

**Drs. HADIYANTO, M.Ed.**

# **MENCARI SOSOK DESENTRALISASI MANAJEMEN PENDIDIKAN DI INDONESIA**

**Pengantar :**

**Prof. Dr. H.A.R. Tilaar, M.Sc. Ed.**

**Penerbit  
RINEKA CIPTA**

Mencari Sosok Desentralisasi  
Manajemen Pendidikan di Indonesia

**Drs. Hadiyanto, M.Ed.**

**Mencari Sosok**  
**DESENTRALISASI**  
**MANAJEMEN PENDIDIKAN**  
**DI INDONESIA**

**Pengantar oleh :**  
**Prof. Dr. H.A.R. Tilaar, M.Sc.Ed.**

 **PENERBIT**  
**RINEKA CIPTA**

**Sanksi Pelanggaran**

**Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1997  
Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1982  
Tentang Hak Cipta  
Sebagaimana Telah Diubah dengan  
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1987**

**Pasal 44**

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

---

**MENCARI SOSOK DESENTRALISASI  
MANAJEMEN PENDIDIKAN DI INDONESIA**

Oleh : *Drs. Hadiyanto, M.Ed.*

---

*Cetakan Pertama , Agustus 2004*

Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang memperbanyak isi buku ini, baik sebagian  
maupun seluruhnya dalam bentuk apa pun  
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

Diterbitkan oleh PT RINEKA CIPTA, Jakarta  
Jl. Jend. Sudirman Kav. 36-A, Blok-B No. 5 Jakarta 10210  
Telp. (021) 5736640, 5737645. Fax. (021) 5711985

Anggota IKAPI

Dicetak oleh *PT Asdi Mahasatya, Jakarta*

---

RC. No. : 1211/H/2004

ISBN : 979-518-903-4

---

*Mencari Sosok Desentralisasi Manajemen Pendidikan*

## UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur alhamdulillah penulis ucapkan kepada Allah swt. yang telah memberikan kekuatan dan kesempatan yang tak ternilai harganya kepada penulis untuk menyelesaikan buku 'Mencari Sosok Desentralisasi Manajemen Pendidikan di Indonesia' ini.

Buku ini merupakan hasil renungan pemikiran, refleksi pengalaman praktis yang penulis dapatkan berkaitan dengan pengelolaan guru, pembelajaran serta desentralisasi manajemen pendidikan di Indonesia. Buku ini mengungkap empat tema pokok, yaitu tentang pengelolaan guru dan pembelajaran, desentralisasi manajemen pendidikan, dan makna desentralisasi manajemen pendidikan itu bagi guru dan kepala sekolah di Indonesia.

Untuk mewujudkan buku ini penulis mendapat budi baik dari Dra. S. N. Purnamawati, DipEd. Stud; MSp. Ed, yang telah membaca dengan teliti (*proofreading*) ringkasan tulisan dalam bahasa Inggris. Lebih khusus, penulis sangat respek dan salut kepada Prof. Dr. H.A.R. Tilaar, M.Sc.Ed. yang menyambut positif penerbitan buku ini. Di tengah kesibukan mempersiapkan buku terbaru dan makalah permintaan dari berbagai lembaga, dengan antusiasme yang sangat tinggi sebagai layaknya seorang 'resi',

beliau masih bersedia berdiskusi memberi masukan dan berkenan menulis Kata Pengantar sehingga buku ini menjadi lebih layak di hadapan pembaca.

Terwujudnya buku ini juga karena pengertian dan dukungan yang tulus dari istri tercinta Dra. Yuyun Koyumi beserta anak-anak tersayang, Austin Haq Putri, Oza Haq Mochamad, dan Hilal Haq Mochamad. Sebagian perhatian, waktu bermain dan belajar mereka telah tersita untuk penyelesaian buku ini untuk kepentingan yang lebih kompleks dan mulia.

Atas segala pengertian, dukungan dan bantuan berbagai pihak di atas, penulis sampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya dan banyak terima kasih. Semoga Allah swt. membalas segala kebaikan tersebut dengan pahala yang setimpal.

Di samping itu, penulis mengharapkan buku ini menjadi buah dari *waladun sho'lihun yad u'lah* dari almarhum kedua orang tua (Mislani Tjokro Hadi Sumarto dan Hj. Suharti) dan sekaligus guru penulis. Tanpa pendidikan, suri teladan, do'a dan semangat keduanya, penulis tidak mungkin mampu menghadirkan karya ini.

Sebagai akhir kata, buku ini masih menyimpan banyak kelemahan, oleh karena itu kritik dan saran pembaca sangat penulis harapkan. Namun demikian, penulis tetap berharap semoga karya ini bermanfaat dan memberikan kontribusi pemikiran ke arah perbaikan nasib guru dan kualitas manajemen pendidikan di Indonesia. Amien.

Jakarta, April 2004

Hadiyanto

## **KATA PENGANTAR**

Reformasi di bidang pendidikan merupakan upaya demokratisasi pengelolaan pendidikan yang membutuhkan proses panjang dan berkelanjutan. Dengan mengambil inti dari kata filsuf John Dewey, reformasi pendidikan juga berarti perbaikan sarana bagi tumbuh dan berkembangnya sikap demokrasi. Untuk itu, reformasi pendidikan memerlukan kepedulian dan perhatian penuh serta sungguh-sungguh baik dari pemerintah pusat, pemerintah daerah maupun masyarakat Indonesia secara keseluruhan sebagai pesaham (*stakeholders*) pendidikan. Sebagai proses demokratisasi yang sedang menjadi, hal itu tidak bisa dilakukan sembarangan dan serampangan oleh orang-orang yang tidak kompeten meskipun mereka duduk dalam jajaran birokrasi pengelola pendidikan. Bisa jadi mereka adalah orang-orang yang tidak mempunyai interes dan kepedulian terhadap pendidikan.

Sebagai bangsa yang sedang belajar berdemokrasi, reformasi pendidikan di Indonesia tidak bisa mengadopsi begitu saja apa yang dilakukan Amerika Serikat atau negara lain, karena sumber daya manusia Indonesia mempunyai karakteristik heteroginitas budaya dan tingkat pendidikan. Amerika dan negara lain mempunyai sejarah pendidikan yang berbeda dengan

bangsa Indonesia. Perbaikan pendidikan harus berpijak dari kultur bangsanya sendiri.

Dalam proses perbaikan pengelolaan pendidikan, desentralisasi manajemen pendidikan tidak identik dengan memindahkan kekuasaan dan perilaku birokrat pemerintah pusat ke daerah. Desentralisasi manajemen pendidikan memerlukan kesiapan pemerintah daerah dan kapabilitas sumber daya manusianya. Ketidaksiapan pemerintah daerah dalam menyikapi perubahan ini akan membuat pengelolaan pendidikan menjadi lebih 'amburadul dan runyam' di tangan orang-orang yang sama sekali tidak mengetahui dan kompeten di bidang manajemen pendidikan.

Buku ini menghadirkan fenomena, ide dan analisis yang menggelitik dari penulis tentang betapa suramnya nasib guru dan pengelolaan pendidikan di Indonesia serta sebagian solusi yang ditawarkan penulis (Bagian Pertama). Kondisi itu menjadi lebih parah karena implementasi desentralisasi manajemen pendidikan dan manajemen berbasis sekolah belum memperoleh format yang 'pas' dengan kultur masyarakat Indonesia. Contoh yang dihadirkan penulis adalah kesiapan pemerintah daerah dan peranserta komite sekolah dalam rehabilitasi sekolah dasar dan madrasah ibtidaiyah dengan Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan dan implementasi MBS dengan *block-grant* dari pemerintah pusat. Kesan yang tertangkap adalah, pemerintah daerah masih 'kelabakan' apabila sumber pendanaan pendidikan juga harus didesentralisasi menjadi tanggungan pemerintah daerah (Bagian Kedua dan Ketiga).

Untuk memberdayakan potensi sumber daya manusia di sekolah dalam implementasi manajemen berbasis sekolah, di Bagian Keempat, penulis menghadirkan tulisan tentang iklim kelas dan iklim sekolah. Kajian yang masih langka diteliti akademisi dan praktisi pendidikan di Indonesia ini merupakan 'tool' untuk melakukan supervisi di kelas dan di sekolah.



Dengan alat itu, guru maupun kepala sekolah kembali memperoleh kebebasan mereka mengkreasi iklim kelas atau sekolah mereka seperti yang diinginkan oleh 'penghuninya' (*preferred classroom and school climate*).

Dari tulisan-tulisan itu, terungkap bahwa pemikiran, refleksi dan pengalaman-pengalaman langsung penulis 'yang sudah kadung', tetapi bangga menjadi anak guru, akademisi maupun keterlibatannya dalam penelitian—penelitian lokal dan nasional tentang pendidikan dan manajemen pendidikan, merupakan input yang sangat berharga untuk reformasi manajemen pendidikan di Indonesia.

Semoga buku ini dapat menjadi masukan bagi para petinggi pengelola pendidikan di tingkat pusat dan daerah, atau siapa saja yang mau mendengar dan masih benar-benar concern dengan perbaikan manajemen pendidikan untuk masyarakat Indonesia baru.

Jakarta, April 2004

Prof. Dr. H.A.R. Tilaar, M.Sc.Ed.

# DAFTAR ISI

Ucapan Terima Kasih	v
Kata Pengantar Prof. Dr. H.A.R Tilaar, M.Sc.Ed.	vii

## Bagian Pertama

### Sosok Nasib Guru di Indonesia

1. <b>Siapa Bangga Menjadi Guru Indonesia</b>	1
<input type="checkbox"/> Insentif Guru di Indonesia	2
<input type="checkbox"/> Guru itu Seperti Pedagang Asongan	3
2. <b>Mengentaskan Nasib Guru Indonesia</b>	9
<input type="checkbox"/> Pendahuluan	10
<input type="checkbox"/> Guru Ideal	11
<input type="checkbox"/> Kompetensi Profesional dan Peran Guru	12
<input type="checkbox"/> Realita Kualitas Guru Indonesia	17
<input type="checkbox"/> Tumpuan pada LPTK dan Penghargaan Masyarakat	21
<input type="checkbox"/> Harapan pada Otonomi Daerah	23
3. <b>Perjuangan Memperbaiki Citra Guru Indonesia</b>	25
<input type="checkbox"/> Pendahuluan	26
<input type="checkbox"/> Permasalahan Guru dan Kualitas Pendidikan	

<input type="checkbox"/>	Guru sebagai Komponen Utama dalam Sistem Pendidikan	29
<input type="checkbox"/>	Perjuangan untuk Guru	31
<input type="checkbox"/>	Tanggung Jawab Bersama	37

## **Bagian Kedua**

### **Desentralisasi Manajemen Pendidikan dan Manajemen Berbasis Sekolah di Indonesia**

<b>4.</b>	<b>Implementasi Desentralisasi Manajemen Pendidikan di Indonesia</b>	<b>39</b>
<input type="checkbox"/>	Pendahuluan	40
<input type="checkbox"/>	Permasalahan Kesiapan Bangsa	42
<input type="checkbox"/>	Desentralisasi Manajemen Pendidikan	47
<input type="checkbox"/>	Desentralisasi dan Efisiensi Manajemen Pendidikan	50
<input type="checkbox"/>	Tugas dan Fungsi Manajer Pendidikan	51
<input type="checkbox"/>	Profil Manajer Pendidikan di Era Desentralisasi	58
<b>5.</b>	<b>Implementasi Manajemen Berbasis Sekolah di Indonesia</b>	<b>61</b>
<input type="checkbox"/>	Pendahuluan	62
<input type="checkbox"/>	Desentralisasi dan Manajemen Berbasis Sekolah	63
<input type="checkbox"/>	Manajemen Berbasis Sekolah	65
<input type="checkbox"/>	Tujuan dan Alasan Diterapkannya MBS di Indonesia	70
<input type="checkbox"/>	Standard Pelayanan Minimal	72
<input type="checkbox"/>	Pengkajian Implementasi Manajemen Berbasis Sekolah	73
<b>6.</b>	<b>Peranserta Masyarakat dalam Implementasi Manajemen Berbasis Sekolah</b>	<b>81</b>
<input type="checkbox"/>	Pendahuluan	82
<input type="checkbox"/>	Tumpuan Peranserta Masyarakat dan Komite Sekolah	84

<input type="checkbox"/>	Partisipasi Stakeholders dalam Manajemen Berbasis Sekolah	89
<input type="checkbox"/>	Kontrol dan Akuntabilitas Pengelolaan Sekolah	90
<input type="checkbox"/>	Implementasi MBS di SLTP	90

### **Bagian Ketiga**

#### **Makna Desentralisasi Manajemen Pendidikan bagi Pemerintah Daerah dan Komite Sekolah**

<b>7.</b>	<b>Partisipasi Komite Sekolah dalam Rehabilitasi SD/MI dengan Dana Alokasi Khusus (Kasus di Kota Jambi, Kabupaten Muaro Jambi dan Kota Tanjung Pinang, Tahun 2003)</b>	<b>99</b>
<input type="checkbox"/>	Pendahuluan	100
<input type="checkbox"/>	Kerusakan Prasarana Pendidikan	100
<input type="checkbox"/>	Dana Alokasi Khusus Non Dana Reboisasi (DAK Non DR) Bidang Pendidikan	102
<input type="checkbox"/>	Keraguan terhadap Kemampuan Komite Sekolah dan Inefisiensi Pengelolaan Keuangan	105
<input type="checkbox"/>	Temuan Pemantauan	108
<input type="checkbox"/>	Simpulan	115
<b>8.</b>	<b>Kesiapan Pemerintah Daerah dalam Rehabilitasi SD/MI dengan Dana Alokasi Khusus (Kasus di Region Sumatera, Tahun 2003)</b>	<b>119</b>
<input type="checkbox"/>	Pendahuluan	120
<input type="checkbox"/>	Temuan Pemantauan	122
<input type="checkbox"/>	Simpulan	129

### **Bagian Keempat**

#### **Makna Manajemen Berbasis Sekolah bagi Guru dan Kepala Sekolah di Indonesia**

<b>9.</b>	<b>Kebebasan Guru dalam Pembelajaran di Era Desentralisasi Manajemen Pendidikan</b>	<b>133</b>
<input type="checkbox"/>	Pendahuluan	134
<input type="checkbox"/>	Kreatifitas Guru dalam Pembelajaran	138

<input type="checkbox"/>	Pemahaman Guru tentang Desentralisasi Manajemen Pendidikan	138
<input type="checkbox"/>	Skenario Pembelajaran ke Depan	140
<input type="checkbox"/>	Otonomi Guru dalam Sistem Kurikulum Berbasis Kompetensi	146
<b>10.</b>	<b>Kebebasan Guru untuk Mengkreasi Iklim Kelas dalam Implementasi Manajemen Berbasis Sekolah</b>	<b>149</b>
<input type="checkbox"/>	Pendahuluan	150
<input type="checkbox"/>	Iklim Kelas	153
<input type="checkbox"/>	Iklim Kelas dan Tingkah Laku Peserta Didik	157
<input type="checkbox"/>	Iklim Kelas dan Prestasi Belajar	158
<input type="checkbox"/>	Tahap-Tahap Perbaikan Iklim Kelas dalam Manajemen Berbasis Sekolah	160
<input type="checkbox"/>	Implementasi Tahap-Tahap Perbaikan Iklim Kelas	164
<input type="checkbox"/>	Supervisi melalui Perbaikan Iklim Kelas	172
<b>11.</b>	<b>Kebebasan Mengkreasi Iklim Sekolah dalam Implementasi Manajemen Berbasis Sekolah</b>	<b>175</b>
<input type="checkbox"/>	Pendahuluan	176
<input type="checkbox"/>	Iklim Sekolah	177
<input type="checkbox"/>	Dimensi dan Skala Iklim sekolah	179
<input type="checkbox"/>	Iklim Sekolah, Tingkah Laku, Kepuasan Kerja dan Prestasi Kerja Guru	181
<input type="checkbox"/>	Iklim Sekolah dan Prestasi Belajar Peserta didik	184
<input type="checkbox"/>	Tahap-Tahap Umum dalam Perbaikan Iklim Sekolah	188
<input type="checkbox"/>	Supervisi Berbasis Iklim Sekolah	195
	<b>Daftar Rujukan</b>	<b>197</b>

# *Bagian Pertama*

## **Sosok Nasib Guru di Indonesia**

---

**01**

### **Siapa Bangga Menjadi Guru Indonesia?**

Teachers are important element in educational system. Their professionalism should be enhanced to improve the quality of education. They often become scapegoat when the quality of education decreases. However, the appreciation of the Indonesian government and community to them, in term of salary and prosperity are still unsatisfying.

