

ARAH KEBIJAKAN OTONOMI PENDIDIKAN DALAM KONTEKS OTONOMI DAERAH

Oleh
Yoyon Suryono¹

Abstrak

Kemampuan ekonomi dan keuangan suatu daerah otonom merupakan sisi strategis dalam implementasi otonomi daerah berkenaan dua hal: bertambahnya kewenangan yang harus dijalankan dan kewajiban menggali sendiri sumber-sumber dana yang diperlukan sejalan dengan menipisnya alokasi dana dari pemerintah pusat. Hal terakhir ini dirasakan akan sangat berpengaruh terhadap usaha yang sedang dilakukan dalam meningkatkan mutu pendidikan sebagai bagian penting dari otonomi pendidikan.

Implementasi otonomi daerah membawa konsekuensi perlunya memikirkan arah kebijakan otonomi pendidikan dalam konteks otonomi daerah dan tuntutan perkembangan pendidikan itu sendiri secara *inherent* yang saat ini sedang dihadapkan pada persoalan rendahnya mutu pendidikan hampir di segala jenis dan jenjang pendidikan. Otonomi pendidikan yang muncul dalam konsep *school based management* untuk persekolahan dan otonomi untuk "menyelenggarakan sendiri" perguruan tinggi memerlukan operasionalisasi yang tepat atas dasar arah kebijakan yang jelas berupa: orientasi kepada mutu, adanya partisipasi masyarakat, pendidikan harus menjadi prioritas pada skala nasional, daerah, dan lokal, tempat yang tepat untuk penataan kelembagaan, disertai tumbuhnya akuntabilitas, menempatkan pendidikan tinggi sebagai aset nasional yang memiliki kekuatan moral, ekonomi, dan bahkan politik dalam mewujudkan *clean government and good governance*, pemerintahan yang bersih, bebas praktek kolusi, korupsi, dan nepotisme.

¹ Dosen Jurusan Pendidikan Luar Sekolah, Fakultas Ilmu Pendidikan, Universitas Negeri Yogyakarta.

Pendahuluan

Ada kekhawatiran di kalangan para pemikir dan para praktisi pendidikan bahwa upaya meningkatkan mutu pendidikan, yang saat ini dinilai rendah, yang secara terus menerus sedang dilakukan di berbagai jenis dan jenjang pendidikan, akan mengalami hambatan dan boleh jadi kegagalan berkenaan dengan implementasi kebijakan pemerintah tentang otonomi daerah yang dipandang berdampak sangat kuat terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan khususnya penyelenggaraan pendidikan. Oleh karena itu sangatlah logis apabila para pihak yang memiliki kepedulian sangat tinggi terhadap pendidikan memahami dan mencermati bagaimana dampak implementasi kebijakan otonomi daerah itu terhadap dunia pendidikan, baik pendidikan jalur sekolah, jalur luar sekolah maupun, bisa jadi, pendidikan keluarga. Meskipun disadari bahwa wacana otonomi di dunia pendidikan sudah lama terjadi dalam perspektif yang agak berbeda dengan otonomi daerah. Derasnya perbincangan tentang otonomi akhir-akhir ini mengemuka setelah keluarnya UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.²

Makalah singkat ini akan mencoba menguraikan, dan dalam batas-batas tertentu kemudian akan mencoba mengidentifikasi arah kebijakannya, tentang otonomi pendidikan dalam konteks yang saling berkait yaitu, pertama, implementasi kebijakan otonomi daerah dan, kedua, tuntutan dan perkembangan pendidikan itu sendiri secara *inherent*.

² Untuk melaksanakan UU Nomor 22 Tahun 1999, telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, pada tanggal 6 Mei 2000.

