

# WACANA OTONOMI PENDIDIKAN DALAM MEDIA MASSA

Joko Sutarso\* dan Sri Gunarsi\*\*

\*Program Studi Ilmu Komunikasi FKI

\*\*Program Studi PPKn FKIP

Universitas Muhammadiyah Surakarta

Jl. A. Yani Pabelan Tromol Pos 1 Kartasura Surakarta 57102

Telp. 0271-717417 psw 130

## ABSTRAK

**P**enelitian ini bertujuan untuk mengetahui wacana yang berkembang pada era otonomi daerah dan otonomi pendidikan pada awal implementasinya. Penelitian dilakukan dengan menggunakan sumber sekunder yaitu dokumentasi berita dan opini tentang otonomi pendidikan di harian KOMPAS. Analisis dilakukan dengan metode content analysis (analisis isi). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa otonomi telah mendorong penyelenggaraan pendidikan yang semakin mandiri, demokratis dan bertanggungjawab. Namun di sisi lain, banyak kendala pelaksanaan di daerah yang berkaitan dengan pembiayaan, personalia, perlengkapan dan dokumen (P3D). Permasalahan lain yang muncul adalah berkaitan dengan upaya menyusun kurikulum agar menghasilkan lulusan yang berkualitas.

**Kata kunci:** Otonomi Pendidikan, Kurikulum, dan Peningkatan Mutu.

## PENDAHULUAN

Pendidikan merupakan kebutuhan investasi kemanusiaan (*human investment*) yang penting bagi sebagian besar masyarakat, karena pendidikan yang ditempuh sekarang akan berpengaruh terhadap kehidupan peserta didik di masa mendatang. Keinginan yang kuat terhadap peningkatan mutu pendidikan menunjukkan kepedulian masyarakat terhadap dunia pendidikan yang dirasa tidak mengalami kemajuan yang cukup berarti, namun di sisi lain pembaharuan terhadap pendidikan nampaknya masih dibayangi oleh keraguan tentang tepat tidaknya pilihan yang telah dilakukan dan diputuskan menjadi arah kebijakan bidang pendidikan.

Ada dua perubahan besar yang terjadi dalam masyarakat Indonesia di era reformasi, yaitu semakin kuatnya arus globalisasi yang sulit

dihindarkan dalam hubungan antar bangsa sekalipun tidak semua konsekuensinya baik, terutama bagi negara berkembang seperti Indonesia. Pada saat yang bersamaan pelaksanaan otonomi daerah telah memberi kesempatan kepada daerah untuk mengurus kesejahteraan daerah dengan mendayagunakan potensi SDM maupun SDA yang ada di daerah. Pelaksanaan otonomi daerah pada gilirannya menuntut penyelenggaraan pendidikan yang otonom pula.

Realitas globalisasi sebagai suatu kenyataan yang tidak bisa dihindari, ditandai oleh semakin meningkatnya persaingan dan daya saing baik SDM maupun mutu produk barang dan jasa. Keikutsertaan Indonesia dalam AFTA (*Asean Free Trade Area*) dan AFLA (*Asean Free Labour Area*) dan APEC ditingkat Asia Pasifik menunjukkan bahwa globalisasi ham-pir tidak bisa dihindari namun perlu kiranya diantisipasi

sehingga dampak negatifnya bisa diminimalisir. Keseriusan semua pihak diperlukan untuk memikirkan dunia pendidikan agar dapat menghasilkan SDM yang bermutu dan berdaya saing, baik di tingkat nasional dan internasional karena secara teoritis mutu SDM dalam teori *human investment* sangat dipengaruhi oleh mutu pendidikan.

Dibukanya izin bagi pekerja asing untuk bekerja dan beberapa profesi untuk buka praktek di Indonesia menunjukkan semakin ketatnya persaingan di pasar kerja baik di tingkat nasional sekalipun. Apalagi ditingkat internasional, Indonesia nampaknya belum siap bersaing di tingkat itu. Di tingkat daerah, semangat otonomi telah mendorong masyarakat untuk menggali dan memanfaatkan potensi SDM dan SDA untuk kesejahteraan masyarakatnya. Di bidang pendidikan, pemerintah juga memberikan keleluasaan bagi daerah untuk menggali potensi di daerah yang diintegrasikan dalam kurikulum pendidikan di daerah.