To support their families and any other daily needs, most teachers still have to struggle by exploring any other part-time jobs that will automatically bother their main activities to teach. They are like street salesmen selling their items on the public bus who sometimes have to lie and disappointing the customers.

## Insentif Guru di Indonesia

Guru (termasuk dosen) adalah profesi yang pada mulanya dianggap oleh masyarakat Indonesia sebagai pekerjaan yang mulia dan luhur (Supriadi, 1999) karena mereka adalah orang yang berilmu, berakhlak, jujur, baik hati, disegani serta menjadi teladan masyarakat, dan masih puluhan karakteristik lagi (Hadiyanto, 2001). Pullias dan Young (1977), menunjukkan bahwa guru itu paling tidak mempunyai 22 peran, di antaranya sebagai: pembimbing, modernis, perantara antar generasi, model, peneliti, pencipta, dan empunya kekuasaan dalam ilmu pengetahuan.

Di Amerika Serikat, guru memperoleh penghargaan yang proporsional sehingga tidak mengherankan kalau hasil survei di sana (dalam Sahertian, 1994) menunjukkan bahwa pekerjaan guru menjadi pilihan pertama (31,3%) diikuti pekerjaan perawat (27,1%), pegawai pemerintah (19,1%), pedagang (12,8%) dan ahli hukum (9,7%). Guru menjadi pilihan pertama karena sangat berkait dengan penghargaan finansial (insentif) masyarakat atau negara terhadap profesi itu. Negara-negara maju, seperti Amerika dan Australia memberikan penghargaan yang proporsional kepada guru karena untuk memasuki profesi itu pun diperlukan persyaratan khusus yang tidak mudah diperoleh dengan begitu saja.

Fenomena di atas sangat bertolak belakang dengan keadaan di Indonesia, di mana pekerjaan guru atau dosen menjadi pilihan terakhir setelah pekerjaan-pekerjaan lainnya seperti dokter, apoteker, ekonom, hakim, dan bankir. Dari ribuan anak dosen IKIP (LPTK) atau sekarang program kependidikan pada universitas, yang notabene sebagai pendidik calon guru, hanya puluhan anak yang mau masuk lembaga tempat orang tuanya bekerja sebagai pilihan pertamanya. Akhirnya profesi guru itu sekarang tidak diapresiasi oleh angkatan muda (Sutjipto, 2004) dan LPTK tidak pernah diminati oleh putra-putri terbaik bangsa (Republika, 2 Mei 1994) dan hanya menjadi lembaga 'pelarian'

setelah tidak diterima atau kalah bersaing di perguruan tinggi non LPTK.

Alasan tidak memilih menjadi guru karena gaji guru sangat kecil, sering terlambat dan kadang-kadang masih harus disunat. Hal itu ibarat sudah jatuh, masih terinjak lagi. Mendagri Rudini, pernah menyaksikan ada gaji seorang guru yang dipotong 12 jenis potongan (Kompas, 26 Desember 1990). Gaji guru (honorar) di sebagian daerah di Indonesia di bawah UMR (Kompas, 28 April 2000). Di Mungkid, Magelang, guru wiyata bakti (honorar) menerima gaji yang nilainya sangat melecehkan profesi guru dan sangat tidak manusiawi, berkisar Rp. 15.000,- sampai dengan Rp. 50.000,- per bulan ([http:// www.indonesia.com/bernas/2012/12/UTAMA/12mgl.htm](http://www.indonesia.com/bernas/2012/12/UTAMA/12mgl.htm)). Sementara itu, menurut Surya (Kompas, 29 Juni 2001) bahwa perhatian pemerintah terhadap nasib guru masih sebatas retorika saja.

Apabila dibandingkan dengan gaji guru di negara tetangga, gaji guru di Indonesia lebih rendah dari gaji guru di negara baru Timor Timur, dan lebih rendah dibandingkan dengan gaji tukang parkir di Brunei Darussalam (Haluan, 25 November 2000). Gaji guru pemula (sarjana) di Malaysia mencapai kurang lebih enam juta rupiah (Singgalang, 24 April 2001) per bulan, jauh lebih tinggi dibandingkan dengan gaji utama profesor yang senior sekalipun. Gaji utama profesor per bulan di Indonesia 'unda-undi' (tidak jauh berbeda) dengan gaji sopir Bus Trans Jakarta. Di Australia, dua bulan gaji guru dapat digunakan untuk membeli mobil yang masih layak jalan untuk kerja mereka.

### **Guru itu Seperti Pedagang Asongan**

Pada tahun 1960-an, profesi guru masih cukup menjadi kebanggaan, paling tidak, penulis merasa bangga menjadi anak dari Bapak dan Ibu Guru. Namun demikian, kebanggaan itu sekarang tidak dapat dipertahankan karena penghargaan



masyarakat dan pemerintah terhadap profesi guru masih hanya sekedar untuk hidup 'pas-pasan, gali lobang tutup lobang'. Guru 'Umar Bakri', adalah ilustrasi Iwan Falls tentang nasib guru yang sejak jaman Jepang atau empat puluh tahun mengabdikan dan telah banyak menciptakan menteri tetapi bernasib tragis, hanya mampu naik sepeda kumbang butut.

Terdorong oleh kondisi itu, sebagian guru akhirnya tidak mampu memelihara 'kewibawaan' profesinya, sehingga nyaris tidak ada bedanya antara profesi guru dengan pedagang asongan. Ada tiga persamaan dari kedua 'profesi' tersebut.

*Pertama*, sebagian guru/dosen maupun pedagang asongan sama-sama memulai kegiatannya dengan 'mencegat' bis atau angkutan kota di persimpangan jalan untuk bersama-sama bergelantungan. Jangan heran kalau ada pedagang asongan, guru atau dosen yang tangannya panjang sebelah karena harus berdiri di bis menggantung tangannya itu sepanjang perjalanan Jakarta – Bogor - Tangerang – Bekasi Timur (Jabotabek) atau Padang - Lubuk Alung – Padang Pariaman – Bukittinggi – Solok (Palapa Bulok).

*Kedua*, sebagian guru/dosen maupun pedagang asongan sama-sama menjual 'dagangan basi'. Sebagian guru atau dosen yang tidak pernah '*meng-up date*' pengetahuannya sesuai dengan perkembangan jaman, ilmu dan teknologi, hanya mengandalkan ilmu yang telah diperoleh lima atau sepuluh tahun lalu pada waktu yang bersangkutan kuliah. Catatan untuk mengajar itu telah kumal dan menguning. Hal itu tidak ubahnya seperti pedagang tahu lontong yang menjual dagangan kemasan 'kemarin'. Saat pembeli merasakan bahwa makanan yang dibeli itu 'basi', si pedagang asongan sudah turun dan lari dari bis sehingga 'selamat' dari omelan pembeli.

*Ketiga*, sebagian guru/dosen maupun pedagang asongan sama-sama merangkap jabatan 'tukang copet'. Pekerjaan asongan memang ada yang digunakan sebagai kedok karena

'profesi' yang sebenarnya adalah 'mencopet'. Pekerjaan yang terakhir ini lebih banyak mendatangkan uang, sayangnya cara itu tidak halal. Hal ini mirip dengan yang dilakukan sebagian guru/dosen yang menjiplak skripsi mahasiswa atau karya ilmiah orang lain untuk naik pangkat (*Kompas*, 4 Juni 1996). Cara lain adalah dengan mengajar di berbagai tempat dan masih merangkap berbagai jabatan di sekolah atau perguruan tinggi lain. Aktivitas ini 'mencuri' banyak waktu, karena sering meninggalkan kelas utamanya untuk mengejar kelas lain atau rapat di perguruan tinggi yang membayar lebih mahal. Hasil dari 'copetan' ini jelas lebih menggugurkan (*tempted*) dibandingkan dengan mengajar biasa, atau hasil tukang copet konvensional di bis kota Jurusan Kampung Rambutan - Grogol.

Penulis menyadari ilustrasi di atas bukan menggeneralisasi seluruh guru atau dosen dan pedagang asongan. Ilustrasi itu juga tidak berarti untuk merendahkan profesi mereka yang masih memiliki nurani yang tulus dan kejujuran akademis (*academic honesty*). Ilustrasi di atas untuk menggambarkan betapa 'amburadulnya' manajemen guru di Indonesia; kalau penghargaan masyarakat dan pemerintah Indonesia terhadap profesi guru itu masih sekedar 'basa-basi', akhirnya guru pun mau 'nyabet' apa saja di sekeliling mereka yang dapat digunakan untuk 'mengasapi' dapur mereka.

Secerach harapan sebenarnya mulai tampak pada awal pemerintah Indonesia memutuskan kebijakan politik, melakukan otonomi daerah, termasuk di dalamnya desentralisasi pendidikan. Namun, 'telah jatuh tertimpa tangga', nasib buruk guru di atas diperparah dengan terbuktinya kekhawatiran penulis (*Perspektif Ilmu Pendidikan*, Oktober 2001) menjadi kenyataan, dan orang yang dulunya menolak sinyalemen Teten Masduki dari *Indonesian Corruption Watch* yang menyatakan bahwa pola KKN di pusat berjalan paralel ke daerah seiring dengan otonomi daerah (*Kompas*, 25 Oktober 2001), mulai menganggu-anggu membenarkan sinyalemen itu.

Diantara beberapa bukti yang memperburuk nasib guru itu diantaranya adalah implementasi desentralisasi manajemen pendidikan di kabupaten/kota malah menumbuhkan penguasa-penguasa daerah yang tidak profesional dan belum bersih dari KKN, sebagiannya malah berpikir terlalu kedaerahan, otonomi daerah diartikan menjadi otonomi putra daerah (otonomi yang kebablasan). Di bidang keuangan, sebagian daerah tidak mampu membayar rapel kenaikan gaji guru tahun 2001, menurut Mendagri, banyak daerah yang melanggar peraturan pemerintah tentang keuangan daerah untuk 'anggaran' DPRD atau kepala daerah (*Kompas*, 20 Februari 2002), dan 40% kepala daerah tingkat II menyelewengkan dana alokasi umum (DAU) daerahnya (*Kompas*, 27 November 2001). Dana bantuan luar negeri, misalnya dari Belanda (*School Improvement Grant Program/SIGP II*) untuk sekolah rusak sebagai akibat bencana alam atau kerusuhan, diduga malah ramai-ramai 'diplesetkan' untuk kepentingan pribadi (*Indonesia Corruption Watch*, 2003). *Naudlubillahi min dlaalik.*

Kenyataan di atas cukup mengganggu optimisme otonomi daerah dalam memperbaiki kualitas pendidikan di Indonesia. Namun demikian, sebagai guru, pemerhati dan menekuni bidang manajemen pendidikan, penulis tetap optimis bangsa Indonesia mampu mengatasi *multi dimensional crisis* ini, dan kondisi di atas hanya merupakan konsekuensi sementara dari proses pembelajaran demokratisasi di negeri ini. Optimisme tersebut minimal dilandasi pernyataan presiden Megawati Sukarnoputri yang mengharapkan agar bangsa Indonesia mempunyai disain besar sistem pendidikan (*Kompas*, 11 Februari 2002). Di samping itu, pemerintah juga telah bertekad mengalokasikan anggaran pendidikan menjadi 20% dari APBN (UUSPN Nomor 20 Tahun 2003), dan dalam perhitungan ketua Bappenas akan dapat dicapai pada tahun 2009 (*Media Indonesia*, 27 Januari 2004).

Semoga pembantu-pembantu presiden dan semua jajaran birokrat pengelola pendidikan 'peka' terhadap pernyataan

presiden dan memegang amanah UUSPN dan menterjemahkannya dalam *policy* pendidikan yang lebih realistis dan nasib guru di Indonesia dapat dimasukkan ke dalam 'disain besar' tersebut sehingga performen guru tidak lagi mirip pedagang asongan.

## **Mengentaskan Nasib Guru Indonesia**

Improvement of educational quality is an effort which must be done by all Indonesian since the problem becomes more serious. Teacher, is one of elements in educational system who have to take accountability to the case. Therefore, they have to be ideal teacher, and playing various functions.

In contrast, appreciation of Indonesian to teaching professional is still unrealistic. 'Warrior without honors', still becomes slogan. As a result, profession of teacher becomes the last choices amongs best young generation. So, to enhance the quality of education, the Indonesian government should make the profession of teacher be attracted choice.

## Pendahuluan

Upaya meningkatkan kualitas pendidikan membutuhkan waktu yang panjang, serangkaian proses yang teratur dan sistematis, karena terkait dengan berbagai aspek kehidupan bangsa. Kualitas pendidikan tersebut perlu disesuaikan dengan perkembangan jaman, misalnya tuntutan otonomi pendidikan, kebutuhan masyarakat dan perlu sesuai dengan jiwa otonomi daerah dalam mengelola sumber daya di masa depan.

Perkembangan jaman yang makin pesat membawa perubahan alam pikir manusia, termasuk di dalamnya perubahan paradigma dalam peningkatan kualitas pendidikan. Sesuai dengan arahan Dirjen Dikdasmen (2000), paradigma penting dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan itu adalah: (1) kegiatan pembelajaran akan bergeser dari 'schooling' ke 'learning', dari 'teaching' ke 'learning', (2) dari 'pupil/student' ke 'learner', (3) proses 'learning' bisa terjadi di sekolah, rumah maupun di kantor untuk membentuk 'the learning society'. Lebih lanjut UNESCO (1996) memberikan empat pilar prinsip dasar untuk menuju paradigma baru itu, yaitu: (1) *learning to know* (menuju penguasaan ilmu pengetahuan), (2) *learning to do* (menuju penguasaan keterampilan), (3) *learning to live together* (hidup bersama dalam keragaman) dan (4) *learning to be* (menemukan jati diri).

Berdasarkan beberapa hal di atas, jelaslah bahwa pendidikan, lebih khusus lagi lembaga persekolahan, mempunyai tugas dan tanggung jawab yang besar dan berat dalam menyiapkan peserta didik yang berkualitas. Pendidikan yang diberikan kepada anak-anak bangsa menentukan kemampuan, kecerdasan, dan watak sumber daya manusia di masa yang akan datang.

## Guru Ideal

Untuk menciptakan sumber daya manusia (siswa) yang berkualitas, guru di Indonesia dituntut untuk menjadi sosok yang ideal. Masyarakat mengharapkan agar 'guru' adalah sosok yang dapat 'digugu' dan 'ditiru'. Guru juga merupakan salah satu dari tiga tokoh yang harus dijunjung tinggi, yaitu: '*guru, ratu, wong atua karo*' (Supriadi, 1999). Di samping itu, supaya menjadi panutan, guru harus senantiasa menambah ilmu pengetahuan dan wawasan (Haluan, 27 Mei 2001), serta harus senantiasa mendapat pelatihan (Kompas, 3 Februari 2001).

Hasil wawancara penulis dengan guru-guru sekolah dasar, sekolah menengah di Padang, Padang Panjang, Agam, Bukittinggi serta para dosen menunjukkan bahwa guru di Indonesia seharusnya mampu memainkan peran guru yang ideal, yaitu:

- 1) Berkualifikasi pendidikan yang memadai (sesuai dengan jenjang pendidikan di mana guru mengajar);
- 2) Mempunyai visi dan misi sebagai guru;
- 3) Mampu mentransfer ilmunya kepada peserta didik;
- 4) Mampu merubah sikap atau mempengaruhi dan memotivasi peserta didik;
- 5) Sesuai dengan bidang/kompetensinya;
- 6) Mampu menguasai kelas;
- 7) Menguasai materi pelajaran;
- 8) Menggunakan metode pembelajaran yang bervariasi;
- 9) Berwawasan luas;
- 10) Berkomunikasi dengan baik (bahasa baku, suara, logat, dan ekspresi yang tepat);
- 11) Human relation yang tepat (supel);
- 12) Sehat jasmani dan rohani;
- 13) Bermoral;
- 14) Berbudi pekerti luhur;
- 15) Bertanggung jawab;
- 16) Disiplin;
- 17) Berdedikasi tinggi;
- 18) Berwibawa;
- 19) Berjiwa besar;
- 20) Berjiwa sosial;
- 21) Jujur;
- 22) Adil;
- 23) Arif (bijaksana);
- 24) Dapat dipercaya;
- 25) Percaya diri;
- 26) Tegas;
- 27) Sabar;
- 28) Ramah;
- 29) Kreatif;
- 30) Inovatif;
- 31) Optimistis;
- 31) Mandiri;
- 32) Demokratis;
- 34) Humoris;
- 35) Disenangi peserta didik;
- 36) Berperikemanusiaan;
- 37) Mampu bekerja sama dengan baik;
- 38) Mempunyai prakarsa;
- 39) Berpenampilan menarik (pakaian, rambut, make up, serta gerak-gerik);
- 40) Menjadi suri teladan bagi peserta didik.