Tema Sentral Implementasi Otonomi Daerah

Implementasi otonomi daerah menyangkut tema sentral aspek ekonomi dan finansial. Sudut pandang ekonomi dan finansial, pemberlakuan otonomi daerah dirasakan akan memunculkan dua sisi kontroversial. Daerah otonom tertentu yang memiliki kekayaan alam melimpah dan tersedia sumber-sumber finansial, otonomi daerah dimungkinkan akan berjalan dengan baik. Sementara bagi daerah otonom lain yang tidak memiliki kekayaan alam dan sumber-sumber finansial, otonomi daerah dimungkinkan tidak akan dapat berjalan dengan baik. Pada kelompok kedua ini, untuk melaksanakan otonomi daerah diperlukan kerja keras untuk menggali sumber-sumber pendapatan daerahnya. Dasar pikirannya adalah dengan bertambahnya kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam bentuk otonomi daerah memerlukan tersedia dana yang cukup. Pada sisi lain, kemampuan pemerintah pusat untuk membantu daerah otonom kelompok kedua dianggap akan berkurang karena kontribusi pendapatan dan finansial dari daerah otonom kelompok pertama akan semakin berkurang karena dilaksanakannya otonomi daerah pada daerah kelompok pertama. Antisipasi pemerintah pusat atas kemungkinan implementasi otonomi daerah seperti ini diwujudkan dalam bentuk dikeluarkannya undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Berkenaan dengan keterbatasan dan kelangkaan sumber-sumber ekonomi dan finansial, implementasi otonomi daerah diprediksi akan menurunkan prestasi dan kinerja penyelenggaraan pemerintahan yang selama ini dipandang sudah cukup memadai karena dalam pelaksanaannya ditopang oleh berbagai sumber dana bantuan atau subsidi dari pemerintah pusat melalui berbagai mekanisme proyek-proyek pembangunan. Pemberlakuan otonomi daerah dengan sendirinya

berbagai bentuk bantuan dan subsidi itu akan berkurang dengan sendirinya. Sementara itu, beban daerah otonom akan semakin terus membengkak karena banyaknya kewajiban lain untuk membiayai pegawai dan biaya-biaya penyelenggaraan pemerintahan lainnya.

Dari sudut daerah otonom itu sendiri, pemberlakuan otonomi daerah akan menyangkut tarik menarik kepentingan antara daerah otonom propinsi, daerah otonom kabupaten, dan daerah otonom kota. Bukan terbatas soal kepentingan finansialnya, tetapi menyangkut juga kepentingan atas bidang-bidang kewenangannya. Pembagian bidang-bidang kewenangan memang telah didistribusikan. Tetapi masalahnya adalah dimana tempat paling layak untuk bidang-bidang kewenangan itu berada agar tetap dapat dicapai kinerja prima. Pendidikan merupakan salah satu bidang pemerintahan yang kewenangannya berada pada pemerintah pusat, pada daerah otonom propinsi, kabupaten dan daerah otonom kota³. Dapat dipastikan betapa merepotkannya andaikata pada satu daerah otonom kabupaten atau daerah otonom kota terdapat sangat banyak institusi pendidikan mulai taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi. Pilihan lain perlu disediakan baik untuk kepentingan daerah otonom itu sendiri maupun kepentingan bidang-bidang pemerintahan yang bersangkutan.

³ Dalam PP No.25/2000 telah diklasifikasi bidang-bidang pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah dan bidang-bidang yang menjadi kewenangan propinsi sebagai daerah otonom. Dalam konteks ini perlu dipahami bahwa yang dimaksud dengan kewenangan pemerintah adalah hak dan kekuasaan Pemerintah, yaitu Presiden dan para Menteri, untuk menentukan atau mengambil kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya sesuai Pasal 9 UU No. 22 Tahun 1999.

ESENSI OTONOMI PENDIDIKAN

Otonomi pendidikan berada dalam dua kawasan besar. Otonomi pendidikan persekolahan dan otonomi pendidikan perguruan tinggi. Otonomi pendidikan di kawasan persekolahan dapat bernuansa dekonsentrasi, delegasi, devolusi, atau privatisasi. Pada label lain, otonomi pendidikan persekolahan berlabel "school based management" atau "school site management" dengan fokus perhatian pada pengambilan keputusan pendidikan, proses belajar mengajar, sampai pada sistem pendidikan⁴. Mulai pertengahan tahun 1970-an telah dimulai percobaan pengelolaan pendidikan dasar di tingkat kabupaten. Bupati memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan program wajib belajar sembilan tahun⁵.