Kebijakan pendidikan sebagai salah satu bentuk kebijakan pendidikan (*public policy*) merupakan hasil keputusan politik pemerintah yang isinya dipengaruhi oleh opini publik (*public opinion*). Kebijakan publik ini juga memerlukan media untuk mengadakan sosialisasi kebijakan ketika keputusan politik telah diambil dan hendak diterapkan di tengah masyarakat. Media massa memiliki peran yang penting dalam menggalang opini publik untuk mempengaruhi isi kebijakan, dan ketika kebijakan telah diputuskan maka media massa dapat turut serta mensosialisasikan kebijakan itu di tengah masyarakat luas agar kebijakan itu mendapat dukungan dalam pelaksanaannya.

Penelitian ini mendokumentasikan, merangkai dan menganalisa berita dan opini wacana pendidikan dalam media massa agar diperoleh pemahaman bagaimana media massa menampung berita dan opini pendidikan sebagai masukan kepada pemerintah dan masyarakat. Dengan penelitian terhadap wacana

pendidikan sebagaimana termuat dalam berita dan opini dalam media masa maka diharapkan dapat diperoleh pemahaman tentang wacana otonomi pendidikan.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan eksplanasi untuk mendapatkan data dan informasi tentang konsep dan implementasi otonomi pendidikan yang dilaksanakan sejalan dengan dilaksanakannya otonomi daerah sejak tanggal 1 Januari 2001. Sebagai bentuk penelitian eksplanasi maka didalamnya meliputi kegiatan mengumpulkan bahan penelitian, mengidentifikasi, mengklasifikasi, menganalisa dan menginterpretasi data dan informasi penelitian sehingga dapat dicari dan dijelaskan pokok permasalahannya. Yang hendak dieksplanasikan meliputi latar belakang otonomi pendidikan; makna atau signifikansi gagasan-gagasan otonomi pendidikan dalam menjawab permasalahan-permasalahan pendidikan pada khususnya dan pembangunan masyarakat pada umumnya; mendokumentasikan respon baik positif ataupun negatif terhadap pembaharuan kebijakan pendidikan.

Seluruh data dan informasi yang dikumpulkan dalam penelitian ini berasal dari sumber sekunder, yaitu dikumpulkan dari berita dan opini tentang pendidikan yang termuat dalam surat kabar harian **KOMPAS** edisi bulan Januari sampai dengan Juni 2001. Pengumpulan data dan informasi dilakukan dengan melakukan identifikasi terhadap berita dan opini pendidikan, setelah bahan penelitian terkumpul dibuat kliping sebagai media pengumpulan data. Selanjutnya dari kliping data dan informasi dilakukan klasifikasi menurut sub-sub tema atau pokok permasalahan baik konsep maupun implementasi, kemudian dilakukan analisa sehingga diperoleh deskripsi kualitatif tentang wacana otonomi pendidikan dalam awal-awal pelaksanaannya. Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan metode *content analysis* (analisis isi).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Penyelenggaraan otonomi telah memunculkan berbagai eksese-eksese yang menunjukkan bahwa tidak mudah untuk melaksanakan otonomi dalam berbagai bidang seperti yang diharapkan semula, bahkan belakangan muncul kecenderungan otonomi daerah menjadi kurang realistis. Demikian juga penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan dalam satu paket dengan UU No. 25 tahun 1999 menimbulkan kewenangan yang luas terhadap pemerintahan di daerah, sehingga berpotensi menimbulkan "hiper-otonomi". Disamping itu, isu utama reformasi untuk memberantas KKN, dengan otonomi daerah justru KKN berpindah dari pusat ke daerah. Bahkan lebih jauh Wakil Gubernur Sumatera Utara mengatakan bahwa sejumlah kepala daerah bertindak sebagai "raja-raja" kecil di daerahnya tanpa mengindahkan aturan. Berbagai fenomena administratif maupun kultural di atas menunjukkan kesan bahwa otonomi daerah dilaksanakan secara tergesa-gesa. Dalam hal ini Riyas Rasyid, konseptor otonomi daerah, merisaukan ketidaksiapan pelaksanaan otonomi daerah. Ketidaksiapan itu antara lain ditunjukkan adanya ketidaksiapan peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah dan Kepres sehingga daerah tidak melaksanakan otonomi dengan caranya sendiri.