Berdasarkan beberapa temuan di atas; sebenarnya guru dituntut untuk menguasai kompetensi minimal mereka sebagai guru (di kelas), dan sebagai anggota masyarakat dan warga negara yang baik.

## **Kompetensi Profesional dan Peran Guru**

Kompetensi utama yang harus dikuasai guru adalah membelajarkan peserta didik. Namun demikian, kompetensi ini tidak berdiri sendiri, terpisah dari kemampuan yang lain karena untuk mengajar di kelas diperlukan kemampuan yang mendasarinya. Pada bagian ini akan disajikan beberapa pendapat para ahli tentang kompetensi atau peran dan bahkan harapan yang dapat dilakukan oleh guru. Meskipun sebagian kompetensi dan peran itu sulit, namun itulah idealisme masyarakat tentang guru.

Sebagai Ketua Umum Pengurus Besar PGRI, Surya mengemukakan sembilan karakteristik citra guru yang ideal, yaitu:

- 1) Memiliki semangat juang yang tinggi disertai kualitas keimanan dan ketaqwaan yang mantap;
- 2) Mampu mewujudkan dirinya dalam keterkaitan dan padanan dengan tuntutan lingkungan dan perkembangan Iptek;
- 3) Mampu belajar dan bekerjasama dengan profesi lain;
- 4) Memiliki etos kerja yang kuat;
- 5) Memiliki kejelasan dan kepastian pengembangan jenjang karir;
- 6) Berjiwa profesional tinggi;
- 7) Memiliki kesejahteraan lahir dan batin, material, dan non material;
- 8) Memiliki wawasan masa depan;
- 9) Mampu melaksanakan fungsi dan peranannya secara terpadu.



Dengan lebih spesifik dalam rangka proses pembelajaran di kelas, P3G (dalam Roestiyah, 1989) memberikan sepuluh rumusan tentang kompetensi dasar yang harus dimiliki guru, yaitu:

- 1) Menguasai bahan pelajaran
- 2) Mengelola program belajar mengajar
- 3) Mengelola kelas
- 4) Menggunakan media / sumber belajar
- 5) Menguasai landasan-landasan kependidikan
- 6) Mengelola interaksi belajar mengajar
- 7) Menilai prestasi peserta didik untuk kepentingan pengajaran
- 8) Mengenal fungsi dan program layanan bimbingan dan konseling di sekolah
- 9) Mengenal dan menyelenggarakan administrasi sekolah
- 10) Memahami prinsip-prinsip dan menjelaskan hasil-hasil penelitian kependidikan guna keperluan pengajaran.

Untuk dapat melakukan tugas-tugas di atas, dalam keputusan Mendiknas Nomor 053/U/2001, tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimal Penyelenggaraan Persekolahan Bidang Pendidikan Dasar dan Menengah, sebagai contoh, persyaratan minimal yang harus dipenuhi untuk menjadi guru (Sekolah Dasar), yaitu:

- 1) Berpendidikan sekurang-kurangnya SGA/SPG/KPG/SGO/PGA,
- 2) Sehat jasmani dan rohani,
- 3) Beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa,
- 4) Berbudi pekerti luhur,
- 5) Memiliki kemampuan dasar dan sikap, antara lain menguasai: kurikulum yang berlaku, materi pelajaran, metode, teknik evaluasi, memiliki komitmen terhadap tugasnya serta disiplin.

Sedangkan persyaratan minimal yang harus dipenuhi untuk menjadi guru SLTP, yaitu:

- 1) Berpendidikan sekurang-kurangnya D III LPTK dan non LPTK dengan akta mengajar sesuai dengan bidang studi yang menjadi tanggung jawabnya;
- 2) Sehat jasmani dan rohani;
- 3) Beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- 4) Berbudi pekerti luhur;
- 5) Memiliki kemampuan dasar dan sikap antara lain:
  - a) menguasai kurikulum yang berlaku;
  - b) menguasai materi pelajaran;
  - c) menguasai metode;
  - d) menguasai teknik evaluasi;
  - e) memiliki komitmen terhadap tugasnya;
  - f) disiplin dalam pengertian yang luas.
- 6) Guru agama harus beragama sesuai agama yang diajarkan dan agama siswa;

Apabila yang dijadikan patokan kualifikasi guru sekolah dasar adalah berpendidikan seperti tersebut di atas, maka sebagian besar guru-guru sekolah dasar di Indonesia dimungkinkan telah memenuhi syarat. Namun demikian, apabila semua persyaratan di atas dijadikan kriteria untuk mengukur guru SLTP yang ada, maka persentase pencapaiannya akan lebih kecil dibandingkan dengan yang tersebut di atas.

Sedikit berbeda dengan kriteria di atas, Watten B. (dalam Sahertian, 1994) mengemukakan empat belas peran yang harus dilakukan oleh guru, yaitu sebagai: 1) Tokoh terhormat dalam masyarakat, karena guru nampak sebagai seorang yang berwibawa; 2) Penilai, karena memberi pemikiran; 3) Sumber, karena memberi ilmu pengetahuan; 4) Pembantu; 5) Wasit; 6) Detektif; 7) Objek identifikasi; 8) Penyangga rasa takut; 9) Penolong dalam memahami diri sendiri; 10) Pemimpin

kelompok; 11) Orang tua/wali; 12) Pembina dan pemberi layanan; 13) Kawan sekerja; 14) Pembawa rasa kasih sayang.

Sementara itu, Hoyley (dalam Sahertian, 1994) melihat peran guru diumpamakan sebagai anggota keluarga, yaitu guru sebagai:

- 1) Bapak, karena tahu apa yang diperbuat, demi melindungi anak
- 2) Kakek, karena baik hati dan banyak tahu. Ia menunjukkan dan suka bercerita kepada cucu-cucunya.
- 3) Nenek, karena suka bercerita tentang masa lampau anak-anaknya, dan garis keturunan keluarga mereka
- 4) Kakak tertua, karena dalam mengerjakan tugas biasanya mengajar untuk bekerjasama
- 5) Paman, karena suka memberi informasi dan berbagi ide
- 6) Ipar, tidak mau mengurus hal lain kecuali tugas pokoknya
- 7) Sersan mayor, karena bertugas menjaga kedisiplinan
- 8) Sigmund Freud, karena menjadi mesin atau alat untuk menyelesaikan konflik dan ketegangan
- 9) Psikoterapist, karena menggunakan aspek psikis untuk memberikan penyembuhan
- 10) Editor, karena memberikan koreksi sebelum tulisan (buku) dipublikasikan
- 11) Sebagai guru, karena sebagai penyampai ilmu pengetahuan.

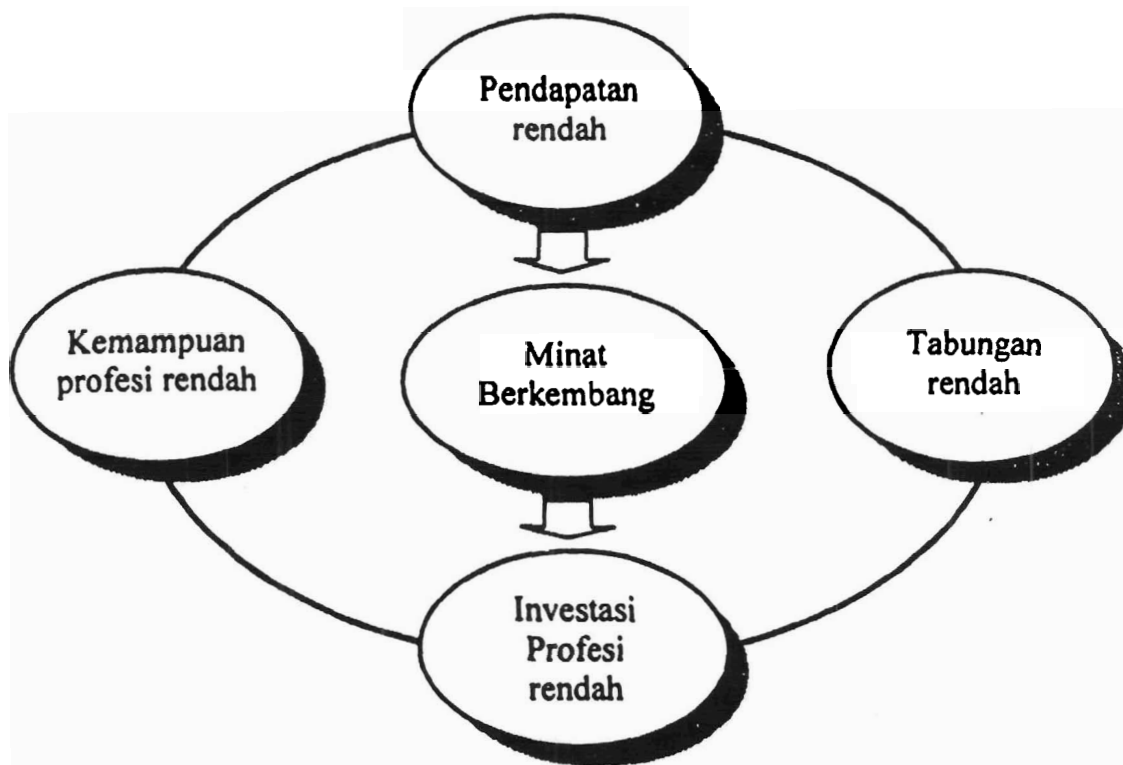
Oliva (dalam Sahertian, 1994) mengemukakan sepuluh peran guru, yaitu sebagai: 1) Penceramah; 2) Nara sumber; 3) Fasilitator; 4) Konselor; 5) Pemimpin kelompok; 6) Tutor; 7) Manajer; 8) Kepala laboratorium; 9) Perancang program; 10) Manipulator, untuk mengubah situasi pembelajaran menjadi lebih baik;

Pullias dan Young (1977) mengemukakan bahwa guru itu hendaknya dapat berperan sebagai: 1) Pembimbing (*a guide*); 2) Guru (*a teacher*); 3) Modernis; perantara antar generasi

(*a bridge between generations*); 4) Model (*a model*); 5) Peneliti (*a searcher*); 6) Konselor (*a counselor*); 7) Pencipta (*a creator*); 8) Empunya kekuasaan, dalam ilmu pengetahuan (*an authority*); 9) Pemberi inspirasi (*an inspirer of vision*); 10) Pekerja rutin (*a doer of routine*); 11) Perantara (*a breaker of camp*); 12) Pembawa cerita (*a story teller*); 13) Aktor (*an actor*); 14) Pembuat disain (*a scene designer*); 15) Pembina masyarakat (*a builder of community*); 16) Peserta didik (*a learner*); 17) Penerima realitas (*a facer of reality*); 18) Pengikut (*emancipator*); 19) Pengevaluasi (*an evaluator*); 20) Pengubah (*a conserver*); 21) Peraih cita-cita / puncak (*a culminator*); 22) Manusia biasa (*a person*);

Di samping pendapat-pendapat di atas, masih banyak lagi pendapat-pendapat tentang kompetensi dan peran yang harus dilakukan oleh guru seperti yang disebutkan oleh Zamroni (2000), Supriadi (1999), dan Usman (2002). Oleh karena itu, Tilaar (1999) sampai pada suatu kesimpulan bahwa guru abad ke-21 adalah 1) mempunyai kepribadian yang matang dan berkembang (*mature and developing personality*), 2) menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi yang kuat, 3) mempunyai keterampilan untuk membangkitkan minat peserta didik, dan 4) mengembangkan profesinya secara berkesinambungan.

Dari beberapa pendapat-pendapat di atas, banyak sekali kompetensi, peran dan bahkan harapan masyarakat yang harus melekat pada guru, baik sebagai pembawa pesan di depan kelas maupun sebagai anggota masyarakat. Keinginan itu menunjukkan bahwa guru adalah sosok yang harus mempunyai profesi yang berkualitas. Namun demikian dalam kenyataannya penghargaan (imbalan) masyarakat di Indonesia terhadap guru belumlah seperti keinginan mereka tentang profesionalisme yang seharusnya dimiliki guru. Ketidak seimbangan tuntutan itu dalam skema yang dilukiskan oleh Suyanto dan Abbas (2001) tidak mungkin menghasilkan guru yang profesional seperti dalam Gambar 2.1 di halaman 17.



**Gambar 2.1**

*"Lingkaran setan" akibat pendapatan guru rendah terhadap kemampuan profesionalisme guru*

Dengan mengikuti pola pikir seperti yang tertuang pada gambar itu, maka tidak ada pilihan lain bagi bangsa Indonesia kecuali harus membuat guru Indonesia lebih sejahtera untuk memenuhi kebutuhan primer yang pada akhirnya akan merembet ke atas meningkatkan profesionalisme mereka 'aktualisasi diri'.

## **Realita Kualitas Guru Indonesia**

Dunia pendidikan di Indonesia ternyata senantiasa mendapat sorotan, kritikan dan kadang menjadi kambing hitam penyebab berbagai krisis, seperti krisis ekonomi, kepercayaan,

moral, yang melanda bangsa Indonesia saat ini. Mendiknas Yahya Muhaimin menyatakan bahwa kualitas sumber daya manusia Indonesia makin terpuruk. Dalam laporan Badan PBB untuk Program Pembangunan (UNDP), disebutkan bahwa kualitas SDM Indonesia berada di urutan ke-109 dari 174 negara, setingkat lebih tinggi dari Vietnam dan jauh di bawah negara miskin, Bangladesh. Malaysia yang pernah 'mengimpor' guru dari Indonesia berada di urutan ke-61, Thailand di urutan ke-67 dan Pilipina di urutan ke-77 (Kompas, 15 Januari 2001).

Hal di atas kemungkinan besar tidak terlepas dari kenyataan bahwa guru-guru di Indonesia belum memenuhi harapan bangsa, misalnya dari segi persyaratan pendidikan, penguasaan ilmu dan teknologi. Pusat Informasi Data Balitbang Depdiknas menunjukkan bahwa guru sekolah dasar yang layak mengajar (berpendidikan D2, D3 dan S1) baru 38 persen (38%), atau baru sebanyak 442.310 dari 1.141.168 orang guru sekolah dasar. Meskipun kelayakan mengajar tersebut masih menjadi perbincangan pro dan kontra, namun dari sisi pengalaman, guru atau dosen pun menjadi bahan olokan. Di antaranya di suatu sekolah perhotelan para pengajarnya berbicara tentang perhotelan, tetapi mereka belum pernah masuk hotel; bicara tentang 'ticketing pay' pesawat terbang tidak bisa karena kebiasaan mereka naik kapal laut (Media Indonesia, 3 Februari 2001). Dosen mengajar matakuliah Administrasi Perkantoran, atau Teknologi Pendidikan, tetapi yang bersangkutan tidak bisa mengoperasikan komputer dan bahkan gagap teknologi (gatek).

Kondisi ini cukup memprihatinkan, lebih-lebih lagi hasil penelitian Suyono, dkk. (dalam Akbar, Kajian, 1998) tentang kualitas guru di berbagai jenjang pendidikan menunjukkan bahwa: (1) Guru kurang mampu merefleksikan apa yang pernah dilakukan, (2) Dalam pelaksanaan tugas, guru pada umumnya terpancing untuk memenuhi target minimal, yaitu agar siswa mampu menjawab soal-soal tes dengan baik, (3) Para guru tampak enggan beralih dari model mengajar yang sudah mereka

yakini "tepat". (4) Guru selalu mengeluh tentang kurang lengkap dan kurang banyaknya buku paket. Mereka khawatir kalau yang diajarkan tidak sesuai dengan soal-soal yang akan muncul dalam UUB,TPB, Ehta dan Ebtanas, (5) Kecenderungan guru dalam melaksanakan tugas mengajar " hanya " memindahkan informasi dan ilmu pengetahuan saja. Dimensi pengembangan kemampuan berpikir logis, kritis dan kreatif kurang mendapat perhatian.

