PENDIDIKAN RUSAK-RUSAKAN

PENDIDIKAN RUSAK-RUSAKAN
Darmaningtyas
©*LKiS,* 2005

xiv + 360 halaman; 14,5 x 21 cm
1. Kritik Pendidikan Nasional 2. Sosial Kritis
ISBN: 979-8451-28-7
ISBN 13: 9789798451287

Editor: Muhammad AI-Fayyadl
Rancang sampul: I.B. Shakuntala
Penata isi: Santo

Penerbit & Distribusi:
LKiS Yogyakarta
Salakan Baru No. 1 Sewon Bantul
JL Parangtritis Km. 4,4 Yogyakarta
Telp.: (0274) 387194
Faks.: (0274) 379430
h ttp.://www.Ikis.co.id
e-mail: lkis@lkis.co.id

Cetakan I: Juli 2005
Cetakan II: April 2007
Cetakan III: Juli 2008
Cetakan IV: November 2009
Cetakan V: Maret 2011

Percetakan:
PT. LKiS Printing Cemerlang
Salakan Baru No. 3 Sewon Bantul
Jl. Parangtritis Km. 4,4 Yogyakarta
Telp.: (0274) 417762
e-mail: elkisprinting@yahoo.co.id

Pengantar Redaksi

Pendidikan sering didaku sebagai "aset" bangsa yang paling berharga. Setiap tanggal 2 Mei di seantero Nusantara, kita merayakan Hari Pendidikan Nasional, seakan ingin menegaskan bahwa pendidikan benar-benar merupakan modal buat membangun negeri ini. Tapi apa lacur, yang terlihat di lapangan ternyata sungguh berbeda, bahkan ironis. Pendidikan yang semula diharapkan menjadi bekal buat membangun masyarakat Indonesia Baru yang tercerahkan, justru sebaliknya, menjadi cobaan yang justru membuat bangsa ini kian terpuruk lebih dalam.

Bukan tanpa sebab bila kondisi dunia pendidikan kita amatlah memprihatinkan. Ada banyak hal yang membuat pendidikan melenceng semakin jauh dari cita-cita idealnya sebagai wahana pembebasan dan pemberdayaan. *Pertama,* kecenderungan pendidikan kita yang semakin elitis dan tak terjangkau rakyat miskin. Dalam hal ini, pemerintah dituding banyak melahirkan kebijakan diskriminatif yang justru menyulitkan akses rakyat miskin ke pendidikan. *Kedua,* manajemen pendidikan yang masih birokratis dan hegemonik. Sistem pendidikan yang ada saat ini bukanlah sistem yang memberdayakan dan populis. Terbukti, berbagai kebijakan yang lahir tidak mendukung terwujudnya pendidikan yang emansipatoris karena kebijakan tersebut lahir semata-mata

untuk mendukung *status quo* dan memapankan kesenjangan sosial.

Bertolak dari kegelisahan itulah, Darmaningtyas dalam buku ini mengajak kita merefleksikan ulang kondisi dan paradigma pendidikan kita. Benarkah ada yang salah dalam pendidikan kita? Lalu apa saja yang mesti dilakukan untuk membenahi pendidikan itu?

Di sini secara jernih Darmaningtyas mengulas banyak hal yang masih menjadi pertanyaan besar sekaligus "pekerjaan rumah" dalam pendidikan nasional, dari soal anggaran, nasib guru yang kian tak menentu, harapan dan pesimisme terhadap reformasi pendidikan, hingga paradigma pendidikan yang membebaskan, bukan memperbudak. Persoalan-persoalan inilah yang melilit dunia pendidikan kita sehingga terus-menerus mengalami involusi. Pendidikan berjalan di tempat; tidak ada kemajuan berarti kecuali perubahan-perubahan pragmatik yang tidak memberi pengaruh signifikan. Pendidikan bahkan semakin kehilangan orientasinya sebagai jalan menuju pencerdasan bangsa. Alih-alih mencerdaskan, pendidikan semakin membuat bangsa ini bebal.

Pendidikan sungguh sebuah tugas mulia. Tetapi di dunia yang semakin kapitalistik ini, pendidikan juga terkait dengan kepentingan politik dan ekonomi. Kasus UU Sisdiknas yang sempat heboh beberapa waktu lalu menjadi bukti bahwa pendidikan tidak sepi dari tarikan kepentingan. Karena itu, Darmaningtyas secara khusus menyoroti malpraktik pendidikan pada tingkat kebijakan yang marak terutama setelah bergulirnya otonomi daerah. Bentuk-bentuk malpraktik itu adalah korupsi yang kian massif dari pusat dan daerah; ketidakpedulian para penguasa terhadap nasib guru dan anak didik; maraknya pungutan liar, dan lain sebagainya. Malpraktik ini masih diperparah lagi dengan lambannya respons pemerintah terhadap reformasi birokrasi dan manajemen pendidikan.

Buku ini lahir dari kerisauan seorang pendidik yang melihat pendidikan justru kian tak mendidik. Meski ditulis dari beragam sudut pandang, tulisan-tulisan yang terkumpul dalam buku ini tak pelak mengundang kita untuk ikut bertanggung jawab terhadap masa depan pendidikan kita.