Dalam bidang pendidikan yang menjadi fokus penelitian ini, otonomi diwujudkan dengan menyerahkan urusan administrasi guru dari tingkat Sekolah Dasar sampai dengan tingkat SMU/SMK menjadi bagian dari urusan pemerintah daerah baik Kabupaten/Kota. Penyerahan kewenangan pusat ke daerah tersebut meliputi pembiayaan, personalia, perlengkapan dan dokumen atau P3D. Urusan penggajian dan administrasi lainnya menjadi kewenangan daerah dan anggaran pemerintah untuk guru-guru itu dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah

Kabupaten/Kota mendapatkan tambahan dari DAU (Dana Alokasi Umum) untuk membayar gaji-gaji guru-guru tersebut. Untuk pegawai negeri sipil (PNS) guru sebetulnya tidak terlalu masalah, namun bagi PNS non-guru otonomi daerah menimbulkan kendala yang diakibatkan oleh besarnya gaji yang harus dibayar Pemerintah kota atau kabupaten terhadap PNS daerah bahkan 1.600 PNS di Kabupaten Kebumen dijadikan guru dan perawat (16/06/2001). Lebih drastis lagi ada beberapa daerah yang tidak mampu membayar gaji beserta kenaikannya sehingga Propinsi DIY merencanakan program pensiun dini bagi 10.000 karyawannya.

Bila di Jawa umumnya tenaga guru cukup memadai bahkan berlebihan di luar Jawa tenaga guru masih mengalami kekurangan misalnya kekurangan ribuan guru di NTT (28/04/2001) dan di Kalimantan. Untuk mengatasi keengganan para guru menempati tempat terpencil terutama daerah terpencil di luar Jawa, beberapa pemerintah daerah memberikan stimulus. Misalnya, para guru di Riau yang ditempatkan di daerah terpencil diberikan modal kerja yang dikembangkan di daerah tempatnya bekerja. Disamping itu, upaya mengatasi kekurangan tenaga guru dengan memberi stimulan agar mereka mau bekerja di tempat terpencil, kondisi pendidikan juga diwarnai oleh berita tentang rusaknya gedung-gedung sekolah, terutama sekolah dasar baik di Jawa maupun luar Jawa sehingga tidak bisa digunakan sebagai tempat proses belajar-mengajar sebagaimana mestinya.

Berita dan opini tentang pemikiran terhadap peningkatan kualitas pendidikan mengingatkan otonomi pendidikan merupakan fenomena baru yang tentunya diharapkan dapat memberi semangat bagi para praktisi pendidikan. Beberapa kelemahan pendidikan berikut dapat memberikan gambaran perlunya perbaikan dan pembenahan pendidikan di era otonomi dan liberalisasi. Laila Ratna Komala, Deputi Bidang Sumber Daya Manusia Bappenas mengemukakan bukti keterpurukan pendidikan Indonesia dengan mengutip pe-

ringkat Human Development Index (HDI) UNDP 2000 yang menempatkan Indonesia dalam peringkat 109 dibawah Vietnam (108), Cina (99), Sri Langka (84), Filipina (77) Thailand (76), Malaysia (61), dan Singapura (24) (29/03/2001). Masih berkaitan dengan keterpurukan pendidikan Dr. Rocky Gerung menyatakan bahwa secara umum pendidikan Indonesia telah gagal menghasilkan rasionalitas. Padahal, perkembangan kemajuan tingkat pendidikan akan dilihat dari lahirnya rasionalitas dalam masyarakat.