Hasil temuan penelitian Semiawan (dalam Kajian, 1998) menyatakan bahwa kualitas guru yang rendah, mengakibatkan daya serap peserta didik SD, SLTP, dan SLTA terhadap materi pelajaran yang diterima hanya sekitar 35%. Tahun 1996 BPPN memberi penilaian kembali, bahwa rendahnya mutu pendidikan antara lain diakibatkan oleh rendahnya kualitas guru dan kurangnya jumlah guru pada bidang studi tertentu dan sebaliknya terdapat kelebihan guru pada bidang tertentu serta pada umumnya guru kurang mampu dalam mengikuti laju perkembangan IPTEK.

Hal yang tidak kalah menariknya adalah hasil penelitian Puslit Balitbang Dikbud tahun 1986, 1987, 1988 dan 1996 yang dikutip Suyanto dan Abbas (2001) tentang pemahaman guru dalam Matematika dan IPA. Dalam kurun waktu sekitar sepuluh tahun kecenderungan pemahaman guru terhadap dua matapelajaran itu masih tetap memprihatinkan sebagaimana tertuang pada tabel 2.1.

Atas dasar temuan dan pengamatan di atas, nampaknya profesionalisme guru tidak dapat dipisahkan dengan imbalan (gaji) atau penghargaan yang diperoleh guru. Meskipun persentase yang ditemukan Tilaar (1999) masih mungkin diperdebatkan, komponen-komponen yang dimiliki oleh seorang guru profesional adalah ilmu pengetahuan, keterampilan, insentif dan dedikasi. Komponen insentif menduduki persentase yang paling tinggi (60%).

**Tabel 2.1**

*Pemahaman guru dalam matematika dan IPA*

No.	Jenjang Pendidikan dan Mata Pelajaran	Pencapaian Pemahaman			
		1986	1987	1988	1996
1	Sekolah Dasar				
	a. Matematika	57%	-	-	-
	b. IPA	45%	-	-	-
2	SLTP				
	a. Matematika	-	77%	-	-
	b. Fisika	-	55%	-	-
	c. Biologi	-	57%	-	-
3	Sekolah Menengah Umum				
	a. Matematika	-	-	67%	-
	b. Fisika	-	-	58%	51.40%
	c. Biologi	-	-	51%	72.70%
	d. Kimia	-	-	63%	46.40%

Di negara-negara maju pekerjaan guru menjadi pilihan utama karena pekerjaan itu menghasilkan uang yang memadai, sementara di Indonesia guru menjadi pilihan terakhir karena gaji kecil, hidup kekurangan dan masih harus menjadi guru 'terbang'. Dengan demikian, menjadi guru harus mampu menahan perasaan 'nelongso' pada saat dirinya bergelantungan di bis kota yang panas dan penuh sesak (sampai-sampai tangannya panjang sebelah), diiringi musik yang menyakitkan telinga dan mengganggu debaran jantung, sementara anak didiknya berada pada mobil-mobil pribadi mewah dengan AC dan musik yang menyejukkan, serta ironisnya, mereka menertawakan gurunya (dan dalam hatinya mungkin berkata: *rasain lu jadi guru*).



## Tumpuan pada LPTK dan Penghargaan Masyarakat

Sebagai konsekuensi dari keinginan perbaikan nasib guru, peningkatan kualitas guru juga harus menjadi prioritas utama. Peranan Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan sebagai satu-satunya pencetak guru masih tetap sangat penting. Peran yang dulunya dilakukan oleh IKIP dan FKIP, sekarang harus dilakukan oleh universitas dari IKIP.

Konversi IKIP ke universitas diharapkan mampu menaikkan kualitas masukan LPTK, meskipun konversi itu sendiri masih menyisakan kekhawatiran karena 'universitas dari IKIP' itu dianggap menjadi FKIP raksasa. Lulusan FKIP atau LPTK masih dianggap berkualitas nomor dua dibandingkan dengan fakultas atau universitas yang mengembangkan ilmu murni non kependidikan. Universitas dari IKIP ini juga hampir kehabisan stok profesor dan dosen yang menekuni ilmu pendidikan, sementara dosen muda lebih memilih berkarier ke pengembangan ilmu murni non kependidikan. Oleh karena itu tidak mengherankan kalau dikatakan bahwa *pedagogy* telah 'mati suri', atau telah benar-benar tak bernyawa.

Dalam perbaikan kualitas calon guru, *raw input* LPTK harus menjadi perhatian utama, misalnya mahasiswa jalur kependidikan dipersyaratkan mempunyai skor minimal seleksi masuk perguruan tinggi. School of Education, Michigan State University, misalnya mempersyaratkan IP minimal 2.5 bagi mahasiswa yang mau mengambil program sertifikasi guru (Hadiyanto, 1999). Dengan demikian, kualitas pembelajaran dan *out put* Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan diharapkan dapat terjamin kualitasnya. Program sertifikasi guru, semisal Akta Mengajar, harus dikelola dan dilakukan secara lebih profesional, sehingga lulusan program tersebut benar-benar kualified dan kesan LPTK hanya lembaga 'pemberi stempel mengajar' dapat dihilangkan.

Di antara upaya memperbaiki proses 'pencetakan' calon guru sebenarnya juga telah dilakukan pemerintah mulai tahun 1997 dengan mengirim para dosen pengelola Program Praktek Lapangan (PPL) di perguruan tinggi dan guru-guru pamong di sekolah untuk menjalin kerjasama (*partnership*) dan magang (*overseas attachment*) tentang pengelolaan program PPL di universitas-universitas terkemuka di UK, USA maupun Australia. Namun demikian, sampai sejauh ini program itu belum memberikan dampak yang berarti terhadap perbaikan pengelolaan PPL di universitas-universitas LPTK di Indonesia.

Di samping hal di atas, orientasi pembentukan ranah calon guru hendaknya juga perlu dikembalikan pada keseimbangan antara ranah afektif, kognitif dan psikomotor. Pembentukan moral guru harus diutamakan, dengan meminjam istilah Tilaar (1992), guru adalah juga seorang 'resi'. Artinya guru adalah orang yang mempunyai pengetahuan luas, sehingga banyak orang menimba ilmu yang dikuasainya dan tempat orang bertanya untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapi. Di samping pengetahuan yang dikuasainya, resi juga merupakan orang yang memegang teguh nilai-nilai moral dan agama yang dianutnya. Dengan demikian, pandangan dan perilaku guru itu tidak akan keluar dari kaidah ilmu, moral dan agamanya. Kemungkinan 'seorang guru melarang siswanya nyontek, padahal yang bersangkutan pada waktu kuliah kebiasaannya juga nyontek' tidak akan terjadi. Apa yang disuarakan 'guru resi' tidak harus dengan cara demonstrasi turun ke jalan, karena dengan kata-kata resi yang bijaksana, masyarakat dan pemerintah telah mampu menangkap dan membuat *follow up*-nya.

Hal yang tidak kalah menariknya adalah penghargaan masyarakat dan pemerintah terhadap profesi guru perlu diperhatikan. Artinya kesejahteraan guru perlu ditingkatkan. Apabila profesi guru telah '*well paid*', maka profesi itu akan menjadi pilihan putra-putri terbaik bangsa. Di samping itu, karena pendidikan adalah *human investment* yang bukan sesuatu

yang *instant* dan menghasilkan dengan cepat (*quick yielding*), masyarakat harus sadar bahwa pendidikan itu mahal, sebagian biaya yang mahal itu adalah untuk guru. Masyarakat tidak harus berbondong-bondong mencari dan memaksakan pendidikan yang gratis. Dengan pendidikan yang gratis, proses pembelajaran tidak mungkin berlangsung dengan optimal.

### Harapan pada Otonomi Daerah

Untuk meningkatkan citra guru yang dikehendaki bangsa bukanlah merupakan pekerjaan semudah membalikkan telapak tangan. Upaya komprehensif dan sistemik perlu dilakukan, sebab banyak unsur pendidikan lain yang ikut mempengaruhinya, seperti manajemen pendidikan itu sendiri, kondisi sosial-ekonomi masyarakat serta keinginan politik bangsa. Pemberlakuan terhadap sistem penggajian terbaru semoga dapat membantu ke arah perbaikan kesejahteraan guru. Namun demikian, hal itu juga harus tetap diimbangi oleh kemauan guru untuk senantiasa meng-*up date* kemampuan dan pengetahuannya sehingga kebaruan ilmu yang dimiliki guru tidak berada di belakang peserta didiknya.

Harapan pada pelaksanaan otonomi daerah hendaknya diimbangi dengan manajemen pendidikan yang memadai. Personil pengelola pendidikan hendaknya memperoleh jaminan '*the right man on the right place*' bukan malah kebebasan daerah untuk memperpendek jalur yang berarti mempercepat dan mempersubur korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Penempatan personalia pengelola pendidikan hendaknya bukan seperti membagi-bagi kue karena orang yang mau ditempatkan telah menjadi anggota tim sukses untuk mencapai jabatan saat ini. Otonomi hendaknya diartikan sebagai kebebasan untuk melakukan yang terbaik sesuai dengan potensi daerah masing-masing, bukan untuk memindahkan kekuasaan dari 'pusat' ke 'daerah' (dekonsentrasi). Dengan otonomi

daerah, jalur penghargaan masyarakat (Pemda) terhadap profesi guru diharapkan menjadi lebih dekat pada sasaran. Artinya, manakala masyarakat (Pemda) menganggap guru merupakan unsur yang sangat penting dalam peningkat kualitas pendidikan bangsa, mereka akan memikirkan kualitas dan kesejahteraan guru di lingkungannya yang pada akhirnya akan membuat anak-anak mereka menjadi lebih baik.

## **Perjuangan Memperbaiki Citra Guru Indonesia**

Multidimensional crisis facing Indonesia since 1997 has not been solved completely. The problem becomes more serious and complicated. The autonomy of governance which leads to decentralization

of educational management still remains slogan in most districts in Indonesia. It may happen since the Indonesian government has not found an acceptable format of education management for the nation.

Guru's destiny, is one of serious problems in Indonesia which has to be solved properly. This problem should be solved through political, economic, social, and cultural aspects. It is likely very expensive, because it needs patience and takes long time. It also needs reenergizing power to foster 'second' and could be 'third' edition of reformation.

## Pendahuluan

Pendidikan adalah sarana utama bagi suatu negara untuk meningkatkan sumber daya manusianya dalam mengikuti perkembangan dunia. Oleh karena itu, pendidikan patut memperoleh perhatian utama dalam perbaikan kualitas manusia. Kalau tidak, suatu bangsa akan ketinggalan dengan bangsa lainnya di dunia, lebih-lebih lagi dalam percaturan dunia yang menggunakan teknologi canggih dan serba tanpa batas (*borderless*).

Mengingat pentingnya peranan pendidikan dalam membentuk sumber daya manusia untuk masa yang akan datang, negara-negara maju menempatkan pendidikan pada porsi yang utama sehingga membuat anggaran pendidikan dalam APBN-nya cukup besar. Sebagai contoh di Taiwan alokasi anggaran pendidikan pemerintah pusat adalah 15%, pemerintah propinsi 25% dan pemerintah Tingkat II 35% dari total anggaran masing-masing (Soedijarto, 2000). Hal itu sangat berbeda dengan kondisi di Indonesia yang hanya mampu mengalokasikan anggaran pendidikan kurang lebih 4% dari APBN-nya.

Oleh karena itu, tidak mengherankan kalau sistem pendidikan di Indonesia belum mampu bangkit dari jeratan krisis multi dimensi yang sedang melanda bangsa Indonesia. Akibatnya, kualitas pendidikan di Indonesia masih senantiasa dipertanyakan dan tidak pernah mampu bersaing dengan kualitas pendidikan di negara-negara yang sangat memperhatikan nasib pendidikannya. Dengan meminjam istilah senator John F Kennedy (dalam Soedijarto, 2000b) '*what's wrong with our American classroom*', maka sekarang ini bangsa Indonesia sedang mempunyai pertanyaan besar '*what is wrong with Indonesian educational system*'? Namun demikian, nampaknya tidak banyak orang Indonesia yang mau peduli atau sadar sedang dihadapkan pada pertanyaan besar itu.

Salah satu hal penting yang sangat berkaitan dengan pendidikan adalah kualitas guru di Indonesia. Bangsa Indonesia belum mampu menghargai guru sebagaimana mestinya. Karena penghargaan yang rendah terhadap guru itu, maka pekerjaan guru di Indonesia menjadi pilihan terakhir setelah tidak memperoleh pekerjaan lain, dan pendidikan guru tidak pernah disentuh oleh putra-putra terbaik bangsa. Akibat dari penghargaan masyarakat terhadap guru yang rendah itu maka guru tidak mampu bangkit untuk meng-update ilmunya sehingga menjadi seperti lingkaran setan, kualitas mereka rendah dan kembali lagi dibayar murah. Tidak mungkin mereka mampu mengimplemantasikan empat pilar pendidikan seperti yang dikemukakan oleh Delors, dkk. (UNESCO, 1996). Permasalahan di atas menjadi tambah runyam ketika bangsa Indonesia dilanda kritis multi dimensi sehingga sangat berdampak terhadap perekonomian nasional, dan gaji guru itu menjadi lebih terpuruk lagi karena nilai uang yang mereka terima setiap bulannya sudah sangat rendah dan tidak cukup untuk menghidupi keluarganya.

Berbeda dengan hal di atas, adalah yang terjadi di negara lain, di mana pekerjaan guru memperoleh tempat yang lebih layak dibandingkan dengan di Indonesia. Supriadi (1999) mengidentifikasi bahwa gaji guru di negara maju lebih tinggi, antara 111% s/d 235% lebih tinggi dibandingkan gaji para pegawai administrasi dan sektor industri. Di Belanda gaji guru 111% lebih tinggi dibandingkan dengan gaji pegawai administrasi, Australia 116%, Amerika Serikat 128%, Perancis 157%, Selandia Baru 185%. Dibandingkan dengan sektor industri, gaji guru di Australia 115% lebih tinggi, Skotlandia 120%, Amerika Serikat 125%, Selandia Baru 125%, Belanda 126%, Jerman 213%, Finlandia 234% dan Swedia 235%.

Atas dasar perbandingan di atas, maka sudah waktunya bangsa Indonesia memikirkan perbaikan kualitas pendidikan dengan menempatkan guru sebagai prioritas utamanya. Sebagai

salah unsur dalam sistem pendidikan nasional, perbaikan kualitas dan nasib guru diharapkan dapat meningkatkan kualitas pendidikan pada umumnya, karena guru sebenarnya merupakan ujung tombak dalam proses pendidikan.

## Permasalahan Guru dan Kualitas Pendidikan di Indonesia

Kualitas pendidikan di Indonesia sedang menjadi keprihatinan khususnya para pelaku dan pemerhati pendidikan. Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia, Malik Fadjar mengakui bahwa sistem pendidikan nasional memang terburuk di lingkungan Asia. Hal itu diungkapkan lebih-lebih lagi setelah situasi politik dan ekonomi Indonesia tidak menguntungkan. Apabila dibandingkan dengan negara-negara di Asia urutan sistem pendidikan yang terbaik adalah Korea Selatan, Singapura, Jepang, Taiwan, India, Cina serta Malaysia. Indonesia menjadi juru kunci di urutan paling bawah (*Kompas*, 5 September 2001).

Apa yang diakui oleh Fadjar menurut penulis adalah benar. Bangsa Indonesia tidak harus malu mengakui kelemahannya sebab kalau ditutup-tutupi malah akan menjadi bumerang dan amunisi. Dalam survei yang dilakukan oleh *Asia Week* terhadap perguruan tinggi di lingkungan Asia Pasifik, empat perguruan tinggi terbaik di Indonesia hanya mampu menduduki peringkat ke 61, 68, 73 dan 75 dari 77 universitas yang disurvei (Komite Reformasi Pendidikan, 2001).