Otonomi pendidikan di perguruan tinggi memiliki modus (a) kebebasan akademik dan otonomi keilmuan, (b) kewenangan menerima, menyimpan dan menggunakan dana yang berasal secara langsung dari masyarakat, (c) otonomi sebagai bagian penting dari paradigma baru manajemen pendidikan tinggi yang lengkapnya: quality, autonomy, accountability, accreditation, evaluation, dan (d) kewenangan mengelola secara mandiri bagi perguruan tinggi yang berstatus badan hukum. Semua perguruan tinggi di Indonesia memiliki otonomi dalam pengertian yang pertama dan yang kedua, dalam kapasitas yang terbatas akan memulai

⁴ Formulasi pengertian otonomi pendidikan ternyata masih sangat beragam. Untuk lingkungan persekolahan otonomi pendidikan diwarnai sangat kental oleh pengertian "School Based Management" yang ternyata juga belum mengkristal. Di Perguruan Tinggi otonomi pendidikan lebih bernuasa "kebebasan" untuk mencari dan mengelola keuangan secara mandiri yang kemudian banyak muncul dalam bentuk membuka berbagai program studi dalam label diploma, kelas sore, ekstensi, dll., dengan kecenderungan naiknya uang SPP.

⁵ Lihat misalnya Laporan Bank Dunia, Report No. 16433-IND, 30 Mei 1997.

otonomi dalam pengertian yang ketiga⁶. Tetapi tidak semua perguruan tinggi akan memiliki otonomi dalam pengertian yang keempat. Pada saat ini hanya ada empat perguruan tinggi besar yaitu ITB, UI, IPB, dan UGM sedang mencoba menyiapkan usulan untuk menjadi perguruan tinggi yang memiliki pengertian yang keempat yaitu suatu perguruan tinggi yang berbadan hukum yang bermakna *corporate university*⁷ yang di dalamnya harus memiliki kekuatan moral institusional.

Arah Kebijakan Otonomi Pendidikan

Ada kesulitan untuk menjelaskan tentang arah kebijakan otonomi di bidang pendidikan. Pertama, kesulitan muncul karena ada dua bingkai otonomi yang berbeda. Bingkai otonomi daerah dan bingkai otonomi pendidikan. Meskipun dapat saja keduanya dipandang memiliki saling keterkaitan. Kedua, kesulitan karena masih kurang jelasnya muatan otonomi pendidikan itu sendiri. Ketiga, kesulitan pada "menangkap" kebijakan itu sendiri: kebijakan siapa dan di level mana, sehingga sulit ditentukan arahnya kemana.

Kesulitan-kesulitan seperti itu, dapatlah "ditangkap" beberapa arah kebijakan otonomi di bidang pendidikan dalam konteks otonomi daerah sebagai berikut:

⁶ Yang banyak diharapkan oleh PTN dan PTS nuansa otonomi pendidikan tinggi hendaknya mengacu pada pengertian otonomi penyelenggaraan perguruan tinggi.

⁷ Sebagian masyarakat, terutama mahasiswa, berkeberatan dengan model pengembangan PTN seperti ini karena dipersepsikan menjadi swastanisasi PTN yang akibatnya antara lain mahal biaya kuliah. Sejauh ini belum ada model yang disepakati bersama tentang operasionalisasi PTN berbadanhukum itu. Salah satu tim di Dewan Pendidikan Tinggi yang diketuai oleh Prof. Boma Wikantyo, Ph.D. (dari UGM) masih sibuk mengkaji tentang ini.

