Pasal 2 ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Dan ayat (2) Pemerintahan daerah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas

pembantuan. Hal ini tentu tidak sejalan dengan UU No. 20 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa pendidikan merupakan suatu sistem, keseluruhan yang terpadu dari semua satuan dan kegiatan pendidikan yang berkaitan satu sama lain untuk mengusahakan tercapainya tujuan pendidikan nasional.

Proses desentralisasi kelembagaan pendidikan merupakan proses yang cukup rumit, hal ini sebagaimana yang digambarkan Soewartoyo, dkk. (2003: 80-81), disebabkan beberapa faktor, yaitu:

1. Desentralisasi kelembagaan pendidikan akan menciptakan suatu sistem pendidikan dengan kebijakan-kebijakan yang faktual;
2. Desentralisasi kelembagaan pendidikan harus mengelola sumber dayanya dan sekaligus memanfaatkannya;
3. Desentralisasi kelembagaan pendidikan harus melatih tenaga kependidikan dan tenaga pengelola tingkat lapangan yang profesional;
4. Desentralisasi kelembagaan pendidikan harus menyusun kurikulum yang tepat guna;
5. Desentralisasi kelembagaan pendidikan juga harus dapat mengelola sistem pendidikan yang didasarkan pada kehidupan sosial budaya setempat.

Sebagai gejala yang umum, bahwa jenjang dan jenis kelembagaan pendidikan dipilah-pilah sedemikian rupa, sehingga tampak satu sama lain tidak mempunyai hubungan. Kelembagaan pendidikan tinggi misalnya, seolah-olah berkaitan dengan kelembagaan pendidikan menengah. Demikian juga dengan kelembagaan pendidikan

menengah tidak tampak ada hubungannya dengan kelembagaan pendidikan dasar. Pemilahan jenis dan jenjang kelembagaan pendidikan ini tampaknya merupakan hasil dari sistem birokrasi dan sentralisasi pengelolaan kelembagaan pendidikan. Dengan demikian, kelembagaan pendidikan tampak terpisah dan eksklusif dari masyarakatnya, serta tidak mengabdikan pada kebutuhan masyarakat dan daerah.

Kelembagaan pendidikan yang memiliki orientasi pada masyarakat, serta setidaknya memiliki komunitas masyarakat lokal, menuntut kelembagaan-kelembagaan yang baru berdasarkan paradigma pengembangan kelembagaan-kelembagaan yang terkait dengan kelembagaan pendidikan daerah. Pembaruan struktur kelembagaan pendidikan di daerah perlu memperhatikan tiga hal pokok, yaitu: kewenangan, kemampuan, dan kebutuhan masing-masing daerah dengan berasaskan pada demokratisasi, pemberdayaan dan pelayanan umum di bidang pendidikan. Kewenangan merupakan rujukan yang dijadikan dasar pijakan dalam menentukan substansi manajemen pendidikan yang patut dilakukan. Kebutuhan berkaitan dengan permasalahan yang signifikan di daerah. Dan pada aspek kemampuan berkaitan dengan potensi daerah terutama dari hasil penggalian sumber daya yang dituangkan dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Di samping itu, pembaruan kelembagaan pendidikan di daerah juga perlu didasarkan pada prinsip rasional, efisien, realistis dan operasional, serta memperhatikan karakteristik organisasi dan manajemen modern. Dalam istilah yang lebih populer, bahwa Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) harus “*ramping struktur kaya*

fungsi” yang bercirikan: 1) terbuka, 2) fleksibel, 3) ramping, 4) efisien, 5) rasional, 6) fungsionalisasi, 7) jenjang pengambilan keputusan sangat pendek, 8) desentralisasi dan delegasi wewenang optimal, 9) peran sentral SDM, 10) kepemimpinan partisipatif, 11) daya tanggap tinggi atas aspirasi masyarakat, 12) antisipatif terhadap masa depan, 13) berorientasi kepada tercapainya tujuan.

Secara konsepsional, struktur organisasi penyelenggaraan pendidikan di daerah, berbeda dengan organisasi tingkat nasional, karena sudah menyangkut karakteristik daerah yang beragam. Di samping itu, daerah sudah memiliki batasan kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab sesuai dengan sifat-sifat otonomi yang diberikan oleh pemerintah pusat. Implikasi terhadap struktur organisasi pendidikan, tampaknya diperlukan suatu badan normatif khusus yang bertugas menggali, mengidentifikasi kebutuhan, keinginan, dan harapan masyarakat dalam pendidikan di daerah. Sekalipun di daerah sudah terdapat DPRD, namun peran DPRD dalam sistem pemerintahan sekarang ini belum dapat dianggap representatif dari rakyat, karena pada proses rekrutmen anggota-anggotanya belum didasarkan pada profesionalisme politik yang didukung SDM yang memadai, dan masih didominasi oleh keputusan-keputusan partai politik. Sehingga anggota-anggota DPRD lebih cenderung berperan dalam tatanan kepentingan politik. Sedangkan badan khusus yang dimaksud sebagai manifestasi dari retriaksi administrasi yang terbentuk dari unsur-unsur lapisan masyarakat dan pemerintahan, semacam Dewan Pendidikan mulai tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, desa, sampai pada

tingkat satuan pendidikan atau sekolah, sebagai ujung tombak pelaksanaan otonomi pendidikan.

Dewan pendidikan tersebut merupakan wadah aktivitas keikutsertaan masyarakat dalam mengenali berbagai permasalahan di daerahnya, merencanakan kegiatan, memformulasika usulan-usulan pembangunan, serta dapat mengatasi permasalahannya itu secara mandiri. Masyarakat pendidikan kini tidak hanya sekedar menunggu uluran tangan atau bantuan pemerintah, melainkan harus mampu berkreasi dan berinovasi dalam mengelola, membangun dan mengembangkan di daerahnya. Peranan yang diharapkan dari Dewan Pendidikan tersebut paling tidak sebagai pendukung dalam penyediaan sumber daya atau pemberi pertimbangan dalam penentuan pelaksanaan kebijakan di daerah, dan sebagai pengontrol dalam rangka pelaksanaan prinsip transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan di daerah. Di samping itu, lembaga ini dapat pula dijadikan sebagai mediator antara pihak pemerintah (eksekutif) dengan DPRD (legislatif).

Pola hubungan antara Dewan Pendidikan dengan Pemerintah Daerah maupun DPRD atau dengan Dewan Pendidikan pada tingkat kelembagaan satuan pendidikan dapat merujuk pada boundary sistem kewenangan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Banyak alternatif yang dapat diambil, namun sebaiknya Dewan Pendidikan harus ditempatkan sebagai koordinator atau setara dengan Dinas Pendidikan atau Komisi pada DPRD. Sedangkan hubungan dengan Dewan Pendidikan lainnya, harus dalam satu garis vertikal. Pola hubungan ini dimaksudkan sebagai upaya mengantisipasi

kebijakan-kebijakan penyelenggaraan pendidikan yang mengarah pada adanya disintegrasi bangsa. Dalam wawancara era desentralisasi dewasa ini, sebetulnya semua yang sentralisasi adalah tidak benar, karena dalam manajemen pola sentralisasi bukanlah lawan dari desentralisasi. Perubahan struktur organisasi pemerintahan pada tingkat daerah turut pula mempengaruhi struktur organisasi pendidikan. Bentuknya sangat bervariasi, sesuai dengan bidang garapan dan kebutuhan masing-masing daerah.

F. Masalah Pembinaan dan Koordinasi

UU No. 32 Tahun 2004 pada dasarnya mengamanatkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah berkewajiban untuk melakukan pembinaan-pembinaan, agar permasalahan yang muncul dapat diminimalisir. Di dasmping pembinaan, koordinasi juga sangat diperlukan bagi daerah, hal ini terutama untuk menghindari terjadinya tumpang tindih program, gap antar daerah, dan sebagainya. Sayangnya selama pelaksanaan otonomi daerah pembinaan dan koordinasi ini semakin sulit dilaksanakan, hal ini disebabkan adanya gengsi antar pejabat, yang biasanya adalah bupati/walikota yang enggan untuk berkonsultasi dengan gubernur, karena merasa bukan bawahan dan tidak memiliki hubungan hierarkis. Sehingga ketika rapat-rapat dinas dan koordinasi dilakukan yang semestinya harus diikuti bupati/walikota seprovinsi hanya diikuti utusan-utusan dari kabupaten/kota. Hal demikian berimplikasi kepada bawahannya, termasuk di Dinas Pendidikan. Sering kali Kepala Dinas Pendidikan Provinsi kesulitan melakukan rapat-rapat koordinasi

dengan kepala-kepala Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota, sebab pada waktu bersamaan bupati/walikota juga melakukan rapat dinas. Karena bupati/walikota merupakan atasan Kepala Dinas Kabupaten/Kota, maka tentu saja lebih mementingkan rapat dinas dengan atasannya. Meskipun desentralisasi sudah ada dalam peraturan dan regulasi otonomi daerah, tetapi kelembagaan dan sikap akademik guru, kepala sekolah, dan jajaran Dinas Pendidikan sebagai atasannya belum sinkron. Pemerintah daerah belum menunjukkan penampilan dan cara kerja yang jelas, dan yang mereka lakukan masih pada pemanfaatan dana, bukan pada *academic activity*.

BAB VI

KEBIJAKAN OTONOMI TERHADAP PERGURUAN TINGGI

A. Pendahuluan

Selama pemerintahan Orde Baru, praktik pendidikan di Indonesia memperlihatkan ciri utama yaitu adanya sentralisasi yang amat kuat. Kecenderungan sentralisasi otoritas sangat tinggi, di mana hampir semua hal ditentukan oleh pusat, sebaliknya hak-hak daerah diambil pusat sehingga aparat di daerah tidak berdaya. Sentralisasi ini juga diikuti dengan adanya formalisasi yang amat tinggi, yang mengatur sampai ke hal-hal yang kecil. Sejak dari gagasan, proses penentuan kebijakan, pembuatan undang-undang, sampai petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis pun, dibuat oleh pusat. Akibatnya, daerah tidak terbiasa menyelesaikan persoalan sendiri karena harus meminta petunjuk pusat. Bagi dunia pendidikan berarti tidak ada otonomi bagi penyelenggaraan pendidikan di daerah, juga tidak ada otonomi pendidikan pada lapis paling depan termasuk perguruan tinggi.

Pada hakikatnya otonomi bertujuan untuk memandirikan seseorang atau suatu lembaga atau suatu daerah. Lembaga-lembaga dimaksud diharapkan mampu mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tanpa banyak dipengaruhi dan tergantung dari pihak lain. Dalam rangka untuk mencapai tujuan kemandirian tersebut dilakukan upaya-upaya pemberdayaan (*empowerment*) terutama semua pihak terkait dengan pelaksanaan otonomisasi itu.

Desentralisasi pendidikan adalah penyerahan kekuasaan pemerintah kepada daerah dalam bidang pendidikan. Salah satu model desentralisasi pendidikan adalah otonomi perguruan tinggi, yaitu pemberian kewenangan secara luas kepada perguruan tinggi untuk mengatur organisasi dan rumah tangganya sendiri dengan badan hukum yang bersifat nirlaba. Unsur-unsur yang terlibat dalam pelaksanaan otonomi perguruan tinggi menurut PP No. 60 Tahun 1999 Pasal 27 adalah dewan penyantun, unsur pimpinan, unsur tenaga pengajar, senat perguruan tinggi, unsur pelaksanaan akademik (bidang pendidikan, bidang penelitian, dan bidang pengabdian pada masyarakat), unsur pelaksanaan administratif, dan unsur penunjang (perpustakaan, laboratorium, bengkel, pusat komputer, kebun percobaan, dan lain-lain yang dirasa perlu).

Sedangkan berdasarkan PP No. 61 Tahun 1991, maka organisasi perguruan tinggi terdiri dari unsur-unsur (1) majlis wali amanat, (2) dewan audit, (3) senat akademik, (4) pimpinan, (5) tenaga edukatif, (6) tenaga administrasi, (7) teknisi, (8) pustakawan (9) unsur pelaksana akademik (fakultas, jurusan, lembaga, pusat-pusat, dan bentuk lain yang dianggap perlu), (10) unsur pelaksanaan administratif (biro, bagian, atau bentuk lain yang dianggap perlu), (11) unsur penunjang (perpustakaan, laboratorium, bengkel, pusat komputer, dan lainnya).

Desentralisasi pendidikan sebagai penyerahan wewenang urusan pemerintahan kepada daerah, sehingga wewenang dan tanggung jawab sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah, termasuk di dalamnya penentuan kebijakan perencanaan, pelaksanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaan dan aparatnya (Tim Teknis Bappenas, 1999:6).

Pendidikan tinggi memerlukan otonomi bukan hanya otonomi dalam bentuk kebebasan akademik, tetapi juga otonomi kelembagaan dalam masalah-masalah manajemen, penyusunan program, dan anggaran. Dengan demikian, pendidikan tinggi tersebut sebagai lembaga akan bersifat kratif dan menjadi pelopor perubahan baik di dalam masyarakat sekitarnya maupun di dalam kemajuan ilmu pengetahuan.

Dengan adanya otonomi lembaga pendidikan tinggi maka dapat dipilih-pilih prinsip-prinsip mana yang dapat diterapkan dalam lingkungan pendidikan tinggi yang ada. Mengubah suatu sistem manajemen pendidikan tinggi tidaklah semudah sebagaimana yang digambarkan. Terdapat banyak kendala yang dihadapi di dalam penerapan suatu sistem. Selain dari itu setiap perubahan sistem biasanya menuntut biaya dan persiapan yang matang, apalagi jika tidak tersedia sumber daya manusia yang diperlukan, maka setiap penerapan prinsip manajemen baru akan meminta biaya besar.

Namun demikian, dalam rangka penerapan otonomi perguruan tinggi terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi, yaitu : (1) kualitas sumber daya manusia yang terbatas, (2) sikap dan budaya kerja yang kurang disiplin, (3) terbatasnya sumber daya pemerintah untuk menyediakan biaya operasional tahap awal, (4) terbatasnya kemampuan orang tua untuk menyekolahkan anaknya dengan pembayaran SPP yang tinggi, dan (5) kurangnya kesabaran dosen, teknisi dan tenaga administrasi untuk berjuang bersama dengan penghargaan yang terbatas sebelum perguruan tinggi menghasilkan cukup dana dari usaha swadannya (Sufyarma, 2003:164).

Sekarang beberapa perguruan tinggi di Indonesia diperkenankan menjadi Badan Hukum Milik Negara (BHMN), tapi dari beberapa informasi yang didapatkan pelaksanaan BHMN ini mengundang persoalan baru terutama dalam sektor pembiayaan yang berakibat tingginya SPP yang harus dibayar oleh mahasiswa, dan ini mengundang banyak keluhan terutama dari para orangtua.

Akhirnya melalui uji materi, Mahkamah Konstitusi akhirnya membatalkan BHMN ini diperguruan tinggi. Kondisi ini juga menjadi permasalahan lagi bagi PT yang sudah terlanjur menerapkan BHMN.

B. Konsep Otonomi Perguruan Tinggi

Membangun hubungan yang erat antara perguruan tinggi dengan dunia kerja adalah satu hal yang sangat penting, mengingat hubungan itu bisa menghasilkan keuntungan besar bagi pembangunan dan penyelenggaraan perguruan tinggi. Bagi perguruan tinggi, mereka akan penyelenggaraan perguruan tinggi. Bagi perguruan tinggi, mereka akan lebih mampu mendefinisikan peran mereka, identitas mereka sebagai institusi pendidikan, mendefinisikan hubungan antar perguruan tinggi dengan lembaga-lembaga industri (Solomon, Boud, 2001). Itu semua bisa dilakukan apabila perguruan tinggi memiliki kreativitas dan kemampuan inovasi dalam pengembangan kelembagaannya. Dalam upaya membangun kemampuan kreativitas dan inovasi tersebut maka perguruan tinggi harus diberikan keleluasaan untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, atau yang sering disebut dengan *otonomi perguruan tinggi*.