Hal di atas menunjukkan bahwa memang kualitas bangsa Indonesia hanya semu, jago di kandang sendiri, padahal sekitar 15 tahun yang lalu banyak orang Malaysia yang datang ke Indonesia untuk belajar. Sekarang kondisinya sangat kontradiktif. Pada waktu orang Malaysia belajar ke Indonesia, mereka mempunyai uang sendiri. Sekarang apabila orang Indonesia akan belajar ke Malaysia, yang pertama mereka tanyakan adalah 'ada beasiswanya atau tidak'. Hal itu juga dimungkinkan karena akibat sistem pendidikan di Indonesia yang korup,



sementara bangsa Malaysia berani dengan ketat menjaga nilai-nilai yang mereka punyai sehingga mampu membangun sistem pendidikan yang mapan.

Dirjen Perlindungan HAM Departemen Kehakiman dan HAM Hafid Abbas mengatakan bahwa pendidikan di Indonesia paling tidak mempunyai empat macam kegagalan. Pertama, pendidikan telah gagal melahirkan kualitas sumber daya manusia. Kedua, pendidikan di Indonesia gagal mendidik anak bangsa untuk hidup bersama secara damai dan sejuk. Ketiga, Pendidikan di Indonesia tidak mampu memberikan pelayanan kualitas secara merata, dan yang keempat adalah gagal dalam melahirkan manusia Indonesia yang jujur dan bermoral (*Kompas*, 20 Oktober 2001).

Buruknya kualitas sistem pendidikan di Indonesia membuat nasib guru sangat menyedihkan. Dengan tidak menafikan upaya berbagai pihak dalam memperbaiki nasib guru, sebagai ilustrasi betapa sedihnya menjadi guru, penulis melukiskan pada bagian pertama buku ini, bahwa guru Indonesia, termasuk juga dosen, tidak ubahnya seperti pedagang asongan.

### **Guru sebagai Komponen Utama dalam Sistem Pendidikan**

Pendidikan pada dasarnya merupakan sarana strategis untuk meningkatkan potensi bangsa agar mampu berkiprah dalam tataran yang lebih global. Hanson dan Brembeck (1966) menyebutkan bahwa pendidikan itu sebagai '*investment in people*', untuk pengembangan individu dan masyarakat, dan di sisi lain pendidikan merupakan sumber untuk pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, menurut Hanson dan Brembeck pendidikan perlu dimantapkan, sehingga dapat difungsikan sebagai penelitian, menemukan dan memupuk bakat, meningkatkan kemampuan manusia untuk menyesuaikan dan mengubah kesempatan kerja dalam rangka pertumbuhan ekonomi, untuk memenuhi kebutuhan keterampilan dan ilmu pengetahuan yang diperlukan untuk masa yang akan datang.

Dengan mengkaji peranan strategis pendidikan bagi suatu bangsa, maka tidak ada pilihan lain bagi bangsa Indonesia untuk senantiasa meningkatkan kualitas pendidikannya. Perbaikan kualitas pendidikan tidak dapat hanya dengan melakukan peningkatan sarana dan prasarana, perubahan kurikulum atau meningkatkan kualifikasi masukan dari sistem pendidikan tanpa memperhatikan kualitas dan nasib atau kesejahteraan guru. Perbaikan sarana dan prasarana, kurikulum telah banyak dilakukan, namun demikian, masih sedikit yang dilakukan dengan menyentuh kebutuhan atau nasib guru secara utuh. Oleh karena itu, sebagai salah satu sub komponen penting dalam sistem pendidikan nasional, perbaikan kebutuhan dan nasib guru untuk dewasa ini perlu diintensifkan. Delors, dkk. (1996) menunjukkan bahwa untuk meningkatkan kualitas pendidikan diantaranya bergantung pada status sosial, —termasuk di dalamnya kondisi ekonomi guru, pengetahuan dan keterampilan, karakteristik personal, masa depan profesi dan motivasi guru. Artinya, apakah *'inducement'* yang didapatkan guru selama ini telah mencukupi kebutuhan hidup sehari-harinya beserta jaminan masa depannya dibandingkan dengan *'contribution'* yang mereka berikan kepada lembaga kerjanya.

Untuk memposisikan pentingnya guru, di bagian depan penulis kemukakan beberapa pendapat dan hasil kajian media masa tentang keinginan masyarakat tentang guru. Inti dari semua pendapat tersebut menekankan bahwa guru itu merupakan *'manusia terhormat'* dalam segala aspek, yang harus menjadi suri tauladan di kelas, maupun di luar kelas, baik bagi peserta didik maupun masyarakatnya, baik dari kemampuan berpikir (ilmu pengetahuan yang dimiliki), sikap maupun tutur kata dan tingkah lakunya.

Dengan mempelajari peran yang harus dilakukan guru, harus diakui bahwa tugas itu memang tidak ringan. Sebagai intinya, guru ideal adalah harus orang yang memiliki seluruh sifat-sifat *'baik dan sempurna'* dalam segala hal, baik dalam

keilmuannya, sikap, maupun tingkah lakunya. Namun demikian, karena penghargaan bangsa Indonesia terhadap profesi guru itu masih relatif rendah, maka untuk mendapatkan seluruh kesempurnaan guru di atas menjadi sangat sulit. Oleh karena itu, diperlukan upaya-upaya atau perjuangan agar nasib mereka tidak lebih terpuruk sehingga mereka mau dan mampu bangkit untuk mewujudkan harapan seluruh pihak, menjadi guru yang sebenarnya dan ideal.

## **Perjuangan untuk Guru**

Untuk membuat pendidikan dan guru menjadi lebih baik diperlukan perjuangan berbagai pihak. Reformasi yang telah dimulai sejak tahun 1997 masih terengah-engah macet di tengah jalan karena pelaku reformasinya juga perlu direformasi. Untuk itu diperlukan reformasi jilid II dengan penambahan energi (*reenergizing*) dalam mendongkrak kekuatan yang mengembalikan niat perbaikan bangsa dengan berpihak kepada rakyat. Paragraph berikut akan mendiskusikannya melalui empat perjuangan, yaitu perjuangan bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya.

### *a. Perjuangan Politik*

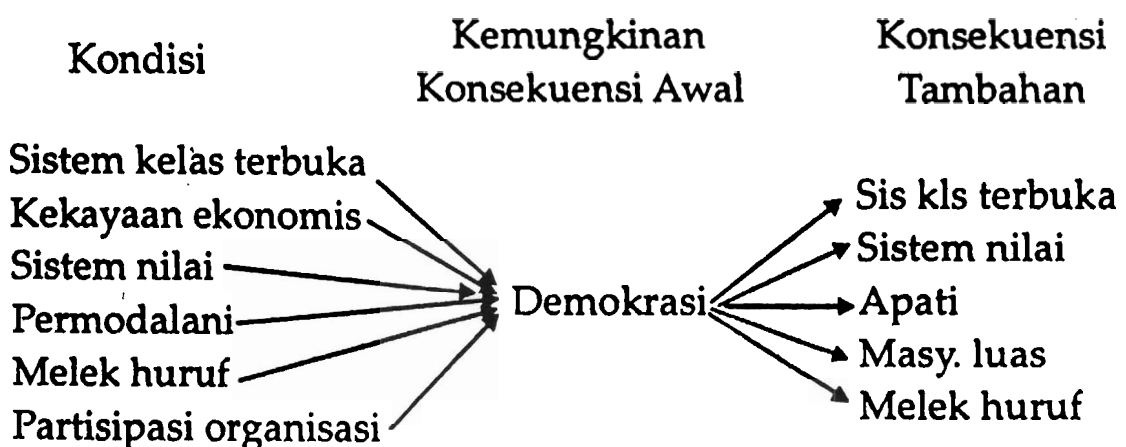
Perjuangan politik dalam rangka perbaikan kualitas dan nasib guru harus dilakukan melalui perjuangan mengubah image masyarakat tentang guru melalui jalur pemerintahan. Untuk di Indonesia saat sekarang ini, perjuangan politik merupakan perjuangan yang perlu diutamakan karena dalam situasi politik yang tidak menentu, di mana setiap golongan, partai politik lebih mementingkan kepentingan kelompoknya. Kalau tidak ada perjuangan politik yang memperhatikan nasib mereka, nasib guru tetap masih terengah-engah.

Perjuangan lewat jalur politik sebenarnya merupakan perjuangan yang strategis karena berhubungan langsung dengan pusat kekuasaan negara. Hal ini dapat dilakukan oleh para

anggota DPR, partai politik atau kelompok Lembaga Swadaya Masyarakat untuk memberikan argumentasi dan 'tekanan' dalam rangka mengubah nasib guru. Untuk mencapai perjuangan ini diperlukan pemahaman, kearifan, ketulusan serta kesungguhan pengambil keputusan untuk mengangkat citra guru, karena guru adalah manusia sumber dalam bidang pendidikan yang mempunyai andil sangat besar dalam mengangkat generasi yang akan datang.

Diantara tugas guru yang paling berat namun strategis untuk masa depan bangsa adalah mendidik bangsa Indonesia untuk menjadi masyarakat yang demokratis. Namun demikian, perjuangan ini tidak harus diartikan sebagai turun ke jalan beramai-ramai dan marah serta merusak apa yang ada di sekeliling tempat demonstrasi apabila orasinya tidak dikabulkan seketika.

Demokrasi dalam pandangan Lipset (1963) berpengaruh terhadap sistem kelas (masyarakat) yang terbuka, sistem nilai kesetaraan (*equalitarian*), apati terhadap politik, birokrasi, masyarakat luas dan melek huruf (pendidikan). Pendapat itu dia lukiskan dalam gambar sebagai berikut.



**Gambar 3.1**

*Kondisi yang mempengaruhi dan konsekuensi dari demokrasi*

Dari gambaran di atas, maka dapat diketahui bahwa untuk menciptakan suatu masyarakat yang demokratis, ada beberapa faktor yang harus diperhatikan. Diantara faktor-faktor itu adalah faktor pendidikan, bukan sekadar melek huruf (*literate*), merupakan faktor yang penting. Dalam hasil analisis Lipset (1963) faktor pendidikan berkorelasi (0.91) dengan demokrasi. Artinya semakin tinggi pendidikan suatu bangsa, maka semakin tinggi pula tingkat demokrasi bangsa itu.

Dalam kaitannya dengan topik bahasan ini maka dapat diartikan bahwa tugas para guru Indonesia dalam menciptakan masyarakat yang demokratis adalah melalui perbaikan kualitas pendidikannya. Dalam pandangan Tilaar (2003), apabila Indonesia ingin membangun suatu masyarakat dan negara demokrasi, maka kuncinya terletak pada sistem pendidikannya. Oleh karena itu, tugas 'pendemokrasian' masyarakat bukan semata-mata menjadi tugas guru, harus dibantu dengan pihak-pihak lain terutama yang berhubungan langsung dengan kehidupan politik di Indonesia, seperti para pejabat negara dan anggota serta tokoh-tokoh partai politik.

#### *b. Perjuangan Ekonomi*

Apa yang dikemukakan Harbison dan Myers (1965) bahwa perekonomian Indonesia sejak tahun 1949 tidak menjanjikan kepercayaan untuk masa-masa yang akan datang nampaknya masih relevan dan perlu menjadi bahan renungan, karena hal itu terbukti sampai sekarang perekonomian Indonesia masih belum mampu bangkit dari keterpurukannya sejak tahun 1997. Upaya menaikkan gaji guru belum mampu menandingi parahnya sistem perekonomian nasional karena nilai uang yang diterima guru sebagai *inducement* tidak sebanding dengan kenaikan harga kebutuhan pokok yang terus membubung.

Oleh karena itu, perjuangan meningkatkan kualitas ekonomi guru dilakukan untuk membuat agar pada saat mengajar guru tidak lagi memikirkan apakah keluarga dan anak-

anaknya kekurangan makan atau tidak. Saat ini banyak dijumpai guru 'baik' yang 'terpaksa' mencari uang tambahan guna menghidupi keluarganya di saat mereka seharusnya melaksanakan tugas pokoknya di sekolah. Kalau tidak, kehidupan sehari-hari keluarga mereka terancam, apalagi untuk keperluan pendidikan anak-anak mereka. Kenyataan ini memperburuk citra guru di depan peserta didik atau masyarakat karena guru dianggap sebagai seorang yang tidak bertanggung jawab terhadap tugas pokoknya. Pernyataan Mendiknas Malik Fadjar yang prihatin sekaligus bangga dengan imbalan guru per bulan hanya Rp 150.000,- namun mereka tetap tekun mengerjakan tugasnya (*Kompas*, 18 Juni 2002) adalah hanya dapat dilakukan oleh guru yang luar biasa dan di Indonesia jumlahnya hanya dua atau tiga gelintir orang saja.

Melihat fenomena di atas, maka tidak ada pilihan lain bagi bangsa Indonesia dalam meningkatkan kualitas pendidikan kecuali dengan memperbaiki kesejahteraan guru. Diantara cara yang dapat ditempuh adalah dengan meningkatkan nilai kesejahteraan guru dan menambah jumlah anggaran pendidikan pada umumnya seperti yang disitir oleh Soedijarto (2001) sampai minimal 4% dari GDP.

### *c. Perjuangan Sosial*

Perjuangan sosial berarti mengembalikan citra guru yang status sosialnya pernah 'jaya' dibandingkan dengan profesi lainnya. Hal itu paling tidak tercermin dari istilah guru adalah '*orang yang dapat digugu dan ditiru*', sehingga Pak Lurah rela dan bangga kalau anaknya disunting oleh guru.

Untuk menciptakan masyarakat yang menghargai guru, menurut hemat penulis seperti yang telah sering diinginkan oleh bangsa Indonesia saat ini adalah dengan menciptakan masyarakat madani atau *civil society*. Konsep *civil society* seperti yang dikemukakan oleh Tilaar (2000) mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) *A society that has future ideal and expectations*
- 2) *A civilized democratic educational society. Civility elements are very important because there is a democratic society but does not respect humanitarian values.*
- 3) *A society that honors civil rights and responsibility*
- 4) *An order society and consencus of the law*
- 5) *A self confident and independent society*
- 6) *A society that is part a global society that encounters international and intergeneration solidarity.*

Sekali lagi, dalam membentuk masyarakat madani, guru juga mempunyai peranan yang sangat penting karena keenam butir ciri-ciri masyarakat madani di atas sudah dan bahkan harus ditanamkan oleh guru di kelas, diamalkan di lingkungan sekolah dan masyarakat secara luas. Hasil yang diharapkan dari pendidikan untuk membangun masyarakat madani itu menurut Tilaar (2000) adalah sikap masyarakat Indonesia yang 1) demokratis, 2) toleran, 3) saling pengertian, 4) berakhlak tinggi, beriman dan bertaqwa, 5) serta masyarakat yang berwawasan global.

Harapan dari masyarakat madani ini dalam penataan sistem pendidikan di Indonesia adalah menjunjung tinggi hak dan profesionalisme sesama warga Indonesia dalam membangun bangsa yang lebih berkualitas. Masyarakat menjadi lebih '*tepo seliro*' menegakkan prinsip '*the right man on the right place*'. Implikasinya adalah seseorang yang tidak berkompeten akan merasa malu diberi jabatan yang tidak sesuai dengan profesionalismenya dan tidak merasa malu mundur dari jabatan apabila masyarakat sudah tidak memberi '*amanah*' lagi. Sebagai contoh, mantan camat, Kepala Dinas Pemakaman atau Dinas Pasar, dan bahkan Dinas Perparkiran yang tidak paham tentang manajemen pendidikan akan merasa malu hati apabila mencalonkan diri atau ditawarkan menduduki jabatan Kepala Dinas Pendidikan, meskipun kedua tugas itu sama-sama mengurus '*kerumunan*' orang banyak.

---

Apabila masyarakat Indonesia telah benar-benar mencapai masyarakat madani, penulis yakin mereka akan menghargai gurunya. Mereka sadar bahwa dalam membentuk masyarakat seperti yang diinginkan itu jasa guru sangat besar, mereka telah berjuang menjadi suri teladan agar para peserta didik yang juga akan menjadi anggota masyarakat meniru nilai-nilai yang telah ditanamkan dan dijamin dalam kehidupan keseharian di masyarakat. Akhirnya, mereka tidak rela kalau guru mereka hanya dihargai seperti yang sekarang ini.

#### *d. Perjuangan Budaya*

Perbaikan kualitas dan nasib guru dapat dilakukan melalui jalur budaya, dan perjuangan harus lebih banyak dilakukan oleh guru sendiri sebagai suatu *corp*. Dari sisi ini harus diakui bahwa guru adalah penjaga nilai-nilai budaya masyarakat. Oleh karena itu, guru juga harus menjadi orang pertama penjaga gawang mempertahankan nilai-nilai budaya masyarakat.