Dalam kesempatan lain Mendiknas juga menyatakan keprihatinannya bahwa 10 persen penduduk Indonesia yang berada di atas umur 10 tahun masih buta huruf. Hasil studi terhadap kemampuan membaca yang dilakukan oleh International Education Achievement (IEA) menyatakan bahwa SD di Indonesia berada di urutan 38 dari 39 negara peserta studi, sedangkan kemampuan ilmu pengetahuan alam (IPA) berada di urutan ke-32 dari 38 negara. Selanjutnya Mendiknas melihat secara nasional paling tidak ada tiga masalah yang menonjol. *Pertama*, masih rendahnya pemerataan memperoleh pendidikan, *Kedua*, masih rendahnya kualitas dan relevansi pendidikan, dan *Ketiga*, masih lemahnya manajemen pendidikan serta belum terwujudnya keunggulan ilmu pengetahuan dan teknologi di kalangan akademisi Selanjutnya berkaitan dengan pelaksanaan otonomi masih banyak penyimpangan yang menimbulkan paling tidak lima dampak negatif. *Pertama*, persepsi yang kurang tepat tentang kewenangan. *Kedua*, pembentukan lembaga daerah yang tidak proposional. *Ketiga*, penempatan personil yang menjurus daerahisme dan tidak berdasarkan profesionalisme. *Keempat*, tidak ada prioritas anggaran pembangunan dalam APBD. *Kelima*, timbulnya kerancuan kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten (27/04/2001). Analisis mendiknas ini juga bisa berlaku secara umum dan sebabnya sama yaitu belum lengkapnya peraturan pelaksana UU No. 22 tahun 1999 dan UU

No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Pembagian wewenang pusat dan daerah harus diperjelas agar tidak menimbulkan kecanggungan kewenangan.

Masalah pendidikan yang lain adalah berkaitan dengan kurikulum. Syalil Hermawan guru SMP Negeri 1 Cikini menyatakan bahwa beratnya beban kurikulum di sekolah saat ini justru kontraproduktif dengan tujuan pendidikan yang akan dicapai. Beratnya kurikulum membuat anak menjadi malas belajar dan membenci mata pelajaran tertentu. Tak heran ada keinginan yang kuat untuk mengurangi mata pelajaran atau alokasi waktunya menjadi salah satu perhatian dalam berbagai pembahasan kurikulum. Hasil "polling" Pusat Kurikulum di 10 propinsi dan melibatkan 168 responden menyatakan hal yang sama, bahwa para guru yang menjadi responden menginginkan pengurangan jumlah mata pelajaran dan alokasi waktu belajar bagi siswa. Oleh karena itu, Prof Dr S Hamid Hasan MA, Pembantu Rektor I UPI Bandung mengusulkan untuk mengadakan reformasi kurikulum dan untuk mengadakan reformasi kurikulum perlu didukung oleh semua sistem sosial yang ada di Indonesia.

Kontroversi seputar masalah pendidikan nilai, watak atau kepribadian yang selama ini dibebankan kepada mata pelajaran Agama dan PPKn untuk tingkat SD sampai SMU/SMK cukup menarik. Hasil "polling" Pusat Kurikulum menunjukkan bahwa ada enam mata pelajaran yang perlu dikurangi, yaitu Agama, Pancasila, Pendidikan Kewarganegaraan (PKn), Sejarah, Geografi, Pendidikan Seni, dan Pendidikan Jasmani dan Kesehatan (Penjaskes). Pendapat ini tentu berlawanan dengan wacana publik yang berkembang di tengah masyarakat bahwa krisis multidimensional yang meruntuhkan perekonomian Indonesia adalah sebagai akibat dari rusaknya moralitas para pemimpin bangsa khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya. Isu

moralitas dalam pendidikan juga muncul dalam berita peringatan hari Pendidikan Nasional dan Tajuk Rencana KOMPAS yang menulis himbuan Presiden bahwa pendidikan perlu menekan aspek kejujuran dan moralitas. Hal ini dipandang perlu karena dalam kehidupan tidak hanya mengandalkan ilmu pengetahuan dan teknologi semata.