Suatu pendidikan tinggi memerlukan otonomi bukan hanya otonomi dalam bentuk kebebasan akademik dan kebebasan mimbar

akademik seperti yang dikenal selama ini, tetapi juga otonomi lembaga di dalam masalah-masalah manajemen, penyusunan program, dan anggaran. Dengan demikian perguruan tinggi tersebut sebagai lembaga akan bersifat kreatif dan menjadi pelopor perubahan baik di dalam masyarakat sekitarnya maupun di dalam kemajuan ilmu pengetahuan.

Menurut PP No. 60 Tahun 1999, Pendidikan tinggi adalah pendidikan jalur pendidikan sekolah pada jenjang yang lebih tinggi daripada pendidikan menengah. Perguruan tinggi adalah satu pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi. Selanjutnya menurut PP tersebut (Pasal 2) bahwa tujuan pendidikan tinggi adalah :

1. Menyiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memiliki kemampuan akademik dan/profesional yang dapat menerapkan mengembangkan dan/atau memperkaya khasanah ilmu pengetahuan teknologi dan/atau kesenian;
2. Mengembangkan dan menyebarluaskan ilmu pengetahuan, teknologi dan/atau kesenian serta mengupayakan penggunaannya untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat dan memperkaya kebudayaan nasional.

Dalam aktivitas kesehariannya perguruan tinggi menyelenggarakan yang dinamakan dengan “tri dharma perguruan tinggi” yaitu (1) pendidikan dan pengajaran, (2) penelitian, dan (3) pengabdian pada masyarakat.

Dalam Pasal 17 Ayat (1) PP No. 60 Tahun 1999 dinyatakan bahwa kebebasan mimbar akademik dan otonomi keilmuan merupakan kebebasan yang dimiliki civitas akademika untuk melaksanakan kegiatan

yang terkait dengan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi secara bertanggungjawab dan mandiri.

Pengertian umum tentang asas otonomi dan kebebasan akademik adalah (1) otonomi merupakan hak atau kewenangan yang diberikan oleh pihak yang berwenang atau pemerintah kepada suatu lingkungan masyarakat, himpunan ataupun badan resmi lain untuk menyelenggarakan fungsinya secara mandiri selama hal tersebut tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku secara umum dalam masyarakat, (2) kebebasan akademik merupakan kebebasan yang ada pada civitas akademika dalam melaksanakan tugas dan kegiatan fungsionalnya, yaitu pendidikan dan penelitian ilmiah.

Dalam konteks perguruan tinggi, otonomi secara luas dapat diartikan sebagai pemberian kewenangan bagi perguruan tinggi untuk mengatur organisasi dan rumah tangganya sendiri melalui pembentukan badan hukum yang bersifat nirlaba. Dalam pembentukan badan hukum tersebut sebagai aset pemerintah dipisahkan dengan pertimbangan untuk keperluan dan maksud tertentu.

Pemberian otonomi kepada perguruan tinggi menyangkut beberapa aspek, di antaranya :

1. *Otonomi eksternal*, dalam bentuk pemberian status sebagai badan hukum, atau sekarang lebih dikenal dengan sebutan BHMN (Badan Hukum Milik Negara). Sebagai unit independen, perguruan tinggi bukan lagi unit pelayanan Ditjen Dikti Departemen Pendidikan Nasional.
2. *Otonomi organisasi*, perguruan tinggi memiliki kebebasan untuk menetapkan struktur organisasi, termasuk menetapkan struktur

organisasi, termasuk menetapkan struktur program studi dan kegiatan akademik serta merencanakan sumber daya. Struktur organisasi yang kaku dan birokrasi justru akan menghambat tumbuhnya kreativitas karyawan. Selain itu, pengambilan keputusan menjadi lamban dan komunikasi antar unit organisasi jadi berkurang.

3. *Otonomi kelembagaan*, dimana perguruan tinggi mempunyai kebebasan untuk menetapkan bagaimana fungsi dan kontribusi mereka dalam mengembangkan, melanggengkan, mentransmisikan dan menggunakan ilmu pengetahuan. Begitu juga mereka mempunyai kebebasan untuk memutuskan riset apa yang perlu dilakukan dan bagaimana melakukannya, serta dengan pihak siapa saja mereka ingin bekerja sama dalam melakukan penelitian dan pelatihan penelitian.

Menurut Hamijoyo (1992:2), bahwa otonomi perguruan tinggi sebagai salah satu model desentralisasi pendidikan adalah : (1) pola dan pelaksanaan manajemen harus demokratis, (2) pemberdayaan masyarakat harus menjadi tujuan utama, (3) peran serta masyarakat menjadi bagian mutlak dari sistem pengelolaan, (4) pelayanan harus lebih cepat, efisien, efektif, melebihi pelayanan era sentralisasi demi kepentingan peserta didik dan rakyat banyak, dan (5) keanekaragaman aspirasi dan nilai serta norma lokal harus dihargai dalam penguatan sistem pendidikan nasional.

Otonomi perguruan tinggi bertujuan: (1) untuk mengambil keputusan secara bebas sesuai dengan potensi dan kemajuan Iptek, (2) untuk meningkatkan kualitas berbagai inovasi dalam Iptek, dan (3) untuk meningkatkan kegiatan sosial sebagai perwujudan salah satu tri dharma perguruan tinggi (Sufyarma, 2003:160).

Selanjutnya Sufyarma (2003, 160), mengemukakan bahwa dengan pemberian otonomi perguruan tinggi banyak manfaat yang didapatkan, yaitu:

1. Dapat merencanakan, melaksanakan, dan mengontrol sumber daya perguruan tinggi secara efektif;
2. Lebih fleksibel dan dinamis dalam menentukan kebijakan perguruan tinggi tanpa menunggu petunjuk dan persetujuan Dirjen Dikti;
3. Lebih realistis untuk melaksanakan visi dan misinya; dan
4. Dalam jangka panjang perguruan tinggi menjadi institusi yang independen dari pemerintah, kekuatan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya.

C. Membangun Akuntabilitas Perguruan Tinggi

Akuntabilitas suatu lembaga pendidikan tinggi berarti sejauh mana lembaga tersebut mempunyai makna dari *the share holder* lembaga tersebut yaitu masyarakat. Suatu lembaga pendidikan tinggi tidak mempunyai nilai akuntabilitas apabila lembaga tersebut terlepas dari jangkauan atau kebutuhan masyarakat yang memilikinya. Pendidikan tinggi yang bertahta di atas menara gading sudah tentu tidak mempunyai akuntabilitas.

Dalam upaya meningkatkan akuntabilitas perguruan tinggi, maka perlu ditingkatkan partisipasi masyarakat di dalam pengelolaan. Hal ini berarti masyarakat merasa memiliki dan karenanya aktif menunjang pengembangannya. Konteksnya dengan hal itu, berarti perguruan tinggi berfungsi tidak hanya sebagai pengembang dan tempat menggali ilmu pengetahuan, tetapi lebih jauh bisa dikatakan sebagai industri jasa.

Dengan kata lain, perguruan tinggi perlu memperhatikan kebutuhan-kebutuhan perkembangan ekonomi atau tenaga kerja yang diperlukan oleh daerah di mana lembaga pendidikan tinggi itu berada.

Akuntabilitas sangat diperlukan seperti sekarang ini ketika sebagian besar masyarakat berpikiran pragmatis, yang biasanya selalu mempertanyakan apa yang bisa dilakukan dan apa jaminan masa depan anak-anaknya apabila dapat menyelesaikan studi di perguruan tinggi yang menjadi pilihannya. Apabila perguruan tinggi tersebut kurang mampu memberikan jaminan, maka dengan sendirinya perguruan tinggi tersebut sedikit demi sedikit akan ditinggalkan orang.

Selama ini akuntabilitas terasa masih minim, sehingga perguruan tinggi bagaikan sebuah menara gading, berdiri megah, hebat, tapi jarang tersentuh masyarakatnya, masyarakat terasa asing terhadap keberadaan lembaga pendidikan tersebut, sehingga kepedulian mereka juga boleh dikatakan hampir tidak ada. Jangankan masyarakat mengenal siapa-siapa dosen dan karyawannya, untuk kalangan pejabat atau pimpinannya saja tidak tahu dan tidak kenal. Kalau demikian, tentu sangat sulit untuk mengharapkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan dan kepedulian lembaga yang ada.

Di negara manapun, pendidikan tinggi makin dituntut untuk memberikan pertanggungjawaban tentang penyelenggaraan dan pelaksanaan misi dan fungsinya. Hal demikian adalah wajar, karena pendidikan tinggi selalu berhadapan dengan sejumlah pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) yang memiliki pengaruh terhadap aliran sumber daya yang diperlukan untuk penyelenggaraan dan pelaksanaan pendidikan tinggi.

Secara harfiah dan substantive materi, akuntabilitas yang menyangkut bagaimana sumber daya yang diterima oleh perguruan tinggi dimanfaatkan dengan sebaiknya-baiknya untuk berbagai aktivitas yang menunjang pencapaian yang diinginkan. Akuntabilitas tersebut antara lain menyangkut derajat efisiensi dan kesesuaian dengan norma dan peraturan yang berlaku umum. Akan tetapi, akuntabilitas yang dituntut dari perguruan tinggi menyangkut juga hal-hal yang lebih luas dari hanya auditabilitas.

Paling tidak akuntabilitas menyangkut hal-hal seperti (1) kesesuaian antara visi dengan falsafah, moral, dan etika yang dianut secara umum oleh secara umum oleh masyarakat, (2) kesesuaian antara tujuan dengan pola kegiatan civitas akademika serta hasil dan dampak yang dicapai, (3) keterbukaan terhadap pengawasan dan pemantauan oleh pihak yang berkepentingan mengenai penyelenggaraan dan pelaksanaan kegiatan fungsionalnya yang meliputi pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat, (4) akuntabilitas dalam pemanfaatan sumber daya dalam upaya pencapaian tujuan yang ditetapkan, (5) aktualisasi asas otonomi dan kebebasan akademik agar tidak disalahgunakan atau menyimpang dari peraturan dan kesepakatan yang ditetapkan sebagai rambu-rambu, (6) kesadaran para civitas akademika bahwa aktualisasi perilakunya tidak mengganggu pelaksanaan kegiatan fungsional lembaga dan juga masyarakat pada umumnya.

Dalam manajemen perguruan tinggi, akuntabilitas seyogyanya menjadi acuan dasar dari pengembangan perangkat aturan, pengaturan, dan kesepakatan yang mengikat seluruh civitas akademika dalam

mengupayakan peningkatan mutu lulusan yang sesuai dengan tuntutan masyarakat yang membutuhkannya.

D. Undang-undang Perguruan Tinggi

Pengelolaan sumber daya manusia merupakan isu sentral dalam pengelolaan perguruan tinggi. Oleh karena itu, sebuah perguruan tinggi harus dapat menghasilkan SDM yang mampu: (1) mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi, (2) mengolah potensi-potensi pembangunan, (3) meningkatkan produktivitas, modal dan investasi, dan (4) SDM yang peka dan termotivasi untuk menerapkan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam pembangunan (Surakhmad, 1999:19). Selanjutnya Suryadi (1997:11) mengemukakan bahwa perguruan tinggi harus mampu mengembangkan SDM Indonesia yang bermutu, yaitu yang mampu memberikan ketahanan bangsa dalam era global. Mutu SDM dimaksud paling tidak memiliki tiga komponen, yaitu: (1) memiliki penguasaan keahlian dalam cabang ilmu pengetahuan dan teknologi, (2) mampu bekerja secara profesional, dan (3) mampu menghasilkan karya yang bermutu.

Salah satu upaya peningkatan SDM dan kapasitas otonomi perguruan tinggi, maka dilakukan perubahan status badan hukum Perguruan Tinggi Negeri (PTN) menjadi Badan Hukum Milik Negara (BHMN). Namun dikarenakan BHMN ini menuai banyak kontroversi, akhirnya penerapan BHMN dibatalkan.

Sebenarnya awalnya ada beberapa alasan mendasar yang melatari mengapa pemerintah melakukan perubahan status badan hukum PTN ini, yaitu :

1. Dalam rangka menjalankan amanat UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pada Pasal 51 ayat (2) tentang prinsip pelaksanaan pengelolaan satuan pendidikan tinggi yang dilaksanakan secara otonom, dan Pasal 53 ayat (1) – (3) tentang Badan Hukum Pendidikan, maka pemerintah kemudian mengupayakan satu sistem pendidikan tinggi yang dilaksanakan secara mandiri, berorientasi mutu, prinsip nirlaba, serta mampu mengelola dana pendidikannya secara mandiri.

Upaya-Upaya tersebut selanjutnya menggiring pemerintah untuk melaksanakan *pilot project* pelaksanaan perguruan tinggi BHMN pada beberapa PTN, yaitu Universitas Indonesia, UGM, ITB dan IPB, yang acuan pelaksanaannya berdasarkan pada PP No. 152 Tahun 2000 untuk UI, PP No. 153 Tahun 2000 untuk UGM, PP No. 154 Tahun 2000 untuk ITB, dan PP No. 155 Tahun 2000 untuk IPB.

Proses *Pilot project* tersebut kemudian melahirkan sejumlah aturan baru, diantaranya adalah jika dalam PP No. 30 Tahun 1999 dan PP No. 70 Tahun 1999, Rektor Universitas/Institut yang diselenggarakan pemerintah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri (Pendidikan), Menteri lain atau lembaga pemerintah lain setelah mendapat pertimbangan senat universitas/institut bersangkutan, maka khusus bagi universitas/institut berstatus BHMN, Rektor diangkat dan diberhentikan oleh Majelis Wali Amanat (MWA), yang terdiri dari Menteri, Senat Akademik, Masyarakat, Karyawan, Mahasiswa dan Rektor.

2. Pemerintah saat ini tengah mengalami kendala pendanaan pendidikan yang cukup serius. Akibatnya, banyak institusi pendidikan terbengkelai

tanpa ada perhatian pengembangan yang cukup baik dari pemerintah. Kendala pendanaan pendidikan ini mungkin disebabkan oleh karena memang pemerintah tidak memiliki cukup dana untuk membiayai pendidikan. Namun hal itu tidaklah sepenuhnya benar, sebab pada kenyataannya, banyak terjadi penyimpangan dana pendidikan yang tidak tepat peruntukannya.

3. Banyak kalangan yang menilai bahwa kinerja perguruan tinggi negeri secara umum masih kurang memuaskan, sehingga perlu adanya *treatment* baru dalam pengelolaannya. Masih kurang memuaskannya kinerja PTN terlihat dari tingginya inefisiensi yang dilakukan di beberapa PTN. Pola layanan yang diberikan kepada para *stakeholders* dianggap masih pro birokrat, sehingga kesan layanan yang lambat, tidak produktif, mewarnai kinerja yang dilakukan PTN.

Ketiga hal yang melatari kelahiran PT BKHMN tersebut dalam realitasnya pada akhirnya mendulang sejumlah kontroversi dan menimbulkan dampak yang cukup signifikan dalam pengelolaan pendidikan di lapanga. Di antara dampak langsung dari PT BHMN ini adalah semakin mahalnya biaya pendidikan yang harus ditanggung oleh masyarakat. Selain itu konsekuensi PT BHMN adalah keharusan alمامater untuk lebih bersifat entrepreneurial, dengan lebih berorientasi pada sektor bisnis, dan manajemen yang lebih efisien dan efektif.

Mungkin dapat dipahami bahwa sebuah perguruan tinggi memerlukan biaya besar dan mahal untuk menyelenggarakan proses pendidikan yang baik dan bermutu. Biaya-biaya tersebut terutama diperlukan guna menjamin keberlangsungan dan ketersediaan (1) tenaga

akademik yang berkualitas, (2) buku perpustakaan, (3) peralatan laboratorium, (4) ruang kuliah dan kantor, dan (5) fasilitas pendukung lainnya seperti seperangkat komputer dan jaringan internet guna memudahkan akses ke berbagai sumber daya akademik secara elektronik (jurnal ilmiah, publikasi hasil penelitian, dan sebagainya).