Kebudayaan sebenarnya bukan hanya berurusan dengan hasil-hasil peninggalan karya generasi terdahulu, seperti patung, keramik, gedung atau situs bersejarah, akan tetapi juga tatanan nilai-nilai dan norma-norma atau kadang aturan yang tidak tertulis yang diyakini manfaatnya oleh masyarakat. Termasuk dalam hal ini adalah sopan santun dan menghargai kepada guru. Sebagai contoh apa yang dikemukakan Ki Hadjar Dewantoro, *Ing Ngarso Sung Tulodho, Ing Madya Mangun Karsa, Tut Wuri Handayani*, adalah salah satu nilai-nilai budaya Jawa yang telah 'meng-Indonesia' yang patut dan perlu dipelihara oleh guru itu sendiri maupun oleh bangsa Indonesia pada umumnya. Pelestarian nilai-nilai yang terkandung pada pernyataan itu tidak cukup hanya dijadikan semboyan pada logo Depdiknas '*tut wuri handayani*'.

Kebudayaan dengan sistem pendidikan sebenarnya bukan merupakan suatu yang terpisahkan, meskipun sekarang ini Direktorat Jenderal Kebudayaan harus hengkang dari



Depdiknas, karena pendidikan merupakan bagian dari kebudayaan dan kebudayaan dapat diciptakan, dilestarikan dengan pendidikan yang baik atau bahkan dirusak dan dihancurkan dengan sistem pendidikan yang korup dan 'amburadul'. Penanaman nilai-nilai menghargai guru seharusnya juga dapat dilakukan lewat pendidikan itu sendiri dan dapat terjadi secara otomatis. Misalnya kalau guru mampu menampilkan dirinya di depan peserta didik dan masyarakat sebagai orang yang benar-benar berilmu, jujur, tidak pernah 'nyambi' mencari uang dengan mengorbankan tugas pokoknya, dan semua tingkah laku yang paling tidak mendekati 'perfect', maka para guru itu akan dihargai oleh peserta didik dan masyarakatnya sebagai orang yang pantas menjadi 'tulodho'.

Untuk memperoleh guru yang senantiasa berkualitas mengikuti perkembangan jaman, ilmu pengetahuan dan teknologi, dapat dilakukan dengan memberikan pendidikan yang lebih kepada guru melalui pendidikan atau pelatihan-pelatihan dalam rangka *meng-up date* kemampuan mereka mengajarkan materi pelajarannya di kelas. Adalah suatu hal yang tidak masuk akal apabila peserta didik mempunyai kemampuan lebih atau informasi lebih baru dan lengkap dibandingkan dengan gurunya. Sekarang telah banyak dijumpai para guru ketinggalan informasi karena tidak sempat menyaksikan berita dari televisi dan tidak mampu berlangganan koran, sementara para peserta didiknya telah mengakses informasi, ilmu dan teknologi itu melalui internet dari kamar di rumah mereka.

## **Tanggung Jawab Bersama**

Pendidikan nasional di Indonesia sebenarnya merupakan tanggung jawab bersama antara orang tua, masyarakat dan pemerintah. Namun demikian, apabila pendidikan sedang mengalami krisis seperti yang sedang terjadi saat ini, banyak pihak secara bombardir menyalahkan pemerintah dan akhirnya tanggung jawab dari pemerintah itu dibebankan kepada guru.

Tanggung jawab pendidikan ini bukan merupakan beban yang ringan, sebab dari bidang pendidikan inilah letak masa depan politik, ekonomi, sosial dan budaya masyarakat Indonesia.

Sebagai pihak yang '*kejatuhan*' tanggung jawab yang tidak ringan itu, nampaknya penghargaan masyarakat terhadap guru belum seimbang, masih besar '*contribution*' yang harus diberikan guru dibandingkan dengan '*inducement*' yang diterimanya. Sebagai konsekuensi logis *dari besar pasak daripada tiang* itu maka tidak mengherankan kalau sebagian (mungkin sebagian besar) guru dan tenaga pengajar lainnya masih harus mencari uang tambahan untuk sekedar membuat mereka '*survive*' dari ketidakmenentuan kehidupan bangsa yang sedang dilanda krisis multi dimensi ini.

Di balik tanggung jawab yang besar dan sistem imbalan yang belum sepadan itu, maka seharusnya bangsa Indonesia memikirkan perbaikan nasib dan citra guru Indonesia secara bersama dan komprehensif. Perbaikan kualitas itu hendaknya dilakukan secara simultan sebagai suatu sistem baik dari sisi politik, ekonomi, sosial maupun budaya Indonesia. Perbaikan secara sistemik dari berbagai bidang ini pun juga harus dilakukan oleh berbagai pihak yang berwenang dan berkepentingan seperti guru melalui berbagai media, pemerintah sebagai pengambil keputusan dan masyarakat sebagai pihak yang memberikan kontrol. Hal itu juga harus diiringi kearifan dan kebersamaan sebagai suatu komponen bangsa yang sedang membangun negaranya.

Apabila nasib dan citra guru telah meningkat sesuai dengan yang pernah disandang sebelumnya, atau yang disandang oleh mereka di negara-negara yang telah '*establish*', maka diharapkan kualitas sistem pendidikan di Indonesia akan meningkat, berada pada tataran yang selevel dengan negara lain. Kalau hal ini telah tercapai, maka keinginan masyarakat madani seperti yang menjadi dambaan bangsa Indonesia diharapkan secara berangsur-angsur akan terwujud. Semoga.

**Desentralisasi Manajemen Pendidikan  
dan Manajemen Berbasis Sekolah  
di Indonesia**

**04**

**Implementasi Desentralisasi Manajemen  
Pendidikan di Indonesia**

Decentralization of educational management is needed to improve the quality of education and to gain the education practices in Indonesia to be more democratic and human. Eventhough there are still numerous obstacles facing the attempt, such as mental readiness, the quality of human resources and lack of financial support, most education practitioners and managers agree with and eagerly support that policy.

The quality of human resources at the local province, the support of the Indonesian citizens and the quality of personals at school level are the most important issues which have to be firstly improved, especially when the Indonesian government is going to implement the policy of school-based management.

The ideal educational improvement would be only 'a day dream' of the nation when it is unsupported by stakeholders of education, such as the central, provincial and district government, school principals and all community.

## Pendahuluan

Reformasi pendidikan, meskipun dikatakan oleh Surakhmad (2002) secara psikologis dan politis dirasakan amat terlambat dan secara teknis dikatakan terlalu cepat, pada dasarnya merupakan salah satu dari 'tekad' dan 'gebrakan' bangsa Indonesia yang harus tetap dijaga untuk melakukan perbaikan kualitas sumber daya manusia Indonesia. Berbagai predikat, peristiwa dan kasus 'negatif' yang telah dan sedang dialami bangsa Indonesia, seperti sebutan bangsa yang korupsi, akrab dengan kolusi, dan nepotisme dengan segala perangkat kata sinonimnya, sebagiannya adalah karena akibat dari salah urus dalam menata pendidikan.

Dari kondisi itu tidak mengherankan kalau kualitas pendidikan di Indonesia masih sangat memprihatinkan, berada pada urutan paling belakang dibandingkan dengan pendidikan bangsa-bangsa lain di tingkat regional maupun internasional. Hal tersebut tercermin, antara lain, dari hasil studi kemampuan membaca untuk tingkat Sekolah Dasar (SD) yang dilaksanakan oleh *International Educational Achievement* (IEA) menunjukkan bahwa peserta didik SD di Indonesia berada pada urutan ke-38 dari 39 negara peserta studi. Sementara untuk tingkat Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), studi untuk kemampuan matematika, peserta didik SLTP di Indonesia hanya berada pada urutan ke-39 dari 42 negara, dan untuk kemampuan Ilmu Pengetahuan Alam (IPA) juga berada pada peringkat 'buncit', yaitu urutan ke-40 dari 42 negara peserta (Propenas, 2000).

Di samping itu, dari hasil survei yang dilakukan oleh *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC), sistem pendidikan di Indonesia terburuk di kawasan Asia. Dari 12 negara yang disurvei, Korea Selatan memiliki sistem pendidikan terbaik, disusul Singapura, Jepang, Taiwan, India, Cina dan Malaysia. Indonesia menduduki urutan terbawah di bawah Vietnam (Kompas, 5 September 2001).

Sebagai usaha untuk memperbaiki kualitas sumber daya manusia Indonesia, pemerintah Indonesia melaksanakan keinginan reformasi dan demokrasi dalam penyelenggaraan pendidikan seperti yang dituangkan dalam Propenas. Di samping itu, pemerintah menerbitkan berbagai peraturan perundangan di bidang pendidikan dengan harapan pengelolaan pendidikan di Indonesia menjadi lebih efektif dan efisien.

Perubahan-perubahan itu sebenarnya merupakan penyempurnaan peraturan perundangan di bidang pendidikan untuk memenuhi kebutuhan bangsa Indonesia dalam penyelenggaraan pendidikan disesuaikan dengan tuntutan jaman yang semakin demokratis. Namun demikian, perubahan-perubahan tersebut belum dapat dipahami dan diikuti secara utuh baik oleh para penyelenggara pendidikan maupun oleh masyarakat yang akan berpartisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan.

Dalam kaitannya dengan masa transisi implementasi perubahan-perubahan itu, sekolah dan kelas, sebagai ujung tombak dalam proses pendidikan, adalah unit terkecil yang merasa paling berkepentingan dan terkena dampak perubahan-perubahan itu. Di satu sisi, perubahan-perubahan dan tuntutan serta kebutuhan masyarakat masih akan senantiasa berlangsung, di sisi yang lain sekolah sudah harus melangkah menerjemahkan perubahan-perubahan itu dalam ujud proses manajemen dan pembelajaran di kelas. Perubahan-perubahan yang belum benar-benar '*establish*' inilah yang membuat sekolah dan masyarakat melakukan interpretasi dan praktek yang mungkin malah merugikan sumber daya yang ada.

Perubahan peraturan perundangan pendidikan di Indonesia menuju sistem penyelenggaraan pendidikan yang lebih demokratis dan desentralisasi seperti tersebut di atas bukannya ditolak oleh para penyelenggara pendidikan dan masyarakat. Akan tetapi karena begitu banyaknya perubahan peraturan dan sistem penyelenggaraan pendidikan itu, ditambah

lagi dengan beragamnya kapabilitas dan tuntutan daerah maupun sekolah, maka para pelaku dan penyelenggara pendidikan menerjemahkan dengan beragam. Surakhmad (2002) menyatakan:

... Apa yang terjadi di Indonesia sekarang ini adalah sebuah eksperimen maha besar yang sangat berani, tidak tanpa risiko tinggi. Tidak ada sebuah negara di dunia ini, tidak juga yang jauh lebih mampu, yang menerapkan otonomi daerah seperti di Indonesia, negara yang begitu besar penduduknya, begitu besar keragamannya, dalam waktu begitu cepat, dengan potensi sumber daya manusia yang terbatas, tanpa pengetahuan, pengalaman dan kesiapan.

### **Permasalahan Kesiapan Bangsa**

Di balik keinginan yang besar dengan digulirkannya desentralisasi pendidikan, atau lebih khusus lagi Manajemen Berbasis Sekolah, beberapa permasalahan yang muncul di lapangan adalah berkaitan dengan kesiapan mental, sumber daya manusia dan sumber dana.

#### *Kesiapan Mental*

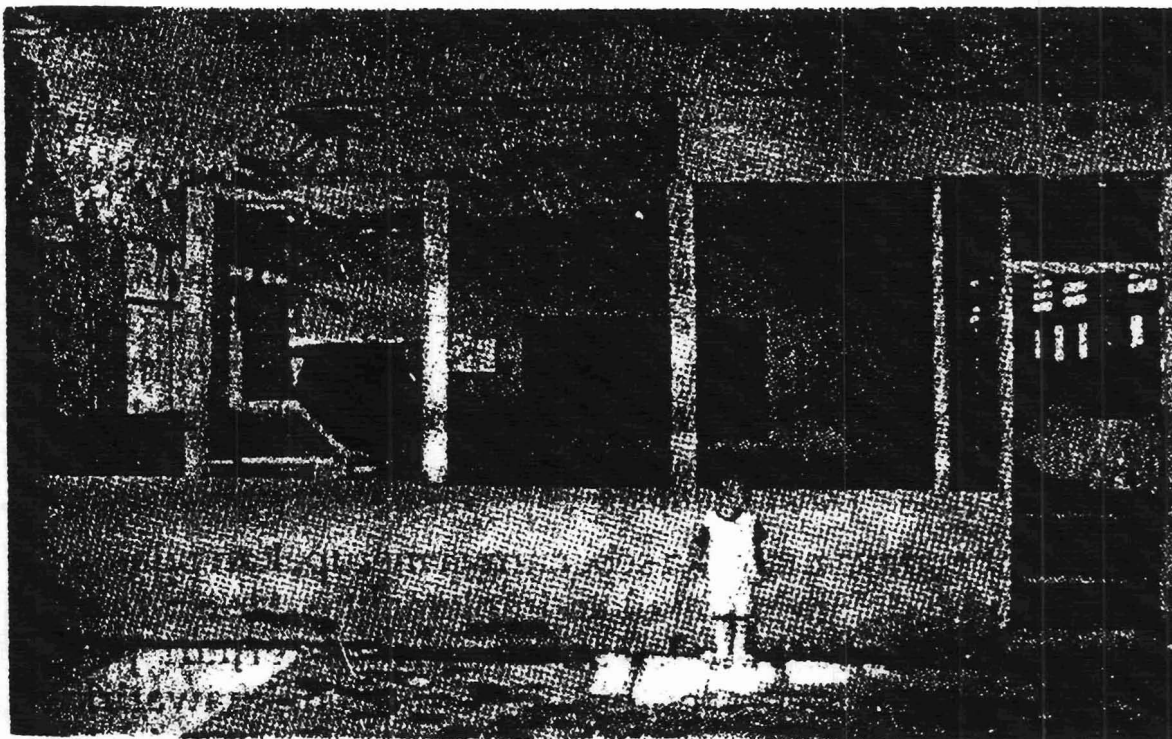
Kesiapan mental para pelaku dan penyelenggara pendidikan, menurut hemat penulis belum sepenuhnya mencerminkan kesediaan dan keinginan dalam mengimple mentasikan desentralisasi pendidikan. Hasil penelitian di Yogyakarta menyimpulkan bahwa di beberapa daerah, secara mental dan struktural bangsa Indonesia belum siap menghadap otonomi pendidikan. Meskipun otonomi pendidikan sudah ada dalam peraturan dan regulasi otonomi daerah, tetapi dalam 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*. Sebagai

contoh, aplikasi manajemen berbasis sekolah (MBS) yang diharapkan dapat meningkatkan mutu pendidikan lewat peningkatan mutu guru dan manajemen sekolah, masih sebatas tataran wacana. Penelitian di atas juga menyebutkan bahwa aliran dana untuk program MBS, sejumlah 80 persen terserap untuk menggaji guru (*Suara Pembaruan*, 3 Februari, 2002). Apabila situasi yang demikian ini tidak ditangani secara komprehensif, maka yang akan terjadi hanyalah menambah beban penyelenggaraan pendidikan yang jalannya sudah terseok-seok.

### *Kesiapan Sumber Daya Manusia*

Sumber daya manusia sebenarnya merupakan pilar yang paling utama dalam melakukan implementasi desentralisasi manajemen pendidikan. Namun yang terjadi justru kebalikannya. Sebagai contoh, Sartono mengkhawatirkan, jang-jangan otonomi ditafsirkan sebagai kesempatan berbuat semaunya sendiri, sesuka hati, bahkan cenderung sangat egosentris. Lebih jauh, otonomi diartikan sebagai kesempatan untuk menjadi 'raja-raja kecil' (Darmawan, 2002) yang boleh 'mengganggu' apapun yang ada dalam wilayah kekuasaannya. Atau, merah-birunya kebijakan suatu wilayah, termasuk bidang pendidikan, tergantung pada selera dan 'mood' pimpinannya (*Suara Pembaruan*, 3 Februari, 2002).