1. Secara umum otonomi pendidikan menuju pada upaya meningkatkan mutu pendidikan sebagai jawaban atas “kekeliruan” kita lebih dari duapuluh tahun bergelut dengan persoalan-persoalan kuantitas;
2. Pada sisi otonomi daerah, otonomi pendidikan mengarah pada menipisnya kewenangan pemerintah pusat dan membengkaknya kewenangan daerah otonom (baik propinsi, kabupaten, maupun kota), atas bidang pemerintahan berlabel pendidikan yang harus disertai dengan tumbuhnya pemberdayaan dan partisipasi masyarakat;
3. Pada gilirannya, otonomi pendidikan dalam konteks otonomi daerah menempatkan kepentingan ekonomik dan finansial sebagai kekuatan tarik menarik antara pemerintah daerah otonom dengan institusi pendidikan; tugas perbantuan sebagai pilar otonomi melalui perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah diharapkan berperan menetralsir kekuatan tarik menarik itu;
4. Masih dalam konteks otonomi daerah, kejelasan “tempat” bagi institusi-institusi pendidikan perlu diformulasikan agar otonomi pendidikan dapat berjalan pada relnya. Dalam format otonomi daerah, daerah provinsi memiliki otonomi terbatas, sedangkan daerah kabupaten dan daerah kota memiliki otonomi luas dan utuh;
5. Pada tingkat persekolahan, otonomi pendidikan berjalan atas dasar desentralisasi dan prinsip “school based management” pada tingkat pendidikan dasar dan menengah; penataan kelembagaan pada level dan tempat yang tepat menjadi faktor kunci keberhasilan otonomi pendidikan;

6. Sudah selayaknya bahwa kebijakan otonomi pendidikan harus bergandengan dengan kebijakan akuntabiliti terutama yang berkaitan dengan mekanisme pendanaan atau pembiayaan pendidikan;
7. Pada tingkat pendidikan tinggi, kebijakan otonomi pendidikan masih tetap berada dalam kerangka otonomi keilmuan, otonomi terbatas pengelolaan perguruan tinggi, dan otonomi perguruan tinggi menuju perguruan tinggi berbadan hukum dalam wacana paradigma baru manajemen pendidikan tinggi yang format implementasinya masih dalam tahap pencarian bentuk;
8. Dalam konteks otonomi daerah, kebijakan otonomi pendidikan tinggi dapatlah ditempatkan bukan pada kepentingan daerah semata-mata melainkan pada kenyataan bahwa pendidikan tinggi adalah aset nasional;
9. Secara makro, apapun muatan yang terkandung di dalamnya, otonomi pendidikan tinggi haruslah menonjolkan keunggulan-keunggulan perguruan tinggi baik sebagai kekuatan moral, kekuatan ekonomi, bahkan bisa jadi kekuatan politik yang mampu mewarnai mozaik perjalanan bangsa dan negara dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih, bebas dari praktek kolusi, korupsi, dan nepotisme.

DAFTAR PUSTAKA

- Bambang Suhendro, 1995. *Kerangka Pengembangan Pendidikan Tinggi Jangka Panjang 1996-2005*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Jakarta.

- Kenward, Lloyd, 1997, Indonesia Sustaining High Growth with Equity, *Document of the World Bank*, Report No. 16433-IND.
- Mankoe, Joseph dan Bill Maynes. 1992. *Decentralization of Educational Decision-Making in Ghana*, Pergamon.
- Mansyur Ramly, 2000. Otonomi Pendidikan Tinggi Menghadapi Tantangan Global, *Makalah pada Seminar Nasional Reposisi dan Reorientasi Pendidikan Tinggi Menghadapi Tantangan Abad-21*, Aptisi Wilayah VI, Semarang.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 1999 tentang Penetapan Perguruan Tinggi Negeri sebagai Badan Hukum.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Windham, DM. 1984. Forthcoming Strategies for Decentralizing Data Use dalam Mahlck L dan Chapman D, *Strategies for Improving Education Quality Through Better Use of Information*. IIEP, Paris