Oleh karena itu, sejumlah pakar pendidikan melakukan gugatan *clas action* terhadap pemberlakuan BHMN ini, yang akhirnya MK mengabulkan gugatan mereka, dan dengan demikian berakhir pula pemberlakuan BHMN di perguruan tinggi. Maka pada tanggal 31 Maret 2010 Mahkamah Konstitusi dengan Surat Keputusan Nomor : 11-41-21-126-136/PUU-VII/2009 mencabut UU BHMN. Putusan MK dengan jelas menyatakan bahwa UU Badan Hukum Pendidikan Merupakan produk hukum yang inkonstitusional sehingga perlu dibatalkan, karena tidak sesuai dengan konstitusi yang ada di Indonesia. Pasca pembatalan UU Badan Hukum Pendidikan oleh MK Menutup eksistensi atau riwayat segala hal mengenai badan hukum pendidikan sebagai Badan Hukum Pendidikan yang dikonstruksikan sebagai lembaga penyelenggara pendidikan Formal.

Setelah mengalami beberapa kali proses yang cukup panjang pada tanggal 13 Juli 2012 disahkanlah Undang-Undang Pendidikan Tinggi Nomor 12 Tahun 2012.

E. Kompetensi Umum Lulusan Perguruan Tinggi

Pengaruh pasar global sekarang sudah sangat terasakan, banyak tenaga kerja dari luar negeri yang mulai masuk ke Indonesia, hal ini tentu saja menambah banyak persaingan tenaga kerja di Indonesia. Padahal

mereka masuk dengan kemampuan profesional dan dapat diupah dengan harga murah. Dalam situasi seperti ini, sarjana-sarjana lulusan perguruan tinggi kita akan bersaing dalam mencari pekerjaan dan mengembangkan profesi mereka dengan tenaga lulusan asing seperti dari China, Jepang, Taiwan, Philipina, Malaysia, dan lain-lain. Dalam konteks ini kualitas benar-benar menjadi peraturan, artinya mereka yang tidak berkualitas hanya dihadapkan kepada dua pilihan, yaitu “menyingkir” atau “disingkirkan”.

Perguruan tinggi hal ini harus membenahi diri dalam berbagai hal, paling tidak kompetensi para lulusannya. Para mahasiswa tidak boleh hanya dibekali pengetahuan apa adanya, asal lulus, tetapi justru pendalaman pada bidang yang digelutinya. Meskipun disadari juga, bahwa berkompeten di bidangnya saja belum memberikan jaminan untuk memenangkan persaingan, apalagi yang jelas-jelas tidak kompeten.

Ada kompetensi umum yang masih diperlukan dan dikuasai, yaitu kompetensi dalam berkomunikasi internasional (bahasa Inggris), kompetensi dalam penggunaan komputer, sikap kerja yang bermutu, kerja sama dan kemampuan mengekspresikan diri. Apabila lulusan perguruan tinggi tidak memiliki kompetensi tersebut, meskipun yang bersangkutan masuk dalam kategori yang pandai, dipastikan masih akan sangat sulit untuk dapat bersaing.

Kompetensi sering kali diartikan sebagai pengetahuan, keterampilan dan nilai-nilai yang telah menjadi cara bertindak dan berpikir seseorang. Dengan kata lain, atau kemampuan yang sungguh telah menjadi bagian hidup seseorang sehingga langsung dapat digunakan dalam menghadapi permasalahan maupun dalam bertindak. Maka jelas

kompetensi tidak cukup hanya dihafalkan, tetapi sungguh dimengerti dan telah menjadi bagian dari dirinya.

Untuk menekankan kompetensi tertentu, maka program studi di jurusan (prodi) harus memilih mata kuliah apa saja yang kiranya dapat menumbuhkan, memperkuat dan mengembangkan kompetensi yang diinginkan. Dalam kerangka ini Prodi juga dapat menentukan mata kuliah apa yang kiranya harus dihilangkan karena tidak menunjang kompetensi tertentu yang diandalkan oleh Prodi tersebut. Maka memang dibutuhkan keterbukaan dalam merumuskan kurikulum berbasis kompetensi. Dalam hal ini, dibutuhkan juga keterbukaan paraf staf pengajar atau dosen untuk dengan rela hati melepaskan kuliah tertentu atau menambah kuliah tertentu demi kompetensi yang diunggulkan oleh Prodi tersebut.

Dalam masing-masing mata kuliah pun dosen perlu menentukan topik-topik mana yang memang benar-benar memperkuat kompetensi yang diharapkan. Maka dosen perlu menambah topik tertentu, tetapi juga kadang harus mengurangi atau menghilangkan topik tertentu karena tidak ada kaitan dengan kompetensi yang diharapkan dicapai mahasiswa.

Kompetensi yang langsung berkaitan dengan bidang keahlian jelas menjadi tugas Prodi dalam mengembangkannya. Di Prodi misalnya kompetensi keahlian sarjana akuntansi harus digali dan dirumuskan oleh Prodi akuntansi. Universitas atau institut hanya perlu mendukung agar kompetensi itu dapat dicapai dan dimiliki lulusan.

Yang memerlukan perhatian lebih lanjut adalah kompetensi yang bersifat umum yang sangat dibutuhkan dalam percaturan global seperti sekarang. Menurut Suparno (2010), ada 5 (lima) kompetensi umum yang

harus dipunyai lulusan perguruan tinggi sekarang bila ingin dapat bersaing, yaitu :

1. Kompetensi berbahasa Inggris;
2. Kompetensi menggunakan komputer;
3. Kompetensi berkaitan dengan sikap kerja; disiplin, kejujuran keterlitan, tanggung jawab, dan kematangan emosi;
4. Kompetensi untuk bekerja sama dengan orang lain;
5. Kompetensi mengekspresikan diri.

Dalam masyarakat global, kecuali kompetensi dalam bidang keahlian, lulusan perguruan tinggi harus memiliki kompetensi umum seperti yang dikemukakan di atas, untuk dapat bersaing terutama dengan tenaga kerja asing, yang sudah pasti mengandalkan kualitas dan profesionalis

F. Kemampuan Membangun Networking

Keadaan dunia tanpa batas yang penuh tantangan dan peluang harus dihadapi sebagai suatu kenyataan oleh pendidikan tinggi. Dengan menawarkan program-program akademik unggulan, lebih-lebih yang bertaraf internasional, maka lembaga pendidikan tinggi akan mampu bersaing secara global, dan akan bisa terus *survive*.

Sebuah perguruan tinggi pada dasarnya bukanlah suatu *self sufficient institution*, lebih-lebih dalam dunia terbuka dan tanpa batas seperti sekarang, sebuah perguruan tinggi memerlukan *networking* atau jaringan kerja sama dalam bentuk kemitraan yang sejajar antara semua perguruan tinggi dan pihak-pihak lain yang diperlukan untuk kemajuan perguruan tinggi tersebut. Antara PTN dengan PTN, antara PTS dengan

PTS, antara PTN dengan PTS haruslah merupakan suatu jaringan kemitraan yang saling membantu. Dengan dilakukannya kerja sama ini, maka sumber-sumber yang tersedia akan saling melengkapi sehingga terjadi efisiensi di dalam sistem pendidikan yang dilaksanakan. Persaingan boleh saja terjadi selama dalam konteks pengembangan dan peningkatan kualitas.

Kerja sama antara lembaga pendidikan tinggi perlu juga dilengkapi dengan kerja sama dengan dunia industri, lembaga-lembaga konsumen, dunia kerja yang memerlukan tamatan-tamatan pendidikan tinggi. Hal ini menjadi lebih penting ketika cara berpikir masyarakat sangat pragmatis seperti sekarang ini, yang menginginkan lulusan perguruan tinggi mampu bekerja dan menjamin masa depannya.

Disamping itu, kerja sama juga sangat diperlukan dengan lembaga-lembaga penelitian yang ada di dalam dunia industri, LSM, Organisasi-organisasi, dan masyarakat. Dengan demikian, kerja sama yang dilakukan selalu dalam “Win-win” yang saling menguntungkan baik untuk perguruan tinggi sendiri maupun untuk industri, sehingga keduanya akan dapat mengambil manfaat dari kerja sama yang produktif dari lembaga-lembaga penelitian tersebut.

Apabila dalam dimensi lokasi kerja sama dilakukan antara perguruan tinggi baik negeri maupun swasta di dalam negeri, maka dalam konteks global kerja sama yang dilakukan dengan perguruan tinggi di luar negeri merupakan suatu keharusan. Kerja sama dengan perguruan tinggi terbaik regional dan internasional dapat berupa pertukaran tenaga pengajar, mahasiswa, melakukan penelitian bersama, atau menyusun kurikulum yang baik. Jaringan kerja sama internasional akan memberikan

manfaat bagi pengembangan lembaga maupun pengembangan ilmu pengetahuan.

Kemampuan membangun jaringan kerja sama ini hanya bisa dilakukan kalau perguruan tinggi memiliki kemampuan otonomi, sehingga terbangun kerja yang sama kreatif dan inovatif.

G. Perguruan Tinggi dan Pembangunan Kualitas SDM

Terjadinya perubahan dan perkembangan dunia yang begitu cepat menuntut keunggulan SDM suatu bangsa yang unggul pula, agar mampu bersaing dalam iklim yang sangat kompetitif. Hanya manusia unggul yang dapat *survive* dalam kehidupan yang penuh kompetisi dan ketidakpastian. Oleh karena itu, pembangunan SDM merupakan kebutuhan mutlak. Dan dalam hal ini perguruan tinggi mempunyai peran sangat strategis.

Pembangunan SDM pada dasarnya merupakan pembangunan manusia sebagai subjek (*human capital*), objek (*human resources*), dan penikmat pembangunan. Dimensi pembangunan SDM dapat dilihat dari tiga aspek utama yaitu kualitas, kuantitas, dan mobilitas penduduk. Kualitas penduduk tercermin antara lain dari tingkat kesejahteraan penduduk. Kualitas penduduk tercermin antara lain dari tingkat kesejahteraan penduduk, yaitu pendidikan, produktivitas dan akhlak mulia menuju kepada pencapaian kesejahteraan sosial yang baik.

Salah satu indikator utama peningkatan kualitas SDM terlihat dari meningkatnya tingkat pendidikan, disamping indikator lainnya. Berdasarkan *Human Development Report* 2003, nilai *Human Development Index* (HDI) atau Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia merosot dari 0,684 menjadi 0,682. Hal itu menyebabkan

peringkat Indonesia di antara 175 negara juga merosot dari posisi 110 menjadi 112. Kenyataan ini tentu bukan sesuatu yang mengembangkan, sebab ternyata bangsa-bangsa lain begitu serius untuk melakukan pembangunan SDM nya, terutama sekali melalui pendidikan. Dalam kaitan ini, perguruan tinggi dapat menjadi *agent of change* yang terdepan, yang dapat merespons semua aspirasi perkembangan keilmuan dan kebutuhan pembangunan yang ada.

Untuk melakukan berbagai perubahan, bagi perguruan tinggi di Indonesia memang mengalami kendala yang boleh dikatakan luar biasa sulitnya, hal ini terutama disebabkan sistem yang sudah sedermikian terbangun, belum lagi mentalitas para pemimpin dan seniornya yang cukup feodal dan sulit untuk menerima sebuah perubahan. Ini karena sekian lama perguruan tinggi dibangun dengan sistem pemerintahan yang sentralistik, yang segala-galanya harus ditentukan oleh pusat.

Sebagai akibat kebijakan sentralistis dalam beberapa dekade penyelenggaraan pendidikan tinggi, dampaknya tidak saja melahirkan sifat-sifat seperti ambivalen, afirmatif, arogan dan sebagainya, tetapi juga kesulitan dalam pengembangan dan peningkatan kualitasnya, sehingga sulit bersaing dengan perguruan-perguruan tinggi yang ada di luar negeri. Dalam konteks penyelenggaraan pendidikan tinggi, dampak yang boleh dikatakan cukup fatal dapat dilihat antara lain :

1. Matinya kreativitas dan inovasi, dan mana adanya peraturan dan perundang-undangan yang sentralistis menjadikan tidak jalannya kreativitas dan inovasi di lingkungan perguruan tinggi. Sebagai contoh penambahan program studi baru dan penyelenggaraan *distance learning* tidak mudah untuk segera dilaksanakan;

2. Kekakuan dan kecacauan dalam penyelenggaraan proses pembelajaran, penelitian dan pengabdian pada masyarakat. Di Indonesia untuk menyelesaikan SI harus menempuh sebanyak 144-160 SKS. Berdasarkan referensi dari negara0negara lain (Amerika, Australia, Eropa, dan Negara-negara ASEAN lain) untuk mencapai gelar BA., B.Sc. (setara SI di Indonesia) diperlukan hanya 120 SKS. Di Indonesia perguruan tinggi yang menerapkan kurikulum 120 SKS dengan menerapkan pengkajian kurikulum secara cermat, sering kali mendapat teguran.

Persoalan lain yang masih dihadapi perguruan tinggi, selain otonomi perguruan tinggi, adalah masih terjadinya kesenjangan perhatian pemerintah terhadap penyelenggaraan pendidikan tinggi, terutama menyangkut pembiayaan. Kesenjangan tersebut seperti PTN dan PTS, PTN umum dan PTAIN, dan lain-lain. Bagi perguruan tinggi swasta, memperoleh cipratan 2% saja setahun dari anggaran Dikti sudah merupakan sesuatu yang luar biasa besarnya. Begitu juga anggaran pembiayaan perguruan tinggi yang berada di bawah kementerian Agama, meskipun statusnya negeri namun pembiayaan masih sangat kurang. Bahkan, berdasarkan hasil penelitian, biaya operasional yang diberikan pemerintah terhadap 14 buah IAIN (sebelum sebagian berubah menjadi UIN) se-Indonesia, tidak lebih besar dibandingkan 1 (Satu) buah perguruan tinggi negeri di Yogyakarta.

Dalam konteks pengembangan kualitas sumber daya manusia, perguruan tinggi merupakan lembaga yang berupaya mencetak sumber daya manusia tingkat tinggi, yang akan jadi penggerak dan pemimpin masyarakatnya. Untuk meningkatkan kualitas suatu perguruan tinggi,

maka diperlukan tenaga-tenaga dosen handal dan bermutu. Sejalan dengan itu, perguruan tinggi juga harus mampu melakukan kiprah dalam habitatnya yaitu melaksanakan penelitian, baik yang diperlukan oleh masyarakat sekitar maupun bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Yang jelas tuntutanannya adalah bahwa kualitas pendidikan dan perguruan tinggi perlu ditingkatkan, baik menyangkut penyelenggaraan dan program-program yang dikembangkan maupun outputnya. Program-program yang dikembangkan harus dapat memenuhi kebutuhan pelanggannya atau dengan kata lain paling tidak harus memperhatikan tuntutan dunia kerja yang ada, sementara outputnya juga perlu peningkatan kualitas seiring dengan kualitas penyelenggaraan yang semakin baik.

Disamping diperlukan reformasi tentang penyelenggaraan pendidikan, dalam upaya peningkatan kualitas, diperlukan juga beberapa kondisi, antara lain:

1. Adanya komitmen politik pada perencanaan pendidikan;
2. Perencanaan pendidikan harus tahu betul apa yang menjadi hak, tugas dan tanggung jawabnya;
3. Harus ada perbedaan yang tegas, antara area politis, teknis, dan administratif pada perencanaan pendidikan;
4. Perhatian lebih besar diberikan pada penyebaran kekuasaan untuk membuat keputusan politis dan teknis;
5. Perhatian lebih besar diberikan pada pengembangan kebijakan dan prioritas pendidikan yang terarah;
6. Mengurangi politisasi pengetahuan;

7. Harus berusaha lebih besar untuk mengetahui opini publik terhadap perkembangan masa depan dan arah pendidikan;
8. Administratif pendidikan harus lebih aktif mendorong perubahan dalam perencanaan pendidikan;
9. Ketika pemerintah tidak menguasai lagi semua aspek pendidikan, maka harus lebih diupayakan kerja sama yang saling menguntungkan antara pemerintah-swasta-perguruan tinggi yang memegang otoritas pendidikan.