Sisi lain dari kesiapan sumber daya manusia adalah belum terpenuhinya lapangan kerja dengan kemampuan sumber daya yang ada. Prinsip '*the right man on the right place*' semakin jauh pelaksanaannya. Implementasi desentralisasi pendidikan, dengan demikian, masih menyimpan beberapa kendala seperti dalam pengangkatan pengelola pendidikan, kepala dinas pendidikan diangkat dari mantan-mantan camat, kepala dinas pasar dan bahkan kepala dinas pemakaman. Meskipun para mantan 'pejabat' itu pernah mengurus orang banyak (kerumunan), mereka mempunyai karakteristik yang berbeda dengan peserta didik dan manusia yang berkecimpung dalam dunia pendidikan.



**Gambar 4.1**

*Kondisi ruang kelas salah satu sekolah dasar di Kabupaten Bekasi*

Reorganisasi lembaga pengelola pendidikan di daerah pun masih diwarnai oleh tarik menarik kekuatan yang bernuansa kecurigaan. Budiyan (Kompas, 31 Mei 2002) menilai bahwa dari hal itu muncul kesan kuat aparat pemerintah daerah ingin menjadi *super power* dalam birokrasi di daerah dengan cara menempatkan orang-orang yang kurang kapabel dan profesional pada jabatan-jabatan strategis di lingkungan Dinas Pendidikan daripada menempatkan orang-orang eks Kanwil Depdiknas, yang sebenarnya lebih paham mengenai pendidikan.

### *Kesiapan Sumber Dana*

Kesiapan sumber dana atau keuangan nasional merupakan masalah yang paling krusial dalam perbaikan pendidikan di Indonesia. Meskipun pemerintah telah berupaya keras



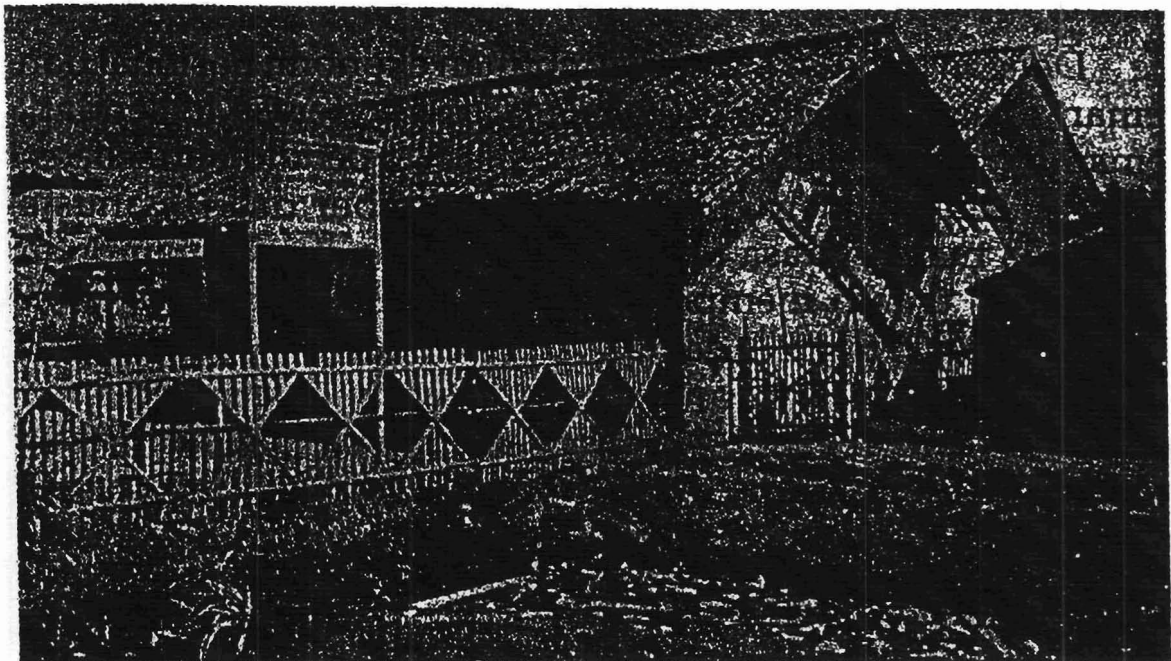
merencanakan menaikkan persentase anggaran pendidikan nasional menjadi minimal 20% dari APBN, sesuai dengan yang diamanatkan dalam Pasal 31 Ayat 4 amandemen UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, kenaikan anggaran itu masih harus *dishare* dengan lembaga-lembaga lain non Depdiknas yang menyelenggarakan pendidikan. Apabila dilakukan perbandingan, kenaikan anggaran itu belum mampu bersaing dengan anggaran pendidikan di negara tetangga. Sebagai contoh, di Taiwan alokasi anggaran pendidikan pemerintah pusat adalah 15%, pemerintah propinsi 25% dan pemerintah Tingkat II 35% dari total anggaran masing-masing (Soedijarto, 2000).

Dengan melihat laju pertumbuhan ekonomi nasional dan kemampuan keuangan negara yang masih 'terasa tersendat', kemampuan pemerintah untuk mengangkat pendidikan sebagai wahana penting perbaikan kualitas sumber daya manusia Indonesia masih terasa berat. Oleh karena itu, kemampuan pemerintah dalam memperbaiki sekolah-sekolah yang telah rusak berat, terutama di daerah terpencil, seperti yang tampak dalam gambar, diragukan dapat dilakukan dalam beberapa tahun ini. Jumlah gedung-gedung sekolah yang rusak ringan sampai rusak berat sudah sangat mengkhawatirkan. Dalam skala nasional, kerusakan gedung sekolah itu mencapai 59% rusak berat, sedang dan ringan.

Sebagai contoh, di kabupaten Ciamis, 455 dari 1.168 gedung atau hampir 40 % sekolah dasar rusak (*Pikiran Rakyat*, 10 Agustus 2002). Data Dinas Pendidikan Kabupaten Bekasi tahun 1999 menunjukkan, terdapat 705 SD negeri, empat ratus sekolah di antaranya (lebih dari 56%) rusak. Di Lombok Tengah, dari 570-an SD, yang layak huni hanya 70-80% artinya 20 % gedung SD rusak ringan sampai berat (*Kompas*, 03 Mei 2001).

Dalam Konferensi Nasional Manajemen Pendidikan (2002) Suleh, Kepala Sekolah Dasar Pantai Mekar 02 Muara Gembong, Bekasi menuturkan bahwa dia memimpin suatu sekolah dasar

negeri yang sudah tidak layak huni, dengan 4 orang guru lainnya ia mengajar sekitar 350 peserta didik dari latar belakang ekonomi petani nelayan. Masing-masing kelas yang sangat kotor dan sumpeg itu harus menampung kurang lebih 50 – 70 peserta didik. Sekolah dasar yang dapat dijangkau dari ibukota negara Republik Indonesia sekitar 3.5 jam berkendara ini, sungguh sangat memprihatinkan, ditambah lagi dengan kondisi ekonomi masyarakat yang masih sangat rendah. Sekolah yang dipimpin Suleh itu hanya merupakan salah satu sampel dari ribuan sekolah dasar di Indonesia yang belum atau bahkan imposibel mampu melakukan *school-based management*.



**Gambar 4.2**

*Kondisi memprihatinkan Rumah Dinas Kepala Sekolah yang dialihfungsikan menjadi Rumah Dinas Guru*

Beranjak dari paparan di atas, maka menurut hemat penulis hanya sebagian kecil sekolah saja yang mampu dengan cepat tanggap bisa merumuskan visi dan misinya, apalagi sampai dengan melakukan analisis SWOT (*Strength, Weaknesses,*

*Opportunity dan Threat*) seperti yang diinginkan dalam implementasi Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS) oleh Direktorat SLTP (2002) dan Direktorat Taman Kanak-Kanak dan Sekolah Dasar (2001) Depdiknas.

## **Desentralisasi Manajemen Pendidikan**

Desentralisasi pengelolaan pendidikan di Indonesia di samping diakui sebagai kebijakan politis yang berkait dengan pendidikan, juga merupakan kebijakan yang berkait dengan banyak hal. Paqueo dan Lammert (2000) menunjuk alasan-alasan desentralisasi penyelenggaraan pendidikan yang sangat cocok untuk kondisi Indonesia, yaitu karena alasan 1) pembiayaan pendidikan, 2) peningkatan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pendidikan, 3) Redistribusi kekuatan politik, 4) peningkatan kualitas pendidikan dan 5) peningkatan inovasi dalam rangka pemuasan harapan seluruh warga negara.

Sesuai dengan tuntutan reformasi dan demokratisasi di bidang pendidikan, pengelolaan pendidikan di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari keinginan dan tujuan bangsa Indonesia dalam penyelenggaraan pendidikan itu sendiri. Salah satu dokumen yang memuat keinginan itu adalah Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Propenas. Sebagai contoh dalam pendidikan dasar, Propenas menyebutkan kegiatan pokok dalam upaya memperbaiki manajemen pendidikan dasar di Indonesia adalah:

- 1) Melaksanakan desentralisasi bidang pendidikan secara bertahap, bijaksana dan profesional, termasuk peningkatan peranan Komite Sekolah dengan mendorong daerah untuk melaksanakan rintisan penerapan konsep pembentukan Dewan Sekolah;
- 2) Mengembangkan pola penyelenggaraan pendidikan berdasarkan manajemen berbasis sekolah untuk meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya

pendidikan dengan memperhatikan kondisi dan kebutuhan masyarakat setempat;

- 3) Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan, seperti diversifikasi penggunaan sumber daya dan dana;
- 4) Mengembangkan sistem insentif yang mendorong kompetisi yang sehat baik antar lembaga dan personel sekolah untuk mencapai tujuan pendidikan;
- 5) Memberdayakan personel dan lembaga, antara lain, melalui pelatihan yang dilaksanakan oleh lembaga profesional. Program pemberdayaan ini perlu diikuti dengan pemantauan dan evaluasi secara bertahap dan intensif agar kinerja sekolah dapat bertahan sesuai dengan standar mutu pendidikan yang ditetapkan;
- 6) Meninjau kembali semua produk hukum di bidang pendidikan yang tidak sesuai lagi dengan arah dan tuntutan pembangunan pendidikan; dan
- 7) Merintis pembentukan badan akreditasi dan sertifikasi mengajar di daerah untuk meningkatkan kualitas tenaga kependidikan secara independen.

Atas dasar amanat seperti yang dirumuskan dalam Propenas di atas, tekad bangsa Indonesia untuk mewujudkan sistem pengelolaan pendidikan yaitu Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) terkesan sangat kuat. Dengan sistem ini pendidikan dapat dilaksanakan lebih sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan masyarakat, di mana proses pengambilan keputusan dapat dilakukan oleh pihak-pihak yang paling dekat dengan proses pembelajaran (kepala sekolah, guru dan orang tua peserta didik). Namun demikian, atas dasar potensi yang ada, yang menjadi pertanyaan besar adalah sudahkah tersedia sumber daya manusia bidang pendidikan di Indonesia yang mampu melakukan keinginan model manajemen pendidikan di Indonesia, atau sudahkah sumber daya pendidikan d

Indonesia saat ini diperkirakan mampu memikul beban manajemen pendidikan tersebut?

Dalam rangka menyambut otonomi daerah yang sekaligus disertai dengan otonomi penyelenggaraan pendidikan, Musa (2000) menunjukkan ada sasaran utama program restrukturisasi sistem dan manajemen pendidikan di Indonesia. Restrukturisasi itu hendaknya mencakup hal-hal berikut ini:

- 1) Struktur organisasi pendidikan hendaknya terbuka dan dinamis, mencerminkan desentralisasi dan pemberdayaan masyarakat dalam menyelenggarakan pendidikan.
- 2) Sarana pendidikan dan fasilitas pembelajaran dibakukan berdasarkan prinsip edukatif sehingga lembaga pendidikan merupakan tempat yang menyenangkan untuk belajar, berprestasi, berkreasi, berkomunikasi, berolahraga serta menjalankan syariat agama.
- 3) Tenaga kependidikan, terutama tenaga pengajar harus direkrut melalui proses seleksi sejak memasuki LPTK disertai dengan sistem tunjangan ikatan dinas dan wajib mengajar.
- 4) Struktur kurikulum pendidikan hendaknya mengacu pada penerapan sistem pembelajaran tuntas, tidak terikat pada penyelesaian target kurikulum secara seragam per catur wulan dan tahun ajaran.
- 5) Proses pembelajaran tuntas diterapkan dengan berbagai modus pendekatan pembelajaran, peserta didik aktif sesuai dengan tingkat kesulitan konsep-konsep dasar yang dipelajari.
- 6) Sistem penilaian hasil belajar secara berkelanjutan perlu diterapkan di setiap lembaga pendidikan sebagai konsekuensi dari pelaksanaan pembelajaran tuntas.
- 7) Dilakukan supervisi dan akreditasi. Supervisi dan pembinaan administrasi dan akademik dilakukan oleh unsur manajemen tingkat pusat dan propinsi yang bertujuan untuk

pengendalian mutu (*quality control*). Sedangkan akreditasi dilakukan untuk menjamin mutu (*quality assurance*) pelayanan kelembagaan.

- 8) Pendidikan berbasis masyarakat seperti pondok pesantren, kursus-kursus keterampilan, pemagangan di tempat kerja dalam rangka pendidikan sistem ganda harus menjadi bagian dari sistem pendidikan nasional.
- 9) Formula pembiayaan pendidikan atau unit cost dan subsidi pendidikan harus didasarkan pada bobot beban penyelenggaraan pendidikan yang memperhatikan jumlah peserta didik, kesulitan komunikasi, tingkat kesejahteraan masyarakat dan tingkat partisipasi pendidikan serta kontribusi masyarakat terhadap pendidikan pada setiap sekolah.

### **Desentralisasi dan Efisiensi Manajemen Pendidikan**

Meskipun tidak semua desentralisasi pengelolaan pendidikan dan implementasi manajemen berbasis sekolah senantiasa berkorelasi positif terhadap peningkatan mutu lulusan lembaga pendidikan, perubahan ke desentralisasi pengelolaan pendidikan ini telah menjadi tekad dan komitmen bangsa Indonesia untuk dilakukan. Tekad dan komitmen ini diharapkan dapat menghapus atau paling tidak mengurangi kelemahan-kelemahan reformasi pendidikan pada masa-masa sebelumnya, yaitu: 1) hanya lebih menfokuskan pada perubahan pada tingkat sistem dibandingkan dengan perbaikan pada level kelembagaan (sekolah), 2) perbaikan pendidikan lebih menakanankan pada ketersediaan input dari sistem, seperti fasilitas pendidikan dan buku-buku teks, bukan pada proses pembelajaran dan partisipasi dalam pengambilan keputusan di level kelembagaan (sekolah); 3) perbaikan pendidikan kurang mengadaptasi kebutuhan masing-masing sekolah karena sekolah dianggap mempunyai karakteristik yang umum (DeGrauwe dan Varghese, 2000).

Meskipun desentralisasi pengelolaan pendidikan sering dikaitkan dengan efisiensi (misalnya oleh DeGrauwe dan Varghese, 2000; Govinda, 2000; Griffiths, 2000), efisiensi tidak serta merta tercapai dengan diberlakukannya desentralisasi pengelolaan pendidikan (Tilaar, 1999). Apabila sekolah dapat dikelola dengan optimal oleh personalia yang profesional, pengambilan keputusan dilakukan oleh pihak-pihak yang lebih dekat dan tahu tentang kebutuhan dan potensi sekolah, maka diharapkan pengelolaan pendidikan di sekolah menjadi lebih efisien. DeGrauwe dan Varghese (2000) memberikan rambu-rambu bahwa sekolah yang efisien dapat ditinjau dari tiga faktor utama.

*Pertama*, sekolah yang efisien adalah sekolah yang menghasilkan lulusan yang baik (*good outcome*). Hal ini harus dipahami bahwa meskipun dalam pandangan DeGrauwe dan Varghese (2000) *outcome* lebih diartikan kepada nilai ujian, namun *outcome* mempunyai jangkauan jangka panjang, tidak sekedar nilai ujian, akan tetapi lulusan itu dapat memberikan sumbangan yang positif (*good-will*) kepada almamaternya. *Kedua*, sekolah yang efisien adalah sekolah yang terkelola dengan baik (*well managed*), karena interaksi antara *stakeholder* saling menguatkan, para guru giat mengajar, para orang tua berkeinginan mengirim memasukkan anaknya ke sekolah serta para siswa giat dalam proses pembelajaran. *Ketiga*, sekolah yang efisien adalah sekolah yang mempunyai lulusan terbaik tetapi dengan biaya yang paling rasional (*reasonable cost*), terjangkau baik oleh masyarakat sebagai individu maupun secara kelompok.