Namun di sisi lain, "polling" Pusat Kurikulum itu juga menjawab bahwa mata pelajaran yang perlu ditambahkan dan dimunculkan adalah mata pelajaran Budi Pekerti, hal ini menunjukkan bahwa pendidikan nilai, watak dan kepribadian masih tetap diperlukan untuk menghindari rusaknya moralitas bangsa. Dalam hal ini, perubahan nama dan label sering hanya merubah kulitnya tetapi bukan esensi permasalahannya. Justru yang lebih penting adalah bagaimana memberdayakan mata pelajaran yang telah ada sesuai dengan misi dan visi idealnya sehingga pendidikan budi pekerti dapat diintegrasikan dengan mata pelajaran yang relevan. Secara teoritis pendidikan budi pekerti sebetulnya bukan semata-mata tanggung jawab mata pelajaran tertentu, namun merupakan tanggung jawab para pendidik dan lembaga sekolah secara bersama-sama. Berkaitan dengan rencana pengintegrasian pendidikan Budi Pekerti kedalam mata pelajaran PKn, dalam pandangan Drs. Djauzak Ahmad menyatakan bahwa itu tidak mengatasi masalah masalah. Persoalannya, nilai-nilai yang ditanam guru di muka kelas selalu bertolak belakang dengan lingkungan murid. Unsur keteladanan susah ditemui murid, termasuk dari guru mereka.

Mata pelajaran lain yang perlu ditambahkan menurut hasil "polling" adalah Komputer, Filsafat, Psikologi, Bela Negara, dan Bahasa Asing. Beberapa usul terhadap mata pelajaran baru atau perlu ditambah jamnya ini menunjukkan perhatian para guru responden terhadap besarnya tantangan di masa depan, terutama berkaitan dengan isu globalisasi yang sudah di depan mata.

Terhadap metode pembelajaran yang lebih memberdayakan para peserta didik menjadi perhatian berbagai pihak. Muhtar Buchori menyatakan perlunya metode pembelajaran yang demokratis sehingga nalar dan kreativitas anak berkembang dan mampu menjawab tantangan jaman. Menurut Ricky Gerung hubungan antara pendidikan dengan dengan demokrasi adalah sangat erat. Disamping itu, keberhasilan otonomi daerah dan otonomi bidang pendidikan sangat tergantung pada akuntabilitas publik para pejabat birokrasi, utamanya birokrasi di daerah. Tanpa akuntabilitas publik, prakarsa dan partisipasi masyarakat sebagai inti ke-kuatan daerah sulit dibangun, sehingga akuntabilitas publik merupakan kunci keberhasilan otonomi pendidikan. Peran masyarakat dan swasta, baik yayasan pendidikan maupun dunia usaha, sangat penting dalam peningkatan kualitas SDM melalui pendidikan. Peran masyarakat dan sektor swasta juga sangat penting dalam pembaruan sektor pendidikan yang pada gilirannya menentukan keberhasilan bangsa di masa depan.

## KESIMPULAN

Pada awal pelaksanaan otonomi pendidikan mengalami berbagai kendala berkaitan dengan desentralisasi yang meliputi pembiayaan, personalia, perlengkapan dan dokumen (P3D) yang mengakibatkan perubahan dalam administrasi dan penggajian dari pusat atau wilayah kepada pemerintah kabupaten atau kota. Disamping masalah P3D, masalah yang muncul pada awal implementasi otonomi pendidikan adalah masalah pembaruan kurikulum yang dianggap terlalu berat dan sekaligus hendak menjawab keterpurukan pendidikan Indonesia. Dalam pembaharuan kurikulum, disamping ada usulan sejumlah mata pelajaran dihapus atau dikurangi, ada sejumlah mata pelajaran yang perlu dimunculkan atau ditambahkan sesuai dengan per-

spektif mereka dalam memandang dan merumuskan masa depan. Untuk peningkatan mutu pendidikan, disamping pembaruan kurikulum juga perlu dipilih dan diterapkan metode pendidikan yang sesuai dengan tujuan pembelajaran.

## DAFTAR PUSTAKA

- Buchori, Moctar. 2001. *Pendidikan Antisipatoris*. Yogyakarta: Kanisius.
- Boediono. 1997. *Pendidikan dan Perubahan Sosial Ekonomi*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Faisal, Sanafiah. 1992. *Format-format Penelitian Sosial: Dasar-dasar dan Aplikasi*. Jakarta: CV Rajawali.
- Suryadi Ace. 1999. *Pendidikan, Investasi SDM dan Pembangunan: Isu, Teori, dan Aplikasi*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Tjiptoherijanto, Priyono. 1999. *Keseimbangan Penduduk, Manajemen Sumber Daya Manusia dan Pembangunan Daerah*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Yin. Robert K. 1997. *Studi Kasus: Desain dan Metode*. Jakarta: CV. Rajawali.