Akhirnya, dalam upaya meningkatkan peran dan kualitas perguruan tinggi ke depan, akuntabilitas dan kemandirian perguruan tinggi merupakan suatu keharusan. Oleh karenanya, para penyelenggara pendidikan tinggi sekarang perlu melakukan introspeksi dan retrospeksi sejauhmana hal tersebut sudah dilakukan. Perguruan tinggi yang memperhatikan akuntabilitas sudah pasti akan melibatkan partisipasi masyarakat, dan dalam hal ini tidak saja dalam bentuk pengelolaan, tetapi juga program-program yang dikembangkan perguruan tinggi harus menyahuti atau punya relevansi dengan berbagai kebutuhan dan kepentingan masyarakatnya.

BAB VII

KEBIJAKAN INOVASI PENDIDIKAN

Pendidikan akan selalu bergerak dinamis mengikuti berbagai perkembangan yang ada, baik perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi maupun informasi. Untuk itulah pendidikan menuntut adanya perubahan dan pembaruan agar tidak tertinggal terhadap perkembangan yang ada.

Reformasi pendidikan telah dilakukan, dan regulasi atas perubahan kebijakan pembangunan pendidikan nasional telah dimulai. Untuk itu seluruh kebijakan yang terkait dengan perubahan, atau pembaruan, penyempurnaan dan pengembangan program pada semua jalur, jenjang dan jenis pendidikan harus diarahkan pada upaya untuk memberikan layanan pendidikan yang bermutu, sesuai dengan standar pendidikan yang telah ditetapkan.

Perubahan merupakan sebuah keharusan, siapa pun dan sekuat apa pun kita saat ini. Jika kita tidak dapat menerima perubahan atau tidak mau berubah, kita pasti akan tergilas oleh perubahan itu sendiri. Sejarah sudah membuktikan semua ini.

Ketika kemajuan dalam semua bidang telah melanda berbagai aspek kehidupan, yang dituntut tidak hanya kemampuan bagaimana dapat beradaptasi atau menyesuaikan diri dengan kemajuan tersebut, tapi lebih dari itu dituntut lahirnya kreativitas, inspirasi ataupun inovasi-inovasi baru.

A. Pengertian dan Hakikat Inovasi Pendidikan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Inovasi diartikan pemasukan atau pengenalan hal-hal yang baru; penemuan baru yang berbeda dari yang sudah ada atau yang sudah dikenal sebelumnya baik menyangkut gagasan, metode, atau alat (2001:3333).

Inovasi pendidikan di sini dimaksudkan adalah suatu perubahan yang baru dan bersifat kualitatif, berbeda dari hal yang ada sebelumnya serta sengaja diusahakan untuk meningkatkan kemampuan dalam rangka pencapaian tujuan tertentu dalam pendidikan.

Yang dimaksudkan kata "*biru*" dalam pengertian tersebut adalah apa saja yang belum dipahami, diterima, atau dilaksanakan oleh si penerima inovasi meskipun mungkin bukan merupakan hal yang baru lagi bagi orang lain. Sementara itu, maksud dan "*kualitatif*" adalah bahwa inovasi tersebut memungkinkan adanya reorganisasi atau pengaturan kembali unsur-unsur dalam pendidikan. Jadi dalam hal ini bukan semata-mata penambahan atau penjumlahan dari unsur-unsur komponen yang ada sebelumnya.

Dalam kaitan ini, pengertian inovasi disamakan dengan pembaruan meskipun pada hakikatnya antara inovasi dengan pembaruan punya pengertian yang sedikit berbeda. Pada inovasi biasanya perubahan-perubahan yang terjadi hanya menyangkut aspek-aspek tertentu, dalam arti lebih sempit atau terbatas. Sedangkan dalam pembaruan biasanya perubahan yang terjadi adalah menyangkut berbagai aspek, bahkan tidak menutup kemungkinan terjadi perubahan secara total atau menyeluruh. Jadi ruang lingkup pembaruan pada dasarnya lebih luas.

Tindakan mengatur kembali jenis dan pengelompokan pelajaran waktu, ruang kelas, cara-cara menyampaikan pelajaran, sehingga dengan tenaga, alat ruang dan waktu yang sama dapat dijangkau jumlah sasaran siswa yang lebih banyak dan dicapainya kualitas yang lebih tinggi merupakan contoh tindakan inovasi.

Disebabkan besar dan kompleksitasnya permasalahan pendidikan di Indonesia sekarang, dan mengingat keterbatasan dan kemampuan yang dimiliki, maka tindakan inovasi atau pembaruan sangatlah diperlukan. Meskipun demikian, hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa sesuatu yang baru belum tentu baik, maksudnya belum tentu inovatif.

Tujuan utama inovasi adalah berusaha meningkatkan kemampuan, kemampuan dari sumber-sumber tenaga, uang, sarana dan prasarana, struktur dan prosedur organisasi. Jadi, keseluruhan sistem perlu ditingkatkan agar semua tujuan yang telah direncanakan dapat dicapai dengan sebaik-baiknya. Tujuan yang direncanakan mengharuskan adanya perincian yang jelas tentang sasaran dan hasil-hasil yang ingin dicapai, sedapat mungkin bisa diukur untuk mengetahui perbedaan antara sebelum dan sesudah dilakukannya inovasi.

B. Masalah yang Menuntut Inovasi

Banyak hal yang melatari dan menuntut diadakannya inovasi di Indonesia, di antaranya adalah hal-hal sebagai berikut.

1. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi

Adanya perkembangan ilmu pengetahuan tidak dapat dipungkiri mengakibatkan kemajuan teknologi yang memengaruhi kehidupan

sosial, ekonomi, politik, pendidikan, dan kebudayaan sebuah bangsa, termasuk dalam hal ini bangsa Indonesia.

Harus diakui bahwa sistem pendidikan yang kita miliki dan laksanakan selama ini masih belum mampu mengikuti dan mengendalikan kemajuan-kemajuan tersebut, sehingga dunia pendidikan belum dapat menghasilkan tenaga-tenaga pembangunan yang terampil, kreatif, dan aktif, yang sesuai dengan tuntutan dan keinginan masyarakat.

Berkembangnya ilmu pengetahuan modern menghendaki dasar-dasar pendidikan yang kokoh dan penguasaan kemampuan yang terus-menerus.

2. Pertambahan penduduk

Pertambahan penduduk yang cukup pesat tentunya menuntut adanya perubahan, sekaligus bertambahnya keinginan masyarakat untuk mendapatkan pendidikan yang secara kumulatif menuntut tersedianya sarana pendidikan yang memadai. Kenyataan tersebut menyebabkan daya tampung, ruang kelas, fasilitas pendidikan sangat tidak seimbang. Hal inilah yang menyebabkan sulitnya menentukan bagaimana relevansi pendidikan dengan dunia kerja sebagai akibat tidak seimbangan antara *output* lembaga pendidikan dengan kesempatan yang tersedia.

3. Meningkatnya animo masyarakat untuk memperoleh pendidikan lebih baik dan berkualitas

Munculnya gerakan inovasi pendidikan berkaitan erat dengan adanya berbagai tantangan dan persoalan yang dihadapi oleh dunia pendidikan dewasa ini, yang salah satu penyebabnya adalah kemajuan pengetahuan dan teknologi. Kemajuan iptek yang terjadi senantiasa

memengaruhi aspirasi masyarakat dalam keinginannya pendidikan yang lebih baik.

4. Menurunnya kualitas pendidikan

Kualitas pendidikan yang dirasakan makin menurun, yang belum mampu mengikuti dan menyahuti perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, menuntut adanya sejumlah perubahan dan pembaruan. Apabila tidak demikian, jelas akan berakibat fatal dan akan ketinggalan. Dalam konteks ini lembaga pendidikan dituntut untuk lebih kreatif dan inovatif dalam upaya terus mempertahankan meningkatkan kualitas pendidikan yang ada.

5. Persoalan relevansi

Dengan kondisi masyarakat yang berpikiran pragmatis seperti sekarang di mana mereka betul-betul mengharapkan lembaga pendidikan yang mampu menciptakan tenaga dengan *skill* yang siap pakai, sesuai dengan kebutuhan di masyarakat, terutama dengan dunia kerja.

Kondisi seperti ini memaksa lembaga pendidikan untuk terus melakukan perbaikan-perbaikan terutama menyangkut kurikulum untuk dapat menyesuaikan diri dengan berbagai perubahan dan kebutuhan yang diperlukan masyarakat.

C. Tujuan Inovasi Pendidikan

Sebagai pertanda dinamisnya kehidupan manusia, ia selalu mengalami perubahan dan kebutuhannya semakin meningkat sesuai dengan perkembangannya. Perubahan tersebut menimbulkan masalah-masalah yang merupakan ciri dinamika kehidupannya.

Peranan pendidikan dan tingkat perkembangan manusia merupakan faktor yang dominan terhadap kemampuannya untuk menanggapi masalah kehidupannya sehari-hari. Tingkat kemajuan suatu bangsa juga dapat ditinjau dari tingkat pendidikan rakyatnya. Semakin baik tingkat pendidikan masyarakat, semakin maju pula bangsanya. Sebaliknya, semakin terpuruk dan rendahnya pendidikan rakyatnya, jangan diharapkan bangsanya akan maju. Oleh karena itu, tidak mengherankan bahwa negara-negara maju sangat memerhatikan usaha pendidikan yang sesuai dengan kemajuan yang dicapai. Sementara itu, di negara-negara yang sedang berkembang pendidikan mulai lebih diperhatikan setelah dalam waktu yang cukup lama kurang terurus sehingga masalah-masalah yang dihadapi pendidikan berlipat ganda dengan kompleksitas yang sangat rumit.

Setiap masalah pendidikan berkaitan erat dengan segi kehidupan yang lain, masalahnya bersifat kompleks, sesuai dengan kehidupan masyarakatnya. Seberapa besar keterikatan suatu masalah pendidikan dengan masalah-masalah sosial lain dalam masyarakatnya, secara sederhana masalah pendidikan dapat dikelompokkan ke dalam beberapa jenis, yaitu:

1. Masalah pemerataan;
2. Masalah mutu;
3. Masalah efektivitas dan relevansi;
4. Masalah efisiensi.

Pemecahan masalah-masalah pendidikan yang kompleks itu dengan cara pendekatan pendidikan yang konvensional sudah dianggap tidak efektif. Karena itulah inovasi atau pembaruan pendidikan sebagai

perspektif baru dalam dunia kependidikan mulai dirintis sebagai alternatif untuk memecahkan masalah-masalah pendidikan yang belum dapat diatasi dengan cara konvensional secara tuntas.

Dengan demikian, inovasi pendidikan dilakukan untuk memecahkan masalah pendidikan dan menyongsong arah perkembangan dunia kependidikan yang lebih memberikan harapan kemajuan lebih pesat.

Secara lebih rinci tentang maksud-maksud diadakannya inovasi pendidikan ini, adalah sebagai berikut :

1. Pembaruan pendidikan sebagai tanggapan baru terhadap masalah-masalah pendidikan. Majunya bidang teknologi dan komunikasi sekarang ini dapat memberikan pengaruh positif terhadap kemajuan di bidang lain, termasuk dalam dunia pendidikan.

Tugas pembaruan pendidikan yang terutama adalah memecahkan masalah-masalah yang dijumpai dalam dunia pendidikan, baik dengan cara yang konvensional maupun dengan cara yang inovatif. Inovasi atau pembaruan pendidikan juga merupakan suatu tanggapan baru terhadap masalah kependidikan yang nyata-nyata dihadapi. Titik pangkal pembaruan pendidikan adalah masalah pendidikan yang aktual, yang secara sistematis akan dipecahkan dengan cara inovatif.

Masalah-masalah pendidikan yang perlu dipecahkan melalui inovasi tersebut adalah:

- a. Kurang meratanya pelayanan pendidikan;
- b. Kurang serasinya kegiatan belajar dengan tujuan;
- c. Belum efisien dan ekonomisnya pendidikan;
- d. Belum efektif dan efisiennya sistem penyajian;

- e. Kurang lancar dan sempurnanya sistem informasi kebijakan;
- f. Kurang dihargainya unsur kebudayaan nasional;
- g. Belum kokohnya kesadaran, identitas, dan kebanggaan nasional;
- h. Belum tumbuhnya masyarakat yang gemar belajar;
- i. Belum tersebarnya paket pendidikan yang memikat, mudah dicerna dan mudah diperoleh;
- j. Belum meluasnya kesempatan kerja (pembuatan dan pemanfaatan teknologi komunikasi; software dan hardware).

Akhir-akhir ini semua usaha pembaruan pendidikan ditujukan untuk kepentingan siswa atau subjek belajar demi perkembangannya, yang sering disebut "*Student Centered Approach*" Pembaruan pendidikan yang memusatkan pada masalah pendidikan umumnya dan perkembangan subjek pendidikan khususnya mengutamakan segi efektivitas dan segi ekonomis dalam proses belajar.

2. Inovasi pendidikan sebagai upaya untuk mengembangkan pendekatan yang lebih efektif dan ekonomis.

Dalam sejarahnya, kehidupan manusia dapat dibedakan menjadi tiga tahapan berikut :

- a. Periode manusia masih menggantungkan diri pada alam sekitarnya dengan usaha penyesuaian secara mencoba-coba.
- b. Periode manusia telah menemukan alat dan teknik baru yang menyebabkan keterikatan manusia terhadap alam berkurang. namun timbul ketergantungan baru terhadap birokrasi dan spesialisasi.
- c. Periode manusia telah mampu mencapai kerja sama berdasar perencanaan menuju perubahan sosial yang didambakan.

Kemampuan manusia tidak saja untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya dengan mengubah dirinya (*autoplastic*), namun juga mampu mengubah lingkungannya demi kepentingan dirinya (*alloplastic*).

Manusia mampu menciptakan sesuatu yang baru yang sebelumnya tidak dikenal. Manusia juga selalu berusaha dan mampu melakukan sesuatu dengan cara yang baru yang sebelumnya tidak dikenal dan bahkan lebih sempurna. Dengan kreativitas dan usaha yang tidak henti-hentinya, manusia menemukan sesuatu dengan cara baru yang mengantarkan pada kehidupan yang lebih baik sekarang ini. Pembaruan pendidikan dilakukan dalam upaya "*problem solving*" yang dihadapi dunia pendidikan yang dinamis dan berkembang.

Adapun sifat pendekatan yang diperlukan untuk pemecahan masalah pendidikan yang kompleks dan berkembang itu harus berorientasi pada hal-hal yang efektif dan murah, serta peka terhadap timbulnya masalah-masalah baru di dalam pendidikan.

Demikianlah, beberapa hal yang berkenaan dengan tujuan dilakukannya inovasi pendidikan. Sehubungan dengan itu, tampaknya ada beberapa cara yang bisa ditempuh dalam upaya pencapaian tujuan dimaksud, yaitu sebagai berikut.

1. Cara pemerataan dan peningkatan kualitas, melalui:
 - a. Meningkatkan kemampuan tenaga pengajar lewat penataran-penataran;
 - b. Memperkaya pengalaman dan memperlancarkan proses belajar anak didik;

- c. Memantapkan nilai, sikap, keterampilan, dan kesadaran lingkungan pada anak didik.
2. Cara memperluas pelayanan pendidikan (kuantitas), yaitu melalui:
 - a. Memberikan latihan keterampilan bagi mereka yang tidak pernah sekolah;
 - b. Penyebaran pesan-pesan yang merangsang kegiatan belajar dan partisipasi untuk ikut membangun;
 - c. Penyebaran informasi untuk menumbuhkan kesadaran lingkungan;
 - d. Usaha memberikan pengalaman pendidikan yang sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi yang berkembang dan realistis.
 3. Dengan cara meningkatkan keserasian pendidikan dengan pembangunan, yaitu dengan :
 - a. Menanamkan pengetahuan, keterampilan, dan sikap yang fungsional untuk kehidupan di masyarakat;
 - b. Membentuk kemampuan untuk memahami dan memecahkan persoalan yang aktual dalam masyarakat;
 - c. Menunjukkan jalan untuk mengembangkan keterampilan hidup di masyarakat.
 4. Dengan cara meningkatkan efektivitas dan efisiensi sistem penyajian, meliputi :
 - a. Memberi kebebasan belajar sesuai dengan minat, kemampuan, dan kebutuhan ke arah perkembangan yang optimal;
 - b. Memberikan pengalaman yang bulat agar anak didik dapat berdiri sendiri dan menerima tanggung jawab;
 - c. Mengintegrasikan berbagai pengalaman dan kegiatan pendidikan;

- d. Mengusahakan isi, metode, dan bentuk pendidikan yang tepat guna, tepat saat, menarik dan mengesankan.
5. Dengan cara melancarkan sistem informasi kebijakan, yaitu dengan:
- a. Mengusahakan tersedianya saluran komunikasi dua arah yang tepat, kontinu dan dapat diandalkan;
 - b. Mengusahakan adanya komunikasi terbuka demi kontrol dan partisipasi sosial;
 - c. Mengusahakan adanya komunikasi langsung dan merata.