## **Tugas dan Fungsi Manajer Pendidikan**

Skema desentralisasi pengelolaan pendidikan harus mampu mengubah para pelaku pengelola pendidikan dari pola manajemen *top-down* ke pengambilan keputusan partisipatif yang bersifat *bottom-up*. Pendidikan adalah bukan hadiah dari



pemerintah kepada warga negara, akan tetapi merupakan hak warga negara yang kemudian diatur oleh pemerintah. Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengamanatkan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan. Pemerintah pusat dan daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi, menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.

### 1. *Tugas dan Fungsi Pemerintah Pusat*

Tugas dan fungsi Depdiknas dalam implementasi desentralisasi pengelolaan pendidikan dapat diadaptasi dari rumusan Direktorat SLTP Ditjen Dikdasmen (2002), yaitu menentukan kebijakan dan strategi pada tataran formulasi/penetapan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan pada tingkat nasional.

Dari hal di atas maka dapat dipahami bahwa peran pemerintah pusat dalam manajemen pendidikan nasional adalah sebagai regulator, pengambil kebijakan makro dan penetapan standard pelayanan minimal berskala nasional. Penetapan aturan dan rambu-rambu yang berskala nasional ini hendaknya juga menjadi peran politis dalam rangka persatuan dan kesatuan Indonesia sebagai suatu bangsa besar dan peran itu tidak dapat dilakukan oleh manajer di daerah.

Meskipun pada akhirnya daerah dan sekolah berkewajiban menanggung biaya pendidikan di daerah atau sekolah masing-masing, pemerintah pusat diharapkan tetap mempertimbangkan bahwa belum semua daerah mampu secara mandiri melaksanakan desentralisasi pembiayaan pendidikan. Oleh karena itu, sistem keuangan pendidikan



nasional hendaknya mampu memberikan *back-up* bagi daerah-daerah atau sekolah-sekolah yang benar-benar *give-up* dalam pembiayaan.

## 2. *Tugas dan Fungsi Pemerintah Daerah*

Meskipun pelaksanaan desentralisasi pengelolaan pendidikan sebenarnya berada di kabupaten/kota, di daerah tetap ada dua jenjang birokrasi yang berperan dalam pelaksanaan desentralisasi pengelolaan pendidikan, yaitu pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/ kota.

### a. *Pemerintah Propinsi*

Peran pemerintah propinsi sebenarnya sangat strategis sebagai wakil pemerintah pusat di propinsi dalam melaksanakan koordinasi penyelenggaraan pendidikan di propinsi masing-masing. Apabila peran propinsi ini efektif, maka *span of control* dari pemerintah pusat tidak terlalu lebar. Seperti yang dirumuskan oleh Ditjen Dikdasmen (2002), tugas dan peran pemerintah propinsi dalam penyelenggaraan pendidikan adalah:

- 1) Menyusun petunjuk teknis pelaksanaan dan petunjuk teknis monitoring dan evaluasi berdasarkan pedoman yang ditetapkan pemerintah pusat;
- 2) Memberi pelatihan kepada para pengembang manajemen berbasis sekolah di tingkat kabupaten;
- 3) Melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan manajemen berbasis sekolah serta pengembangannya di propinsi masing-masing;
- 4) Mengkoordinasikan dan menyetarakan pelaksanaan manajemen berbasis sekolah lintas kabupaten untuk menghindari penyimpangan dan menghindari kesenjangan mutu pendidikan lintas kabupaten.

b. Pemerintah Kabupaten/Kota

Peran pemerintah daerah kabupaten/kota dalam desentralisasi pengelolaan pendidikan tidak kalah pentingnya dibandingkan dengan peran pemerintah propinsi, yaitu mengembangkan format pengelolaan pendidikan secara komprehensif dan terpadu, mengembangkan *network* dengan para kepala sekolah dan guru, mengembangkan komunikasi dan kerjasama dengan berbagai unsur yang ada di masyarakat dan yang ada di jajaran pemerintahan daerah kabupaten/kota (Gaffar, 2002).

Meskipun banyak tugas yang kemudian didelegasikan kepada sekolah, dalam pandangan Banicky, Rodney dan Foss (2000), pelimpahan wewenang pengambilan kebijakan (*discretionary power*) kepada sekolah itu tidak berarti mengurangi pentingnya dan melepaskan pemerintah kabupaten/kota, dalam hal ini Dinas Pendidikan kabupaten/kota. Dinas Pendidikan kabupaten/kota masih bertanggung jawab untuk merumuskan batas, fokus, kriteria dan tanggung jawab sekolah dalam implementasi MBS.

Manajer pendidikan di kabupaten/kota juga mengambil kebijakan dan mengakomodasi kebutuhan daerah sesuai dengan karakteristik daerah, menerjemahkan kebijakan pusat sesuai dengan potensi daerah dengan mempertimbangkan aspek budaya, ekonomi, sosiologis, psikologis dan geografis daerah yang bersangkutan.

Pemerintah daerah juga mempunyai kekuatan untuk memberikan dukungan dan memotivasi masyarakat (dan orang tua peserta didik) untuk secara lebih aktif berpartisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan. Wadah Dewan Pendidikan di kabupaten/

kota harus diupayakan sedemikian rupa sehingga mempunyai kekuatan 'memaksa' masyarakat dan melakukan pembelaan kepentingan masyarakat berpartisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan.

### 3. *Tugas dan Fungsi Kepala Sekolah*

Kepala sekolah adalah manajer pendidikan tingkat sekolah dan ujung tombak utama dalam mengelola pendidikan di level sekolah. Kepala sekolah memegang peran poros yang paling penting (*pivotal role*) untuk keberhasilan implementasi manajemen berbasis sekolah, dan oleh karena itu, kepala sekolah harus mempunyai kemampuan manajerial yang profesional dalam mengelola sekolahnya. Dalam kacamata Gaffar (2002), fungsi utama kepala sekolah sebagai manajer pendidikan di tingkat sekolah adalah memahami konsep dan penerapan manajemen berbasis sekolah yang merupakan model manajemen yang sedang dikembangkan dalam era otonomi pada tingkat persekolahan, dan mencoba mengembangkan kemandirian semua unsur di sekolah melalui pemberdayaan yang efisien dan efektif.

Untuk melakukan tugas di atas, kepala sekolah dalam implementasi manajemen berbasis sekolah hendaknya seseorang yang mempunyai kemampuan kepemimpinan (*leadership skills*) dalam berbagi pengambilan keputusan, mempunyai kemampuan yang tinggi dalam pembelajaran (*strong instructional leaders*), pengorganisir keinginan masyarakat (*community organizers*), manajer yang berpikiran cerdas/tajam (*sharp managers*), fasilitator yang terampil (*skillful facilitators*), dan orang yang berpandangan optimistik terhadap lingkungan sekolah (*optimistic visionaries of school environment*) (Noble, 1996).

Untuk mendukung implementasi manajemen berbasis sekolah di atas, kepala sekolah tidak mungkin

berjuang sebagai *single fighter*, dia harus dibantu oleh staf sekolah dan lingkungan yang kondusif. Hal itu seperti yang disebutkan oleh *Education Consumer Guide* (1993), yaitu:

- 1) Implementasi manajemen berbasis sekolah harus didukung sepenuhnya oleh guru dan personalia lainnya di sekolah;
- 2) MBS akan lebih berhasil apabila diimplementasikan secara sedikit demi sedikit (*gradually*), yang mungkin membutuhkan lima tahun atau lebih;
- 3) Guru dan personalia lainnya di sekolah serta para staf di Kantor Dinas Kecamatan atau Kabupaten/Kota (*district staff*) harus memperoleh training khusus untuk itu, dan harus mempelajari cara menyesuaikan dengan aturan-aturan baru dan cara mengkomunikasikannya;
- 4) Perlu disediakan dana untuk mendukung pelaksanaan training dan pertemuan-pertemuan lainnya;
- 5) Harus ada pelimpahan wewenang dari pusat kepada kepala sekolah, dan pada gilirannya dari kepala sekolah kepada para guru dan orang tua peserta didik;

Dari beberapa uraian di atas, perubahan skema sentralisasi ke desentralisasi dideskripsikan sangat jenius oleh Supriadi (2003) dalam bentuk matriks yang menggambarkan kewenangan membuat keputusan, kemandirian pengelolaan dana dan akuntabilitas hasil dari pemerintah pusat, propinsi, kabupaten/kota dan sekolah. Secara umum matriks itu melukiskan peranan pusat semakin kecil atau menurun dan peranan sekolah menjadi semakin besar atau meningkat.

Dari paparan pada matriks tersebut dapat dipahami bahwa beban kewenangan dalam membuat keputusan, kemandirian dalam mengelola dana serta akuntabilitas hasil bergeser turun dari pemerintah pusat ke propinsi, kabupaten/kota dan sekolah. Sekolah yang pada awalnya atau sebelum era manajemen berbasis sekolah mempunyai peran yang relatif kecil

menjadi lebih besar atau meningkat setelah implementasi manajemen berbasis sekolah.

### Matriks 4.1

*Hubungan antara kewenangan, dana dan akuntabilitas hasil pendidikan pada Era Otonomi Daerah dan MBS*

Tingkat	Sebelum/Sesudah Otda	Kewenangan Membuat Keputusan	Kemandirian Mengelola Dana	Akuntabilitas Hasil
Sekolah	Sebelum MBS	kecil	kecil	Besar
	Setelah MBS	besar/ meningkat	besar/ meningkat	besar/ meningkat
Kabupaten/ Kota	Sebelum Otda	Kecil	Kecil	Besar
	Setelah Otda	besar/ meningkat	besar/ meningkat	besar/ meningkat
Propinsi	Sebelum Otda	Besar	Besar	Kecil
	Setelah Otda	kecil/ menurun	kecil/ menurun	kecil/ menurun
Pusat	Sebelum Otda	Besar	Besar	Kecil
	Setelah Otda	kecil/ menurun	kecil/ menurun	kecil/ menurun

Dengan pergeseran peran itu, maka konsekuensi yang harus diperhatikan adalah memperkuat atau meningkatkan kualitas sumber daya manusia di level sekolah. Kepala sekolah yang di masa lalu dipilih karena dia 'guru yang baik' atau karena unsur KKN dan 'upeti' ke atas, harus diubah menjadi dipilih karena mempunyai kemampuan manajerial yang kualified sehingga mampu mengerjakan tugas-tugas manajemen sekolah dengan representatif dan akuntabilitasnya dapat dipertanggung-jawabkan. Kepala sekolah harus sudah tidak asing apalagi gamang dengan kegiatan-kegiatan seperti merumuskan visi, misi dan tujuan sekolah, melakukan analisis SWOT, membuat Renstra, Perencanaan Jangka Panjang, manajemen sarana dan prasarana sekolah, sistem informasi manajemen, manajemen

personalia, manajemen keuangan sekolah, supervisi dan evaluasi program sekolah. Di negara-negara yang sistem pendidikannya sudah mapan, *board of education* atau dewan pendidikan di level kabupaten/kota dapat mempersyaratkan calon kepala sekolah adalah mereka yang telah mempunyai sertifikat khusus kepala sekolah, dan disesuaikan dengan jenjang sekolahnya, berbeda dengan sertifikat atau akta mengajar.

Di samping kemampuan manajerial yang dituntut untuk mengisi implementasi manajemen berbasis sekolah, hadirnya keputusan Menteri Pendidikan Nasional RI Nomor 044/U/2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah adalah sangat tepat. Dibentuknya komite sekolah pada masing-masing sekolah atau kelompok sekolah diharapkan dapat membantu kepala sekolah dalam proses manajemen sekolah terutama dapat menjadi haluan dan partner pengambilan keputusan sekolah.

### **Profil Manajer Pendidikan di Era Desentralisasi**

Manajer pendidikan, khususnya kepala sekolah, adalah sekaligus pemimpin pendidikan, yaitu orang yang diharapkan mampu tidak hanya membawa laju pendidikan pada masa-masa normal, akan tetapi juga menjadi teladan dan pemimpin saat dunia pendidikan mengalami krisis kepercayaan seperti saat sekarang ini.

Sebagai salah satu gambaran untuk mengetahui persyaratan kepala sekolah, misalnya untuk Sekolah Dasar, persyaratan minimal yang harus dimiliki kepala sekolah sesuai dengan Keputusan Mendiknas Nomor 053/U/2001 tentang Standar Pelayanan Minimal adalah:

- 1) Berpendidikan sekurang-kurangnya D-II Kependidikan;
- 2) Berpengalaman sekurang-kurangnya 8 tahun sebagai guru;
- 3) Sehat jasmani dan rohani;
- 4) Beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;

- 5) Berbudi pekerti luhur;
- 6) Memiliki sikap dan kemampuan dasar profesional dan manajerial, antara lain:
  - a) memiliki visi dan misi kependidikan yang jelas dan terarah;
  - b) memiliki kepemimpinan yang kuat;
  - c) menguasai manajemen sekolah;
  - d) rasa memiliki terhadap sekolah yang dipimpinnya;
  - e) memiliki komitmen terhadap tugasnya;
  - f) memiliki rasa tanggung jawab yang besar;
  - g) berdisiplin dalam pengertian yang luas;
  - h) mampu berkomunikasi dan bekerjasama dengan pembina pendidikan, Badan Peranserta Masyarakat/ Komite Sekolah/BP3, dan pihak-pihak lain yang berkepentingan (*stakeholders*).

Sedangkan untuk kepala Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama, persyaratan minimal yang harus dipenuhi sesuai dengan Kepmendiknas itu adalah:

- 1) Berijazah serendah-rendahnya D-III lembaga pendidikan tenaga kependidikan (LPTK) atau non LPTK dengan akta mengajar;
- 2) Berpengalaman mengajar atau membimbing sekurang-kurangnya 5 tahun sejak diangkat menjadi calon pegawai negeri sipil;
- 3) Jabatan sekurang-kurangnya guru madya/IIIa;
- 4) Lulus seleksi calon kepala sekolah;

Dari dua persyaratan kepala sekolah pada jenjang pendidikan yang berbeda, persyaratan 'mempunyai kemampuan manajerial' disebutkan secara eksplisit dalam standar pelayanan minimal di sekolah dasar. Untuk SLTP, SMU, kemungkinan hal itu secara implisit dapat ditafsirkan dari persyaratan '4) lulus seleksi calon kepala sekolah'.

---

Di samping persyaratan-persyaratan di atas, Gaffar (2002) melukiskan bahwa profil manajer dalam era desentralisasi manajemen pendidikan adalah:

- 1) Memiliki wawasan nasional, wawasan daerah dan wawasan global;
- 2) Memiliki komitmen dan kemauan tinggi untuk membangun pendidikan untuk kepentingan masyarakat daerah, dan masyarakat bangsa.
- 3) Memiliki cinta bangsa yang amat mendalam tanpa membeda-bedakan asal, suku agama, tempat tinggal, status ekonomi, gender dan warna kulit.
- 4) Memiliki sikap terbuka, dan sikap menerima kenyataan hidup yang dihadapi dengan penuh cermat dan hati-hati.
- 5) Memiliki akhlak yang mulia, dan iman taqwa yang kuat.
- 6) Memiliki sikap profesionalisme yang tinggi.
- 7) Memiliki cinta lingkungan hidup.
- 8) Memiliki rasa hormat kepada setiap orang sebagai manusia.
- 9) Memiliki keikhlasan dan kesabaran untuk melaksanakan fungsinya sebagai pimpinan.
- 10) Memiliki pemahaman yang memadai tentang manajemen, tentang pendidikan, tentang teknologi informasi, termasuk komputer dan memiliki sikap akademik yang integratif.

Mencermati persyaratan kepala sekolah sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal maupun profil manajer pendidikan secara umum yang dilukiskan oleh Gaffar tersebut, dan sesuai dengan tuntutan desentralisasi pengelolaan pendidikan maupun manajemen berbasis sekolah, persyaratan 'kemampuan manajerial atau profesionalisme dalam manajemen sekolah' merupakan hal yang sangat urgen. Dengan kemampuan itu, manajer pendidikan diharapkan mampu membawa lembaga pendidikan atau sekolah sesuai dengan kondisi bangsa Indonesia yang saat ini sedang berada pada masa transisi dari berpikir dan bertindak sentralistis ke desentralistis.