D. Beberapa Contoh Kebijakan Inovasi Pendidikan

Dalam perjalanannya, banyak inovasi yang dilakukan dalam penyelenggaraan pendidikan di Indonesia. Namun demikian, program inovasi tersebut ternyata tidak selalu berhasil sebagaimana yang diharapkan. Kegagalan penyebarluasan inovasi pendidikan disebabkan berbagai hal di antaranya luasnya wilayah dan penduduk yang besar, juga heterogenitas budaya, dan sejumlah besar siswa dan pendidik dengan kualitas yang beragam. Keberagaman masyarakat Indonesia serta luasnya letak geografis barangkali meminta suatu pendekatan lain dari inovasi pendidikan.

Berikut ini dikemukakan berbagai inovasi pendidikan yang dilakukan sebagai bentuk kebijakan pendidikan di Indonesia, yaitu:

1. Proyek Perintis Sekolah Pembangunan (PPSP)

PPSP bersifat nasional dan mulai dilaksanakan pada tahun 1972 di bawah pimpinan sebuah Team beranggotakan 11 orang yang diketuai oleh Direktur Jenderal Pendidikan. Sebagai landasan penyelenggaraan PPSP ini adalah "Basic Memorandum Menteri Pendidikan dan Kebudayaan"

pada saat itu, yang berisikan gagasan-gagasan baru tentang struktur dan metodologi pendidikan.

Selanjutnya pada bulan Juli 1973, tanggung jawab pengelolaan proyek ini dipindahkan dari Dirjend Pendidikan dengan Panitia 11-nya kepada Ketua Badan Pengembangan Pendidikan, berdasarkan SK Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 0129/P/1973.

Semula proyek ini dimaksudkan untuk mencoba bentuk sistem persekolahan komprehensif dengan nama "Sekolah Pembangunan". Kerangka sistem itu secara umum digariskan dalam Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 0172 Tahun 1971. Dalam Swat Keputusan tersebut, terdapat beberapa pokok pikiran mengenai hakikat sekolah pembangunan, yang menyangkut relevansi sekolah dengan irbutuhan masyarakat, sebagai berikut :

- a. Adanya integrasi antara sekolah dan masyarakat serta pembangunan.
- b. Sekolah menghasilkan tenaga terdidik sehingga dapat merupakan tenaga kerja produktif.
- c. Sekolah menghasilkan manusia terdidik dengan pengertian kesadaran ekologi, baik lingkungan sosial, fisik, maupun biologis.
- d. Sekolah menyelenggarakan pendidikan yang menyenangkan, merangsang sesuai dengan tuntutan zaman untuk pendidikan watak, pengetahuan, kecerdasan, keterampilan, kemampuan berkomunikasi, dan kesadaran ekologi.
- e. Sekolah menciptakan keseimbangan fisik, emosional, intelektual, kultural, dan spiritual, serta keseluruhan pembangunan masyarakat
- f. Sekolah memberi sumbangan bagi ketahanan nasional dan ikut serta dalam pembangunan masyarakat (Zahara Idris, 1981: 41).

Secara konseptual, sekolah pembangunan ini rencananya akan disebarluaskan ke seluruh Indonesia pada tahun 1974. Namun setelah dilakukan studi kelayakan, ternyata konsepsi tersebut masih perlu dikembangkan lagi melalui proses penelitian dan percobaan yang dilakukan secara sistematis. Oleh karena itu, diupayakanlah "Master Desain Pembaruan Pendidikan melalui PPSP", yang kemudian diperkuat dengan Keputusan Menteri P dan K No. 041 Tahun 1974 tentang Landasan, Tujuan, Strategi, Proses, dan Tata Kerja Pembaruan Pendidikan.

Ada 8 IKIP yang disertai tugas percobaan untuk menyelenggarakan Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Percobaan ini, yaitu IKIP Jakarta, Padang, Bandung, Malang, Semarang, Yogyakarta, Surabaya, dan Ujung Pandang.

2. Pengajaran dengan Sistem Modul

Modul merupakan program pengajaran mengenai suatu satuan bahasan yang sengaja disusun secara sistematis, operasional, dan terarah untuk digunakan oleh anak didik. Modul ini disertai pula pedoman penggunaannya untuk para pendidik.

Sistem pengajaran dengan modul bertujuan terutama untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas belajar mengajar di sekolah, terutama yang berkaitan dengan penggunaan waktu, dana, fasilitas, dan tenaga secara tepat guna dalam mencapai tujuan secara optimal. Sistem modul banyak dipergunakan orang karena dianggap lebih efektif, seperti dalam pengajaran jarak jauh, perkuliahan tutorial, sekolah-sekolah untuk pimpinan instansi tertentu, dan sebagainya.

Dalam konteks pengajaran modul ini, peranan guru dan murid dalam satu sistem pengajaran dapat digambarkan sebagai berikut :

a. Bagian-Bagian Modul

Dalam suatu modul tercakup satu set program yang digunakan oleh siswa, dan satu pedoman cara penggunaan modul yang digunakan oleh pendidik atau guru. Program yang disusun untuk murid terdiri dari:

1) LKS (lembaran kegiatan siswa)

Berisi rumusan tujuan instruksional yang ingin dicapai, garis-garis besar materi yang akan dipelajari, alat-alat yang akan digunakan, uraian dan petunjuk mengenai kegiatan-kegiatan belajar yang ditempuh siswa, termasuk di dalamnya tugas-tugas yang harus diselesaikan oleh siswa.

2) Lembaran Kerja

Lembaran ini berisi kolom-kolom yang digunakan siswa untuk mencatat jawaban atau hasil-hasil yang diperoleh dalam melaksanakan tugas-tugas yang tercantum di dalam lembaran kegiatan siswa.

3) Kunci Lembaran Kerja

Lembaran ini berisi keterangan tentang jawaban atau hasil penyelesaian tugas yang benar, atau lebih dikenal dengan kunci jawaban.

4) Lembaran tes

Lembaran tes berisi soal-soal atau pertanyaan- dimaksudkan untuk menilai tingkat penguasaan siswa terhadap tujuan-tujuan yang ingin dicapai.

5) Lembaran jawaban

Lembaran ini berisi kolom-kolom tempat mengerjakan atau tempat menjawab soal-soal yang terdapat pada lembar tes.

b. Murid dan peranannya dalam pengajaran sistem modul

Melalui sistem modul ini, pada dasarnya para siswa mendapat kesempatan lebih banyak untuk belajar sendiri, membaca uraian dan petunjuk di dalam lembaran kegiatan siswa, menjawab pertanyaan-pertanyaan atau melaksanakan tugas-tugas yang harus diselesaikan, dan mengecek apakah penyelesaian setiap tugas benar atau tidak. Oleh karena itu, setiap siswa dalam batas-batas tertentu dapat maju sesuai dengan irama kecepatan dan potensi yang dimilikinya.

Bagi siswa yang telah menyelesaikan suatu modul lebih dahulu dari teman-temannya dan hasilnya baik, disediakan program pengajaran yang dapat dipelajarinya. Sedangkan bagi siswa yang belum selesai dapat terus mempelajari modul yang sedang dihadapinya tanpa terganggu oleh temannya yang lebih dahulu selesai. Begitu pula bagi siswa yang telah menyelesaikan modul, tetapi hasilnya belum memuaskan, diberi kesempatan untuk mengulang kembali bagian-bagian modul yang belum dipahaminya.

c. Peranan guru dalam sistem pengajaran modul dalam sistem pengajaran modul, tugas guru bukanlah untuk menyampaikan pelajaran kepada para siswa sebagaimana halnya dalana pembelajaran biasa. Tugas utama guru adalah mengorganisasi dan mengatur proses belajar, di antaranya:

- 1) Menyiapkan situasi belajar yang sesuai.
- 2) Membantu para siswa yang mengalami kesulitan dalam memah isi modul atau melaksanakan tugas.
- 3) Melaksanakan penilaian terhadap setiap siswa.

3. Proyek Pamong

Pamong merupakan singkatan dari pendidikan anak oleh masyarakat orang tua, dan guru. Proyek ini merupakan program bersama pemerintah Indonesia dengan INNOTECH (*Educational Innovation Technology*), SEAMEO (*South East Asian Ministry of Educational Organization*). Di kalangan SEAMEO proyek ini dikenal dengan istilah IMPACT, merupakan singkatan dari *Instructional Management by Parent Community Teachers*, yaitu sebuah pendekatan yang dilakukan di Asia Tenggara se suatu usaha ke arah pendidikan dasar secara massal, murah dan efisien.

Latar belakang diadakannya proyek pamong adalah karena hamparan dari jumlah anak-anak di Asia Tenggara tidak dapat menyelesaikan pendidikannya di sekolah dasar. Langkah yang diambil untuk menyelesaikan persoalan tersebut salah satunya adalah dengan cara memperbanyak sekolah yang bisa berarti memperluas cara mengajar tradisional. Apabila langkah ini diambil, tentu akan memerlukan biaya yang tidak sedikit tidak akan mampu dipikul oleh negara-negara Asia Tenggara. Dalam ini diajukanlah beberapa solusi berikut untuk pemecahannya.

a. Melipat gandakan penggunaan gedung sekolah

Maksudnya adalah dengan menggunakan gedung sekolah yang ada untuk dua atau tiga gelombang belajar. Ini berarti jumlah anak yang tertampung menjadi dua atau tiga kali lebih banyak. Alternatif ini

tampaknya belum mengurangi biaya, sebab hanya berkurang dari segi gedung saja, sedangkan aspek-aspek lain tidak demikian.

b. Melipatkan besarnya kelas

Dengan jumlah siswa yang lebih banyak dalam suatu ruangan, penggunaan guru dapat dilipatgandakan. Namun sebenarnya persoalan lain menghadang, terutama dikhawatirkan akan terjadinya penurunan kualitas.

c. Mengurangi waktu belajar siswa

Maksudnya adalah berkurangnya waktu pertemuan antara guru dengan siswa. Dengan mengurangi waktu pertemuan ini, maka waktu yang dimiliki oleh guru dapat digunakan oleh siswa lain untuk belajar di bawah bimbingan guru. Dengan alternatif ini, berarti materi dan prosedur pengajaran harus diubah sedemikian rupa.

d. Para siswa hanya belajar setengah waktu sekolah

Setengah waktu sekolah dapat dilakukan dengan bergiliran hari masuknya, bergiliran minggu masuknya, atau bahkan bergiliran bulanan. Belajar di luar sekolah dilakukan dengan menggunakan metode "bukan guru" misalnya belajar dari sumber pelajaran atau bacaan, sumber-sumber masyarakat, belajar bersama, metode tutor dari siswa yang lebih senior, dan lain-lain.

e. Meningkatkan perbandingan guru-siswa

Sekitar 90 dari biaya pendidikan dasar digunakan untuk biaya guru sekolah dasar. Apabila biaya ini dapat dihemat, biaya pendidikan para siswa dapat dikurangi, biaya per kepala dapat ditekan. Meskipun demikian, agar dapat diperoleh hasil pendidikan yang efektif, metode dan bahannya haruslah inovatif.

Dari beberapa alternatif tersebut, yang dijadikan pilihan adalah alternatif ke lima, yang dilaksanakan oleh dua negara yaitu Philipina dan Indonesia.

Tujuan proyek Pamong adalah:

- a. Membantu anak-anak yang tidak dapat sepenuhnya pendidikan sekolah atau siswa *dropt out*.
- b. Membantu anak-anak yang tidak mau terikat oleh tempat dan dalam belajar, sehingga belajar dapat dilakukan misalnya sambil mengembalakan ternak, waktu istirahat, dan sebagainya.
- c. Mengurangi penggunaan tenaga guru sehingga rasio guru terhadap murid dapat menjadi 1:200, padahal pada sekolah dasar biasanya atau maksimal 1:50.
- d. Menampung sebanyak mungkin siswa karena ditingkatkannya pemerataan kesempatan belajar dan biaya yang rendah.

Dengan kata lain, Proyek Pamong bertujuan untuk menjajagi dan menemukan alternatif sistem penyampaian pendidikan dasar yang bersifat efektif, ekonomis, dan merata, yang sesuai dengan kondisi kebanyakan daerah di Indonesia dan Philipina, yang kemudian dapat dimanfaatkan pula oleh negara-negara Asia Tenggara pada umumnya.

Proyek Pamong berkewajiban untuk menguji efektivitas dan ekonomis tidaknya pelaksanaan konsep tentang pengelolaan berbagai pengalaman belajar yang diperoleh terutama melalui sumber-sumber bukan Sumber bukan guru di antaranya ialah anggota masyarakat yang mempunyai kecakapan khusus, siswa yang lebih tinggi tingkat kemajuan belajarnya, dan kelompok belajar atau kegiatan mengajar yang tidak memerlukan gedung sekolah.

4. SMP Terbuka

SMP Terbuka merupakan sekolah menengah umum tingkat pertama yang kegiatan belajarnya sebagian besar diselenggarakan di luar gedung sekolah dengan cara penyampaian pelajaran melalui berbagai media dan interaksi yang terbatas antara guru dan murid.

Latar belakang kelahiran SMP Terbuka adalah adanya pemikiran untuk menampung anak-anak lulusan SD yang tidak tertampung di SMP biasa yang pada mulanya ada beberapa alternatif yang coba diidentifikasi, yaitu:

- a. Penambahan daya tampung SLTP, yang dilakukan baik dengan penambahan sekolah baru, juga dengan meningkatkan efisiensi internal
- b. Peningkatan daya tampug sekolah-sekolah swasta
- c. Pengembangan sekolah terbuka dengan media korespondensi, modul, siaran radio, siaran TV, dan sebagainya
- d. Pembukaan kursus-kursus keterampilan praktis di luar sekolah sebagai jalan penyaluran ke masyarakat (Wasty Soemanto, 1983: 132).

Beranjak dari empat alternatif tersebut, dipilihlah SMP Terbuka dengan alasan sekolah ini dapat mencapai daya tampung yang lebih besar dan biaya yang tidak terlalu mahal.

Sekolah terbuka ialah suatu subsistem pendidikan formal yang tujuannya didasarkan pada SMP formal yang dapat diselenggarakan di luar gedung sekolah atau diorganisasi secara nonformal dengan menggunakan kurikulum yang berlaku untuk SMP. Dalam hal penyajian pendidikan melalui pendekatan multimedia, hanya sekitar 10 % melalui tutorial dan selebihnya yaitu sekitar 90 % dengan multimedia.

Untuk tujuan SMP Terbuka secara umum tidak berbeda dengan tujuan SMP umum, yaitu agar lulusannya:

- a. Menjadi warga negara yang baik sebagaimana manusia yang utuh, sehat, dan kuat lahir batin;
- b. Menguasai hasil pendidikan umum yang merupakan kelanjutan dari pendidikan di sekolah dasar;
- c. Memiliki bekal untuk melanjutkan pelajarannya ke SLTA dan untuk terjun ke masyarakat;
- d. Meningkatkan disiplin siswa;
- e. Menilai kemajuan siswa, dan memantapkan hasil pelajaran dengan media.

Meskipun demikian, SMP Terbuka pada dasarnya memiliki beberapa kekhasan, yaitu:

- a. Pendidikan ini merupakan pendidikan formal (jalur sekolah), tetapi berlangsung sebagian besar di luar gedung sekolah;
- b. Kurikulum ekuivalen dengan kurikulum SMP biasa;
- c. Kegiatan belajar lebih banyak diadakan dengan studi individual, kelompok kecil di bawah bimbingan anggota kelompok set empat;
- d. Guru utama (*mediated master teachers*) yang mengajar dari jarak jauh melalui media modul, radio, atau televisi;
- e. Interaksi tatap muka langsung (*face to face interaction*) untuk *tutorial immediated feed back* dan *reinforcement* yang terbatas;
- f. Murid dapat menyelesaikan program studi dalam jangka waktu minimal sama dengan SMP dan mengikuti EBTA menurut kemampuan dan waktu yang ada padanya sesuai dengan prestasi dan bobot pelajaran;

- g. Prioritas diberikan kepada tamatan SD dalam tiga tahun terakhir atau usia lima belas tahun, tanpa menutup kemungkinan kelompok usia lain;
- h. Tempat pendidikan berlangsung di tempat kediaman siswa dengan diusahakan pembentukan kelompok belajar setempat;
- i. Kegiatan belajar diawasi dan dimonitor oleh guru pembimbing yang ditunjuk dari guru SD atau Pamong PLS pada PLPM/PKB setempat;
- j. Sekolah ini berusaha menumbuhkan partisipasi masyarakat secara lebih besar dan terarah.

5. Proyek Pengembangan Pendidikan Guru (P3G)

Proyek Pengembangan Pendidikan Guru yang dimulai sejak tahun 1977, memusatkan perhatiannya kepada pembinaan dan perbaikan kualitas pendidikan guru dengan melalui berbagai usaha, di antaranya penataran dan lokakarya, penyediaan sarana-sarana yang penting berupa pembangunanpembangunan Pusat Sumber Belajar (PSB) atau *Learning Resource Centre* (LRC) beserta isinya dan pengembangan kurikulum pendidikan guru.

Upaya-upaya yang dilakukan dalam rangka pengembangan dan pembaruan pendidikan guru yang ditekuni P3G antara lain:

- a. Mengembangkan materi dan metodologi pengajaran sesuai dengan yang dibutuhkan oleh kurikulum yang telah dibakukan, serta disesuaikan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Hal-hal yang dikembangkan antara lain adalah metode Cara Belajar Siswa Aktif (CBSA) dan pengembangan sistem Pendidikan Gurt: Berdasarkan Kemampuan (PGBK);

- b. Melakukan Penataran dan Lokakarya dosen-dosen IKIP, FIP-FKG, dan guru-guru SPG dalam bidang studi Pendidikan, matematika, IPA, IPS dan Bahasa dengan menerapkan CBSA dan PGBK tersebut.

Pelaksanaan kegiatan-kegiatan dalam rangka inovasipendidikan tersebut *didukung oleh* tenaga-tenaga inti kelompok 150. Mereka terdiri dari 40 orang yang telah mengikuti suatu program orientasi, latihan dan pengamatan pendidikan guru di berbagai tempat di Asia, Eropa, dan Amerika Serikat. Kemudian mereka (40 orang) ini melatih 110 orang lagi di Indonesia. Kelompok 150 inilah kemub dian yang menyelenggarakan penataran dan latihan-latihan bagi dosen dan guru yang diharapkan pada akhir selesainya Proyek pada tahun 1982 telah terbina dan terlatih secara baik kira-kira 7.000 orang dosen dan guru dari kedua jenis Lembaga Pendidikan guru tersebut.

Kelompok ini telah menghasilkan makalah-makalah yang kemudian dapat dijadikan penunjang kurikulum yang telah ada sebagai pedoman dan bahan sajian pelajaran bagi dosen IKIP, FIP-FKG, guru SPG serta guru pada lembaga pendidikan guru lainnya. Pedoman dan sajian tersebut meliputi 5 bidang studi, yaitu Ilmu Pendidikan, Matematika, Bahasa, Ilmu Pengetahuan Sosial, dan Ilmu Pengetahuan Alam.

Dengan dilaksanakannya Penataran dan Lokakarya dalam Tahap I dan II, Maka Makalah-makalahnya pun terdiri dari malah-makalah Penataran-Lokakarya Tahap I dan II, di mana Tahap II merupakan kelanjutan dari Tahap I. Makalah tersebut merupakan hasil kerja yang mengandung harapan-harapan, untuk mendorong lebih pesat lagi

penyebaran gagasan pembaruan pendidikan dalam rangka meningkatkan kemampuan guru dalam melaksanakan proses belajar mengajar.

6. Kuliah Kerja Nyata (KKN)

Pada Keputusan Presiden RI Nomor 11 Tahun 1974 tentang REPELITA II Bagian III Bab XXII tercantum pola dasar KKN dan Pengertiannya adalah sebagai berikut :

“KKN sebagai intrakurikuler dilaksanakan dengan penempatan mahasiswa dari suatu tingkat studi tertentu dalam kesatuan-kesatuan antar disiplin ilmu pengetahuan (interdisipliner) di daerah-daerah yang meliputi sejumlah desa untuk waktu tertentu (misalnya 6 bulan). Para mahasiswa disiapkan terlebih dahulu dengan berbagai bidang keterampilan, sehingga di samping keahliannya dalam jurusan masing-masing, mereka dapat kemampuan untuk memecahkan berbagai problem pedesaan secara menyeluruh, di bawah koordinasi dari para dosen pembimbing. Para mahasiswa peserta KKN ini dapat membantu para pemuda potensi desa di dalam pengembangan desa menuju kepada swadaya masyarakat desa. Dengan demikian, proyek KKN dapat menjadi sarana pendidikan nonformal yang efektif dan efisien. Proyek-proyek perintis KKN, yang dimulai pada Repelita I, akan diluaskan dan dikembangkan dalam Repelita II menuju kepada pelaksanaan KKN secara penuh di semua Universitas Negeri maupun Swasta”.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa KKN adalah salah satu bentuk pengintegrasian antara pengabdian pada masyarakat dengan pendidikan dan penelitian, terutama bagi mahasiswa dengan bimbingan perguruan tinggi dan pemerintah daerah, dilaksanakan secara interdisipliner dan intrakurikuler. Atau lebih konkretnya, KKN adalah

kegiatan perkuliahan dalam bentuk pengabdian pada masyarakat yang berkaitan dengan program pendidikan perguruan tinggi secara keseluruhan.

Sebenarnya KKN sudah dirintis sejak tahun 1971, dan baru melibatkan 40 orang mahasiswa dari 3 universitas, yang pada tahun-tahun berikutnya terus bertambah, setelah sebelumnya juga dilaksanakan program-program yang memberikan kesempatan tenaga-tenaga mudah berpendidikan untuk membantu proses pembangunan, yaitu:

- a. Pengerahan Tenaga Mahasiswa (PTM) 1951-1962;
- b. Program BIMAS 1963;
- c. BUTSI 1969 (Wasty Soemanto: 129).

KKN dimaksudkan untuk memberikan pengalaman praktis kepada mahasiswa tentang problem pembangunan daerah pedesaan, sebagai unsur pendidikan dan penyediaan sumber daya yang terdiri dari tenaga0tenaga muda berpendidikan untuk keperluan pendidikan dan pembangunan di daerah pedesaan. Dengan kata lain, KKN merupakan perwujudan dari Tridharma Perguruan Tinggi di Bidang pengabdian pada masyarakat.

Sasaran pelaksanaan KKN tidak hanya melingkupi masyarakat yang akan ditempati mahasiswa, tetapi juga sasaran ditujukan kepada mahasiswa sendiri dan almamaternya.

- a. Bagi Mahasiswa :
 - 1) Memperdalam pengertian dan penghayatan tentang:
 - a) Cara berpikir dan bekerja interdisipliner pada pembangunan;
 - b) Kegunaan hasil pendidikan dalam pembangunan;
 - c) Kesulitan yang dihadapi masyarakat desa pada pembangunan;
 - d) Konteks keseluruhan dari masalah pembangunan.

- 2) Mendewasakan alam pikiran mahasiswa.
- 3) Memberikan pengalaman keterampilan untuk melaksanakan program pengembangan dan pembangunan desa.
- 4) Memberi kesempatan untuk menjadi seorang innovator, motivator, katalisator, dan problem solver.
- 5) Membina sikap tanggung jawab terhadap masyarakat desa.

b. Bagi Masyarakat

- 1) Memperoleh bantuan tenaga dan pikiran untuk merencanakan dan melaksanakan proyek pembangunan.
- 2) Cara berpikir dan cara bertindak sesuai dengan program pembangunan lebih meningkat.
- 3) Terjadi proses pembaruan-pembaruan.
- 4) Terbentuknya kader pembangunan.

c. Bagi almamater

- 1) Memperoleh umpan balik sebagai hasil integrasi mahasiswa agar kurikulum perguruan tinggi sesuai dengan tuntutan pembangunan.
- 2) Staf pengajar memperoleh berbagai kasus yang dapat digunakan sebagai contoh dalam proses pendidikan.
- 3) Mempererat dan meningkatkan kerja sama antara perguruan tinggi sebagai pusat ilmu-ilmu dan teknologi dengan masyarakat sebagai penerima serta instansi lain terkait.
- 4) Memanfaatkan dan meningkatkan ilmu pengetahuan, teknologi, dan ini perguruan tinggi dalam pemecahan berbagai masalah pembangunan, sehingga terjadi keserasian antara pendidikan di perguruan tinggi dengan kebutuhan pembangunan.

7. Pusat Kegiatan Belajar

Proyek pusat kegiatan belajar dimulai pada pertengahan tahun 1973. Teknik yang digunakan ialah pengajaran klasikal dengan menggunakan alat-alat audio visual, ceramah, kerja kelompok, bimbingan dan penyuluhan, serta pengajaran melalui pemancar radio lokal. Pusat kegiatan belajar ini merupakan bagian pendidikan di luar sekolah, tetapi erat kaitannya dengan kegiatan pendidikan baik di sekolah maupun di luar sekolah.

Proyek pusat kegiatan belajar dilaksanakan di Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan, untuk melayani kebutuhan belajar masyarakat setempat sesuai dengan lingkungannya, sebagai lanjutan dari pelayanan hubungan kesejahteraan keluarga. Pada kenyataannya masyarakat menaruh perhatian kepada proyek ini sehingga programnya telah dilaksanakan secara teratur dan dapat dikatakan bahwa proyek ini cukup berhasil.

8. TKS BUTSI

Proyek Tenaga Kerja Sukarela-Badan Usaha Tenaga Sukarela Indonesia atau yang lebih dikenal dengan TKS-BUTSI ini dimulai pada tahun 1969. Yang pada awalnya mengerahkan sebanyak 30 sukarelawan yang tinggal di desa selama 2 tahun.

Tujuan proyek BUTSI ialah mempertahankan dan memperkuat gotong royong di kalangan generasi muda dengan jalan melibatkannya dalam kegiatan pembangunan pedesaan, juga untuk mendorong dan membantu kegiatan pembangunan yang berasal dari dan dilaksanakan oleh desa tersebut. BUTSI juga membantu kemungkinan sukarelawan asing bisa bekerja di Indonesia dan sebaliknya.

Proyek ini sebenarnya cukup berhasil, banyak alumni BUTSI yang dapat mandiri dan membangun desanya, bahkan juga banyak yang menjadi pejabat penting di pemerintahan. Pengalamannya ketika di BUTSI memberikan manfaat yang luar biasa, dan dari sini terbangun jaringan.

9. Proyek STM Pembangunan

Proyek ini mulai dilaksanakan pada tahun 1967-1969 sebagai suatu usaha percobaan memperbaiki mutu pendidikan teknik. Tujuan umum proyek ialah terpecahkannya masalah relecansi, efektivitas dan efisiensi sekolah lanjutan teknik di Indonesia, kini dan waktu-waktu mendatang sehingga sejalan dengan tujuan dan kebutuhan pembangunan nasional.

Proyek STM Pembangunan juga menggunakan sistem modul seperti PPSP, terutama jurusan listrik, menggunakan seperangkat modul dari Amerika.

Beberapa ciri yang bersifat inovatif dari proyek ini ialah :

- a. Diketemukannya hubungan kritis antara kualitas dan kuantitas STM Pembangunan dengan kebutuhan tenaga kerja di bidang industri;
- b. STM Pembangunan menghasilkan tenaga teknik industri selama 4 tahun.

10. Proyek Pendidikan Guru

Proyek ini sebagai bagian dari suatu kerangka menyeluruh dari karier guru, tidak hanya meliputi pendidikannya, tetapi juga pengabdianya terhadap masyarakat dan pendidikan profesional yang didukung oleh suatu penelitian.

Tujuan proyek ialah dimilikinya lembaga pendidikan guru untuk segala jenis dan tingkat, baik yang bersifat in-service maupun pre-service yang terkoordinasi dalam suatu jaringan yang saling mengisi.

Proyek Pendidikan Guru ini direncanakan akan mampu mendorong secara mantap perkembangan pendidikan guru, baik secara kualitatif maupun kuantitatif, terutama kurikulumnya. Oleh karena itu, proyek akan menyusun suatu rencana kemudian mengujinya, jika diperlukan akan diadakan perubahan dan penyempurnaan terhadap design tersebut, sehingga guru-guru mampu melaksanakan tugasnya sesuai dengan kurikulum yang baru.

Selain itu, proyek ini akan menggunakan pendekatan dan metode pendidikan guru secara konsisten sesuai dengan sekolah-sekolah yang bersangkutan.

11. Pengembangan Sekolah Luar Biasa

Proyek pengembangan SLB berangkat dari pemikiran bahwa anak-anak cacat mempunyai hak untuk sekolah atau mendapatkan pengajaran sebagaimana yang diamanatkan undang-undang.

Beberapa masalah yang dihadapi oleh pemerintah ialah kenyataan bahwa kapasitas sekolah untuk anak-anak cacat sangat rendah, penyebarannya tidak merata dan kurang adanya kesadaran orang tua untuk mengirimkan anak-anaknya ke sekolah.

Tujuan proyek ialah :

- a. Diperolehnya data kuantitatif dan kualitatif yang bisa dipercaya untuk keperluan pendidikan bagi anak-anak cacat;

- b. Pengembangan sistem pendidikan yang sempurna dan efektif untuk anak-anak cacat;
- c. Pengembangan sistem penyampaian pelajaran secara efektif dan efisien;
- d. Pengembangan administrasi pendidikan untuk sekolah anak cacat.

Dengan proyek ini diharapkan akan dihasilkan;

- a. Sistem pendidikan bagi anak-anak cacat yang relevan, efektif dan efisien untuk mencapai tujuan pendidikan tersebut sebagai bagian dari tujuan sistem pendidikan nasional;
- b. Tersedianya secara memadai jumlah guru dan pola penataranya;
- c. Pola pengembangan perlengkapan;
- d. Pola Pelaksanaan keuangan.

12. Program Akta Mengajar V

Dalam upaya penumbuhan dan pengembangan perguruan sumber daya yang paling utama tetapi dirasa paling langka dalam kualitas maupun kuantitas, ialah sumber daya manusiawi tenaga akademik.

Untuk meningkatkan kemampuan tenaga akademik dalam melaksanakan fungsi operasionalnya di perguruan tinggi, diperlukan yang berprogram dan berkelanjutan. Sewajarnya upaya ini dapat dalam fungsi pembinaan staf akademik muda di masing-masing perguruan tinggi. Pembinaan staf akademik muda pada dasarnya berlandaskan interaksi yang konduktif untuk belajar antara para senior dan junior.

Program Akta V sesuai dengan PP No. 27 Tahun 1981 dan Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 0211/U/1982 pada dasarnya ditujukan kepada seluruh staf akademik pendidikan tinggi,

tetapi seba,,. persyaratan administratif Akta V digunakan sebagai syarat untri memegang jabatan sebagai Lektor (golongan IV/a). Dalam kaitan ini Alca V adalah suatu persyaratan yang diharuskan untuk kenaikan pangkat III/d ke IV/a (karena persyaratan ujian dinas kenaikan golongan sud1 diramu dalam program Akta V), tetapi pasti tidak merupakan persyaratai Yang mencukupi, karena di samping Akta V masih diperlukan syarat-syarat yang lain, yang dinyatakan dalam tatacara kenaikan pangkat kredit sebagai penjabaran PP No. 3 Tahun 1980). Jenis Akta V dibagi jenis atas: Jenis A bagi peserta sarjana non kependidikan dan jenis B bagi peserta kependidikan.

Tujuan Akta V secara umum adalah menghasilkan tenaga pengajar yang mempunyai wewenang mengajar di perguruan tinggi untuk Program S1 dan S2 serta dapat menciptakan masyarakat akademik yang ideal di perguruan tinggi.

Arah utama program adalah pembentukan kepribadian serta keahlian keguruan, tetapi tidak terlepas dari upaya pengembangan kompetensi iwilmuan dan pengabdian kepada masyarakat. Tujuan umum Program Akta. V bagi masing-masing jenis seperti diatur dalam Keputusan Menteri dan Kebudayaan No. 0211/U/1982, yaitu:

a. Jenis A

Program Akta A bagi kelompok profesi non kependidikan pada dasarnya ditujukan untuk proses memberikan kemampuan / kompetensi mengelola proses belajar di perguruan tinggi.

b. Jenis B

Program Akta V bagi kelompok profesi kependidikan, pada dasarnya lebih ditujukan untuk memberikan pendalaman dan pengayaan di bidang studi nonkependidikan yang akan diajarkan.

Tujuan Program Akta V secara khusus adalah untuk meningkatkan kuantitas tenaga pengajar yang berkemampuan dan terampil untuk mengajar program S1 dan S2.

13. Universitas Terbuka

Dengan ditandai keluarnya Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1984 tanggal 11 Juni 1984, maka Universitas Terbuka berdiri dengan resmi dan berstatus sama dengan Universitas Negeri.

Dalam keputusan tersebut ditetapkan bahwa UT memiliki 4 fakultas, yaitu: (1) Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, (2) Fakultas Ekonomi, (3) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, serta (4) Fakultas Matematika dan ilmu Pengetahuan Alam. Semaunya dijabarkan dengan berbagai Jurusan.

Selain itu, sebagaimana universitas negeri lainnya UT memiliki (1) Pusat Penelitian dan Pembagian pada Masyarakat, (2) Pusat Produksi Media Pendidikan, Informasi dan Pengolahan Data, (3) Pusat Pengolahan Pengujian dan Unit Program Belajar Jarak Jauh. Selanjutnya UT akan dilengkapi dengan Rektor dan Pembantu Rektor, serta Biro Administrasi Umum.

14. Radio Pendidikan

Munculnya siaran radio pendidikan ini pada mulanya bertitik tolak dari pemikiran bahwa tugas guru bukanlah pekerjaan ringan

dan ia pun harus belajar kontinyu agar dapat mengikuti perkembangan profesinya. Siaran radio pendidikan itu sendiri khusus ditujukan kepada para guru sekolah dasar.

Ada beberapa tujuan dalam penyelenggaraan radio pendidikan, yaitu :

- a. Menunjang penataran tatap muka yang diselenggarakan oleh Proyek Pembinaan Sekolah Dasar (PPSD);
- b. Memperkaya sumber belajar maupun bahan-bahan penataran yang ada, mengajar kesinambungan pembinaan kemampuan guru, serta memantapkan penataran yang telah diikuti para guru di lapangan;
- c. Meningkatkan penyebaran penataran guru secara lebih merata cepat ke daerah-daerah yang sulit dijangkau secara fisik;
- d. Mendorong tercapainya prinsip belajar seumur hidup bagi guru;
- e. Menjalin terpeliharanya kontak antara sesama guru, dan antara guru dengan sumber belajar, dalam hal ini para pengasuh siaran radio pendidikan.

Siaran radio pendidikan berisikan bahan-bahan untuk melaksanakan kurikulum bidang studi Bahasa Indonesia, PMP, IPA, IPS, Matematika dan Ilmu Keguruan. Selain itu disiarkan juga program kebijakan setempat yang berisikan jawaban atas masalah-masalah yang ditanyakan oleh para guru peserta siaran radio pendidikan.

Pelaksanaan siaran radio pendidikan secara bersama diikuti oleh para guru dalam kelompok-kelompok belajar yang terbentuk di masing-masing seolah tempat mereka mengajar. Kelompok ini

dipimpin oleh seorang sekretaris yang bertugas mengorganisasi anggota-anggotanya dalam mengikuti siaran radio pendidikan secara efektif. Kegiatan mengikuti siaran kemudian dilanjutkan dengan diskusi tentang bahan atau informasi yang diperoleh, termasuk langkah-langkah penerapannya dalam tugas pengajaran sehari-hari.

Setiap kelompok belajar memperoleh bahan penyertaan yang berisikan pokok bahasan, bahan persiapan, dan petunjuk lain yang diperlukan dalam mengikuti program siaran. Agar program siaran radio pendidikan dapat diikuti dengan baik dan lancar, kepada mereka juga disampaikan jadwal siaran yang terperinci.

15. Televisi Pendidikan

Semakin majunya ilmu pengetahuan dan teknologi akan mempengaruhi berbagai sektor kehidupan masyarakat sehingga mau tidak mau orang harus berupaya menyesuaikan diri, minimal dapat memanfaatkan produk dari kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi tersebut.

Tidak terkecuali dunia pendidikan, di tengah maraknya perkembangan pertelevisian di Indonesia, dunia pendidikan pun memanfaatkan TV tersebut sebagai media dalam pelaksanaan pendidikan. Dengan demikian, diadakanlah Televisi Pendidikan.

Program siaran TV Pendidikan pada dasarnya dibedakan kepada dua jenis, yaitu TV Pendidikan Anak-Anak dan TV Pendidikan untuk Umum.

a. TV Pendidikan untuk Anak-Anak

Adanya perintisan pengembangan TV Pendidikan untuk anak-anak ini bertujuan untuk :

- 1) Menghasilkan sejumlah program pembinaan watak yang isi maupun format penyajiannya sudah teruji dan memenuhi standar teknis siaran TVRI;
- 2) Mencari suatu model proses produksi program TV Pendidikan untuk anak-anak dengan kriteria tidak terlalu ideal dan secara sistematis disesuaikan dengan kondisi di Indonesia. Sasarannya adalah anak-anak usia 10-15 tahun, terutama mereka yang berada di lingkungan dengan kondisi sosial ekonominya lemah.

b. TV Pendidikan untuk Umum

Tuntutan kebutuhan masyarakat akan paket-paket pendidikan yang tidak mungkin diperolehnya melalui jalur pendidikan sekolah dan jalur pendidikan luar sekolah, ingin dipenuhi dengan penyajian program-program melalui TV Pendidikan ini.

Tujuan TV Pendidikan adalah untuk mengembangkan program-program pendidikan luar sekolah dengan cara menyebarkan pesan-pesan yang tematis agar masyarakat memiliki pengetahuan dan sikap yang tepat, khususnya mengenai pendidikan kesejahteraan keluarga, pendidikan mata pencaharian dan pendidikan alam dan lingkungan hidup.

Siaran-siaran pendidikan melalui TV sekarang tidak saja didominasi TVRI sebagai TV Pemerintah, tetapi banyak TV swasta yang juga menyelenggarakan program pendidikan dengan segala bentuknya, bahkan porsinya cukup besar.

16. Sekolah Unggulan

Kelahiran sekolah unggulan pada dasarnya tidak terlepas dari upaya peningkatan dan pengembangan kualitas sumber daya manusia, terutama menyongsong Pembangunan Jangka Panjang Tahap II dan diresmikannya Program wajib belajar 9 tahun. Bahkan di dalam UU No. 2 Tahun 1989 pada Pasal 8 ayat (2) disebutkan: “warga negara yang punya kemampuan dan kecerdasan luar biasa berhak memperoleh perhatian khusus”. Di samping itu juga kelahiran sekolah unggulan, elite, plus, favorit, model dan sebagainya tidak terlepas dari tuntutan masyarakat yang menginginkan lembaga pendidikan yang lebih berkualitas dan handal.

Salah satu tujuan sekolah unggul adalah menjaring dan sekaligus mengembangkan kader bangsa yang baik, dalam artinya memiliki kelebihan dalam berbagai aspek dibandingkan dengan kader-kader bangsa pada umumnya, sehingga ia mampu mengantisipasi dan menjawab berbagai tantangan zaman.

Hal yang cukup menarik dalam pendiriannya adalah di mana Menteri Pendidikan dan Kebudayaan pada saat itu menghendaki dilibatkannya peran swasta bersama Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraannya, sehingga bermunculanlah sekolah-pesekolah unggulan di berbagai daerah baik yang langsung dikelola pemerintah daerah maupun pihak swasta melalui yayasan-yayasan.

Kita mengenal sekolah-sekolah seperti SMA Tarunan Nusantara, MAN Insan Cendekia, SMA Muttahari, beberapa MAN model, SMA-SMA Favorit, Yayasan-Yayasan pengelola Pendidikan seperti Al-Azhar, Nurul Fikri, dan lain-lain. Semua adalah sekolah-

sekolah unggul dan favorit yang menawarkan penyelenggaraan pendidikan plus dan jaminan kualitas *output* sebagaimana yang diharapkan

a. Tinjauan historis kelahirannya

Pada masa lalu, program semacam sekolah unggulan ini masih belum ada, meskipun pemikiran dan pelaksanaannya sudah berjalan. Maksudnya, belum ada satu sekolah yang secara terbuka dinyatakan bertujuan mendidik anak berbakat (berkemampuan intelektual di atas rata-rata) saja. Dasarnya adalah terjadinya kejenuhan-kejenuhan anak berbakat yang belajar sekelas bersama-sama dengan anak-anak yang kemampuan intelektualnya ada di bawahnya, namun untuk mencari jalan keluarnya tentu saja memerlukan pemikiran-pemikiran.

Oleh karena itu, sebelum lahir sekolah-sekolah unggulan, ada beberapa hal yang sudah dilakukan atau bisa dikatakan mirip dengan sekolah unggulan, seperti berikut.

1) Loncat kelas

Ini merupakan metode yang sampai sekarang dipraktekkan sekolah untuk memberikan perhatian khusus pada anak-anak berbakat, yaitu dengan memberi kesempatan untuk tidak mengikuti masa belajar seperti yang dialami murid-murid umumnya. Ia diberi kesempatan naik kelas sebelum waktunya.

Program seperti ini cukup berhasil, meskipun mengandung kelemahan, yang bisa berakibat fatal bagi anak, yaitu tidak dikuasainya tahapan-tahapan materi pelajaran (pengetahuan) yang seharusnya dipahami terlebih dahulu sebelum materi di kelasnya

yang baru. Hal itu secara psikologis dapat menimbulkan kebingungan, kegugupan, bahkan kepanikan pada anak meskipun sulit dibaca oleh orang awam umumnya.

2) Sekolah favorit

Penyelenggaraannya dilakukan secara sangat tersamar dan sudah berjalan lama, khususnya di kota-kota besar.

Ukuran sekolah favorit ini umumnya adalah para lulusannya, terutama berapa besar persentasi lulusannya mampu melewati Ujian Masuk Perguruan Tinggi Negeri atau lulus Penelusuran siswa berprestasi yang mencapai persentasi tinggi, oleh masyarakat dianggap sebagai sekolah yang baik, sehingga menjadi tumpuan orang tua untuk berebut menyekolahkan anaknya ke sekolah tersebut.

Karena ingin terus menjaga terus menjaga reutasinya, sekolah tersebut semakin selektif dalam menerima siswa baru. Sedangkan para orang tua tidak akan berpikir panjang tentang berapa besar uang yang harus dikeluarkan untuk mendapat kursi bagi anaknya. Akibatnya terjadi kesenjangan antara sekolah favorit dan yang tidak favorit, terutama yang diselenggarakan oleh pemerintah, sehingga mengundang banyak kritik dari berbagai pihak.

Ada beberapa hal yang sebenarnya dapat menjadikan sekolah menjadi favorit, di antaranya: a) terseleksinya siswa secara ketat, b) manajemen persekolah yang baik, dan c) peran guru yang dikendalikan secara baik sebagai pengaruh dari manajemen persekolah yang baik.

3) SMA Taruna Nusantara

Mungkin salah satu sekolah selama ini yang benar-benar disiapkan untuk mendidik anak-anak unggul adalah SMA Taruna Nusantara di Magelang, yang didirikan oleh Lembaga Perguruan Taman Taruna Nusantara, lembaga hasil kerja SMA Yayasan Kejuangan Jendela Sudirman, Milik ABRI (Sekarang TNI) dan Perguruan taman Siswa.

SMA Taruna Nusantara selain mendidik anak-anak yang sangat selektif, juga memiliki kenusantaraan, yaitu dimana muridnya mewakili nusantara, dalam sistem pendidikannya pun anak-anak ditempatkan dengan tiga wawasan, yaitu: (1) wawasan kejuangan Jendela Sudirman, (2) wawasan kebangsaan, dan (3) wawasan kebudayaan Indonesia.

b. Dimensi-dimensi keunggulan

Pada dasarnya banyak pandangan dan ragam pendapat tentang keunggulan dalam pendidikan dengan segala kriterianya. Ada yang melihat keunggulan dari aspek *input* atau masukannya, dari proses belajar mengajarnya, atau dalam hal layanan pendidikannya, dan bahkan keunggulan dari aspek pembiayaannya.

Dimensi-dimensi keunggulan dalam suatu sekolah paling tidak meliputi hal-hal sebagai berikut :

- 1) Para calon siswa yang akan memasuki sekolah yang bersangkutan diseleksi secara ketat dengan menggunakan kriteria tertentu dan prosedur yang dapat dipertanggungjawabkan. Kriteria umum yang dipakai adalah prestasi belajar superior dan skor psikotest.

- 2) Sarana dan prasarana diarahkan untuk menunjang secara maksimal pemenuhan kebutuhan belajar siswa serta penyaluran bakat dan minatnya, baik dalam kegiatan kurikuler maupun ekstra kurikuler.
- 3) Lingkungan belajarnya kondusif untuk berkembangnya potensi keunggulan menjadi keunggulan yang riil, baik lingkungan dalam arti fisik maupun sosial psikologis.
- 4) Karena siswa pada umumnya mempunyai intelektual yang baik (di atas rata-rata) atau superior, maka guru dan tenaga kependidikan yang menanganinya pun terdiri dari guru dan tenaga kependidikan yang juga unggul, baik dalam segi penguasaan materi pelajaran, penguasaan metode mengajar, maupun komitmen dalam melaksanakan tugas.
- 5) Kurikulumnya diperkaya.
- 6) Rentang waktu belajar di sekolah lebih panjang atau lebih lama dibandingkan dengan sekolah-sekolah umumnya, sehingga perlu disediakan sarana dan prasarana penunjangnya.
- 7) Proses belajar dan mengajar yang berkualitas serta hasilnya selalu dapat dipertanggungjawabkan kepada siswa, lembaga, dan masyarakat.
- 8) Nilai plus dari sekolah unggul terletak pada perlakuan tambahan di luar kurikulum nasional; yaitu berupa modifikasi kurikulum, program pengayaan dan perluasan, pembinaan kreativitas dan disiplin, sistem asrama, dan kegiatan ekstra kurikuler.

Itulah beberapa hal yang berkenan dengan sekolah unggul, yang meskipun memiliki karakteristik yang relatif berbeda dengan sekolah umumnya, sekolah unggulan tetap merupakan bagian dari sistem

pendidikan nasional. Artinya ia inklusif dalam sistem pendidikan nasional, tidak berada di luar sistem pendidikan nasional. Dengan demikian, sekolah unggulan juga harus tunduk pada tata aturan yang berlaku berdasarkan UUSPN.

Beberapa waktu yang lalu, sempat bermunculan sekolah unggul dalam bentuk yang lain, seperti Sekolah Berstandar Internasional, namun akhirnya ditutup atau tidak diperkenankan lagi menggunakan sebutan tersebut, karena dianggap cukup memicu terjadinya kesenjangan di dunia pendidikan.

GLOSARIUM

- Afektif : Mencakup watak perilaku seperti perasaan, minat, sikap, emosi, dan nilai
- Animo : Hasrat dan keinginan yang kuat untuk berbuat, melakukan, atau mengikuti sesuatu
- Antitesis : Pengungkapan gagasan yang bertentangan dalam susunan kata yang sejajar, seperti dalam semboyan "Merdeka atau Mati"
- Apatis : Acuh tidak acuh; tidak peduli; masa bodoh
- Atensi : Perhatian; minat
- Desentralisasi : Penyerahan sebagian wewenang pimpinan kepada bawahan (atau pusat kepada cabang dan sebagainya);
- Distrik : Bagian kota atau negara yang dibagi untuk tujuan tertentu; wilayah
- Ekstraksi : Ringkasan atau ikhtisar; kutipan kata, contoh, atau bagian dari buku;
- Elitis : Terpilih; terpandang (tentang kelompok dalam masyarakat)
- Esensial : Perlu sekali; mendasar; hakiki
- Hakikat : Intisari atau dasar
- Hegemonik : Bersifat hegemoni
- Holistik : Sebuah cara pandang terhadap sesuatu yang dilakukan dengan konsep pengakuan bahwa hal keseluruhan adalah sebuah kesatuan yang lebih

penting daripada bagian-bagian yang membentuknya

- Integral : Mengenai keseluruhannya; meliputi seluruh bagian yang perlu untuk menjadikan lengkap; utuh; bulat; sempurna
- Intelektual : Cerdas, berakal, dan berpikiran jernih berdasarkan ilmu pengetahuan
- Interpretasi : Pemberian kesan, pendapat, atau pandangan teoretis terhadap sesuatu; tafsiran
- Kapitalisme : Sistem dan paham ekonomi (perekonomian) yang modalnya (penanaman modalnya, kegiatan industrinya) bersumber pada modal pribadi atau modal perusahaan swasta dengan ciri persaingan dalam pasaran bebas
- Kognitif : Berhubungan dengan atau melibatkan kognisi
- Kohesi : Gaya (kakas) tarik-menarik di antara molekul sejenis dalam suatu benda
- Kompetensi : Kewenangan (kekuasaan) untuk menentukan (memutuskan sesuatu)
- Konfigurasi : Bentuk; wujud (untuk menggambarkan orang atau benda)
- Konsensus : Kesepakatan kata atau permufakatan bersama (mengenai pendapat, pendirian, dan sebagainya) yang dicapai melalui kebulatan suara
- Konsepsi : Pengertian; pendapat (paham)

- Konstan : Tetap tidak berubah; terus-menerus
- Leksikal : Berkaitan dengan kata
- Linguistik : Ilmu tentang bahasa
- Loyalitas : Kepatuhan; kesetiaan
- Multidimensi : Mempunyai berbagai di-mensi (kemungkinan, segi, dan sebagainya)
- Mutakhir : Terakhir; terbaru; modern
- Neuropsikologi : Bidang psikologi klinis dan eksperimental yang berupaya mempelajari hubungan antara struktur dan fungsi otak dengan proses dan perilaku psikologis. Istilah neuropsikologi telah digunakan untuk penelitian lesi pada manusia dan hewan.
- Otonomi : Pemerintahan sendiri; hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- Otoritas : Kekuasaan yang sah yang diberikan kepada lembaga dalam masyarakat yang memungkinkan para pejabatnya menjalankan fungsinya
- Pluralitas : Paham atas keberagaman untuk dapat hidup secara toleran ditengah-tengah masyarakat yang majemuk baik kemajemukan budayanya, agamanya, bahasa, politik, dsb
- Pragmatis : Bersifat praktis dan berguna bagi umum; bersifat mengutamakan segi kepraktisan dan kegunaan (kemanfaatan); mengenai atau bersangkutan dengan

| | |
|--------------|--|
| | nilai-nilai praktis |
| Prakarsa | : Upaya, tindakan mula-mula yang dimunculkan oleh seseorang; inisiatif; ikhtiar |
| Proporsi | : Perbandingan |
| Psikomotorik | : Domain yang meliputi perilaku gerakan dan koordinasi jasmani, keterampilan motorik dan kemampuan fisik seseorang |
| Relevansi | : Hubungan; kaitan |
| Sentripetal | : Bergerak menuju pusat atau sumbu |
| Signifikan | : Penting; berarti |
| Spesifik | : Khusus; bersifat khusus; khas |
| Substansi | : Watak yang sebenarnya dari sesuatu; isi; pokok; inti |
| Subversif | : Berkenaan dengan subversi |
| Superordinat | : Kata yang dipakai untuk mengungkapkan ide atau gagasan yang luas ruang lingkupnya |
| Teknokrat | : Cendekiawan yang berkiprah dalam pemerintahan |
| Temporal | : Berhubungan atau mengenai waktu |
| Termaktub | : Tertulis; tercantum |
| Transisi | : Peralihan dari keadaan (tempat, tindakan, dan sebagainya) pada yang lain |
| Utopis | : Berupa khayal; bersifat khayal |

INDEX

| A | | I | |
|------------------------------------|--------------|-------------------------------|-----------------|
| Afektif..... | 130 | Integral | 130 |
| Animo | 130 | Intelektual..... | 130 |
| Antitesis | 130 | Interpretasi..... | 65, 130 |
| Apatis..... | 130 | | |
| Atensi..... | 130 | K | |
| | | Kapitalisme | 131 |
| D | | Kognitif | 131 |
| Desentralisasi ii, iii, iv, 5, 25, | | Kohesi | 131 |
| 30, 32, 33, 47, 64, 68, 71, 73, | | Kompetensiiv, 94, 95, 96, 131 | |
| 75, 80, 81, 85, 86, 130 | | Konfigurasi..... | 131 |
| Distrik | 44, 130 | Konsensus | 131 |
| | | Konsepsi | 50, 54, 55, 131 |
| E | | Konstan | 131 |
| Ekstraksi | 130 | | |
| Elitis..... | 130 | L | |
| Esensial..... | 130 | Leksikal | 131 |
| | | Linguistik | 131 |
| H | | Loyalitas | 131 |
| Hakikat..... | iv, 101, 130 | | |
| Hegemonik..... | 130 | M | |
| Holistik | 130 | Multidimensi | iii, 11, 131 |
| | | Mutakhir | 131 |

N
Neuropsikologi.....131

O
Otonomiiv, 30, 33, 38, 66, 87,
89, 131
Otoritas.....60, 131

P
Pluralitas.....132
Pragmatis.....132
Prakarsa132
Proporsi132
Psikomotorik132

R
Relevansi iii, 25, 132

S
Sentripetal 132
Signifikan..... 132
Spesifik 132
Substansi 132
Subversif 132
Superordinat..... 132

T
Teknokrat 132
Temporal 132
Termaktub..... 132
Transisi 132

U
Utopis..... 132

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV Alfabeta, 2012.
- Ahmad, Nazili Shaleh. *Pendidikan dan Masyarakat*. Yogyakarta: Sabda Media, 2011
- Alm, J., Aten, R., & Bahl, R. (2000). *Can Indonesia decentralize? Plans, problems, and prospects*.
- Anderson, James E. *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 2000.
- Asmani, Jamal Ma'mur. *Tips Sukses Pendidikan dan Latihan Profesi Guru*. Yogyakarta: Diva Press, 2011.
- Badan Pertimbangan Pendidikan Nasional, *Reposisi Pendidikan Indonesia*. Jakarta: BPPN, 2003.
- Bjork, C. (2003). Local Responses to decentralization policy in Indonesia. *Comparative Education Review*, 47(2), 184–216.
- Bjork, C. (2004). Decentralization in education: Institutional culture and teacher autonomy in Indonesia. *International Review of Education*, 50(3), 245–262.
- Bjork, C. (2005). *Indonesian education: Teachers, schools, and central authority*. New York: Routledge.
- Buchori, Mochtar. *Transformasi Pendidikan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001.

- Buising, T. (2000). Decentralize. Easy to say. Difficult to do. *Inside Indonesia*, 63(July–September). The article was retrieved from the website: www.insideindonesia.org.
- Burns, T. R., & Flam, H. (1987). *The shaping of social organization*. London: Sage Publications.
- Cohen, J. (2000). *Educational decentralization and behavior needs in Indonesia*, Unpublished manuscript, Jakarta.
- Colman, A.M. Game Theory. Dalam Kuper, A. & Kuper, J. (ed) *The Social Science Encyclopedia*. London: Roudledge and Kegan Paul, 1996.
- Danim, Sudarwan. *Inovasi Pendidikan (Dalam Upaya Peningkatan Profesionalisme Tenaga Kependidikan)*. Bandung: Pustaka Setia, 2002.
- Darmaningtyas. *Pendidikan pada dan setelah Kritis*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.
- _____. *Pendidikan Rusak-rusakan*. Yogyakarta: LkiS, 2005.
- Departemen Agama RI. *Pendidikan Islam dan Pendidikan Nasional (Paradigma Baru)*. Jakarta: Dirjend Binbaga Islam, 2005.
- Djohar MS. *Pendidikan Strategik; Alternatif untuk Pendidikan Masa Depan*. Yogyakarta: LESFI, 2003.
- Dunn, William N. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Prentice Hall International, Englewood Cliffs, 1994.
- Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1978.
- Dwiyanto, Agus dkk. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006.

- Edward, George C. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press, 1980.
- Emmerson, D. K. (1978). The bureaucracy in political context: Weakness in strength. In K. D. Jackson and L. W. Pye (Eds.), *Political power and communications in Indonesia* (pp. 82–136). Berkeley: University of California Press.
- Fattah, Nanang. *Analisis Kebijakan Pendidikan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2013.
- Ferrazzi, G. (1998). *Criteria for transferring functions to sub-national governments: Selection and application in Indonesian decentralization initiatives*, Unpublished doctoral dissertation, The University of Guelph.
- Ferrazzi, G. (2000). Using the “F” word: Federalism in Indonesia’s decentralization discourse. *Publius*, 30(2) (Spring), 63–85.
- Ford, J. F. G. (2000). *Inter-governmental fiscal relations and state building: The case of Indonesia*. Washington, DC: Mimeograph.
- Fullan, M. (1993a). Innovation, reform, and restructuring strategies. In G. Cawelti (Ed.), *Changes and achievements of American education* (pp. 116–133). Alexandria, VA: ASCD.
- Fullan, M. G. (1993b). Why teachers must become change agents. *Educational Leadership*, 50(6), 12–17.
- Grindle, Merilee S. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey: Princeton University Press, 1980.
- Gunawan, Ary H. *Kebijakan-Kebijakan Pendidikan*, Jakarta: Rineka Cipta. 1995.

- Govinda, R. (1997). *Decentralization of educational management: Experiences from South Asia*. Paris: International Institute for International Planning.
- Guinness, P. (1989). 'Social harmony' as ideology and practice in a Javanese city. In P. Alexander (Ed.), *Creating Indonesian cultures*. Sydney: Oceana Publications.
- Guinness, P. (1994). Local society and culture. In H. Hill (Ed.), *Indonesia's new order*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Handisumarto, D. (2000). *Re-designing programs and providing capacity building support for good local governance*. Jakarta: National Development Planning Agency.
- Hasbullah. *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1996.
- Hogwood, B.W. dan L.A. Gunn. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press. 1984.
- _____, *Otonomi Pendidikan; Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010.
- _____, *Dasar-dasar Ilmu Pendidikan*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013.
- Idris, Zahara. *Dasar-dasar Kependidikan*. Bandung: Angkasa, 1981.
- Imron, Ali. *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia Proses, Produk, dan Masa Depan*. Jakarta: Bumi Aksara, 2008.
- Indiahono, Dwiyanto. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Penerbit Gaya Media, 2009.

- Irianto, Yoyon Bahtiar. *Kebijakan Pembaharuan Pendidikan (Konsep, Teori, dan Model)*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2012.
- Jones, C. O. *An Introduction to the study of Public Policy. 5th Edition*. Monterey: Books-Cole Publishing Company, 2004.
- Kramer, R. M. (1993). Cooperation and organizational identification. In J. K. Murnighan (Ed.), *Social psychology in organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Lortie, D. (1975). *Schoolteacher*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mahfud, Choirul. *Pendidikan Multikultural*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Maksum, Ali. *Paradigma Pendidikan Universal di Era Modern dan Post Modern*. Yogyakarta: Penerbit CRCSD, 2004.
- Malley, M. (1999). Regions: Centralization and resistance. In D. Emmerson (Ed.), *Indonesia beyond Suharto* (pp. 71–108). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Malo, M. (1995). *Social sector decentralization: The case of Indonesia*. Ottawa, Canada: International Development Research Center.
- Mandolang, N. H. (1996). *Community participation specialist consultant's report*. Jakarta: Ministry of Education and Culture.
- March, J. G. (1994). *A primer on decision making*. New York: The Free Press.
- McLaughlin, M. (1990). The change agent revisited. *Educational Researcher*, 19, 11–16.
- Ministry of Education and Culture. (1994a). *Community participation in planning and management of educational resources*. Jakarta: Ministry of Education and Culture.

- Ministry of Education and Culture. (1994b). *Flexible framework for the development of coplaner at the sub-district level*. Jakarta: Ministry of Education and Culture.
- Ministry of Education and Culture (1994c). *The role of communication, motivation and exploration of the quality of community participation improvement in the sector of education*. Jakarta: Ministry of Education and Culture.
- Moyle, C., & Pongtuluran, A. (1992). Involving the community in the local school. In, J. Chapman, ed., *Institutional management: school decision making and management in the Asia/Pacific Region*. Paris: UNESCO.
- National Institution for Educational Research (NIER). (1996). *Partnerships in education: Home, school and community links in the Asia-Pacific region*. Report of a Regional Seminar, National Institution for Educational Research, Tokyo.
- Nugroho D., Riant. *Kebijakan Publik; Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2003.
- Rahardjo, M. D. (1985). The role of the community in modernization. *Prisma*, 36, 3–7.
- Rawita, Ino Sutisno. *Kebijakan Pendidikan (Teori, Implementasi, dan Monev)*. Yogyakarta: PT Kurnia Kalam Semesta, 2010.
- Rohman, Arief. *Kebijakan Pendidikan (Analisis Dinamika Formulasi dan Implementasi)*. Yogyakarta: CV Aswaja Pressindo, 2012.
- Sam M. Chan, Tuti T. Sam. *Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005.

- Sarundajang. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 2001.
- Schwarz, A. (2000). *A nation in waiting: Indonesia's search for stability* (2nd ed.) Boulder, CO: Westview Press.
- Sirianni, C. (1987). Worker participation in the late twentieth century: Some critical issues. In C. Sirianni (Ed.), *Worker participation and the politics of reform* (pp. 3–33). Philadelphia: Temple University Press.
- Soedirja, S. (2001). *Regional autonomy: Main policies toward a democratic and prosperous Indonesia*. Jakarta: Minister of Home Affairs and Regional Autonomy.
- Subarsono, AG. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.
- Sufyarma. *Kapita Selektta Manajemen Pendidikan*. Bandung: Alfabeta, 2003.
- Surakhmad, Winanrno. *Pendidikan Nasional; Strategi dan Tragedi*. Jakarta: Kompas, 2009.
- Syafaruddin. *Efektivitas Kebijakan Pendidikan*. Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2008.
- Sykes, G. (1990). Fostering teacher professionalism in schools. In R. F. Elmore (Ed.), *The next generation of school reform* (pp. 59–96). San Francisco: Jossey-Bass.
- Tampubolon, Daulat P. *Perguruan Tinggi Bermutu (Paradigma Baru Manajemen Pendidikan Tinggi Menghadapi Tantangan Abad ke 21)*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001.

- Tilaar, H.A.R. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2000.
- Thomas, R. M. (1981). Indonesia's cultural pluralism and education. *Educational Research Quarterly*, 6(3), 75–85.
- Turner, J. C. (1987). *Rediscovering the social group: A self-categorization theory*. Oxford: Basil Blackwell.
- _____, & Riant Nugroho. *Kebijakan Pendidikan: Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- _____, *Kaleidoskop Pendidikan Nasional*. Jakarta: Kompas, 2012.
- UNDP. (1998). *Managing the delivery of local content curriculum final report*. Jakarta: United Nations Development Program.
- Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijaksanaan; Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2005.
- Wibawa, Samodra. *Kebijakan Publik: Proses dan Analisis*. Jakarta: Penerbit Intermedia, 1994.
- Working Paper No. 00–10, Georgia State University, International Studies Program.
- _____, *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010.
- Widyastono, Herry. *Pengembangan Kurikulum di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Bumi Aksara, 2014.
- Winanrno, Budi. *Kebijakan Publik; Teori dan Proses*. Yogyakarta: MedPress, 2008.