Kami senang menerbitkan buku ini. Terima kasih kepada Darmaningtyas atas kepercayaan dan kesabarannya menunggu hingga buku ini terbit. Semoga refleksi buku ini menggugah para pendidik dan praktisi pendidikan kita di lapangan untuk segera mewujudkan reformasi yang berarti. Atau kalau perlu, revolusi. Bukankah pendidikan saat ini sudah "rusak-rusakan"? Selamat membaca!

Sekapur Sirih

Proses penerbitan buku ini berawal dari perburuan Sdr. Mamad (Mustofa) dan Eko Prasetyo dari INSIST Press. Pada awal 2004, mereka meminta *file-file* tulisan saya yang pernah dimuat oleh media massa dan beberapa makalah. Dari tulisan-tulisan tersebut, Mamad dan Eko menawarkan suatu kerangka buku dan sekaligus alternatif judul yang cukup provokatif untuk diterbitkan. Setelah melalui diskusi beberapa kali, kerangka penulisan itu akhirnya seperti yang terbit sekarang ini.

Tapi terus terang, ketika kerangka itu jadi, muncul kegamangan pada diri saya, karena pada waktu bersamaan saya tengah menyiapkan buku *Evaluasi Pendidikan pada Masa dan Pasca Krisis,* sebagai kelanjutan dari evaluasi yang sudah diterbitkan oleh Pustaka Pelajar (1999). Bagaimana saya harus memisahkan suatu masalah secara jelas, agar apa yang ditulis dalam buku ini tidak terulangi lagi dalam buku lain yang juga sedang saya kerjakan? Persoalan ini tidak mudah karena memerlukan ketelitian tersendiri, terlebih dalam waktu yang sempit.

Sumber utama tulisan dalam buku ini adalah tulisan-tulisan saya yang pernah dimuat di Harian *Kompas* dan makalah diskusi di beberapa tempat. Tulisan yang dimuat oleh *Kompas,* meskipun judulnya tetap dipertahankan sama dengan judul asli di *Kompas,*

dalam buku ini mengalami eksplorasi lebih dalam dan luas, termasuk contoh-contohnya yang lebih detil, sehingga dapat memberikan perspektif lebih luas kepada pembaca. Hal itu mengingat, pada waktu menulis di *Kompas,* sangat dibatasi oleh jumlah kata (ruangan yang tersedia), sehingga konsekuensinya amat pendek. Kecuali itu, tulisan di *Kompas* itu tidak lepas dari soal aktualitas. Proses penulisan ulang dalam buku ini tentu menghilangkan segi aktualitas tersebut sehingga tetap kontekstual dibaca kapan saja (*timeless).*

Jadi, bagi pembaca yang sudah memiliki kliping-kliping tulisan saya di *Kompas,* jangan ragu untuk membaca ulang judul tulisan yang sama dimuat dalam buku ini, karena pasti akan ditemukan banyak hal baru yang dulu tidak sempat dituliskan. Kepuasan pembaca tetap menjadi perhatian bagi seorang penulis—yang menulis tidak hanya sekadar untuk mencari honorarium, tapi untuk perjuangan perbaikan pendidikan—karena sudah terbukti bahwa honor menulis buku di Indonesia tidak membuat kaya.

Sedangkan tulisan yang bersumber dari makalah diskusi, diedit agar tidak terjadi pengulangan yang terlampau sering, mengingat tidak bisa dipungkiri satu gagasan yang sama sering dikemukakan di banyak tempat, terlebih untuk tema yang sama, sehingga pengulangan gagasan tidak bisa dielakkan. Pengulangan gagasan dalam buku ini diminimalisasi sekecil mungkin. Sebagian besar tulisan yang termuat dalam buku ini merupakan hasil tulisan antara kurun waktu 1999-2002. Oleh sebab itu, konteks permasalahan harus dibaca pada kurun waktu tersebut. Beberapa istilah, seperti istilah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, atau Kanwil (Kantor Wilayah) dan Kandep (Kantor Kabupaten) masih tetap dipertahankan, agar anak-anak muda pembaca buku ini juga mengenal sedikit sejarah pendidikan bangsa, termasuk pemakaian istilah itu sendiri.

Dalam proses perjalanannya, karena adanya perubahan manajemen di internal INSIST Press, naskah buku ini kemudian

saya lempar ke penerbit *LKiS* dengan risiko mengalami ketertundaan penerbitannya karena saya terpaksa harus mengedit ulang tulisan sejak awal. Tapi kesempatan ini saya pergunakan untuk menyeleksi ulang naskah-naskah yang cocok untuk diterbitkan dan tidak.

Mengingat buku ini kolaborasi banyak pihak, maka pada kesempatan ini saya mengucapkan terima kasih kepada Mamad dari INSIST Press dan Eko Prasetyo (sekarang di RESIST Book), karena berkat perburuan mereka, saya mau mengumpulkan naskah-naskah saya untuk penerbitan buku ini. Terima kasih juga tertuju kepada Nurul Huda dan Retno (LKiS), yang bersedia menerima lemparan naskah ini untuk diterbitkan. Juga kepada penerbit LKiS yang bersedia menerbitkan buku ini. Ucapan terima kasih juga tertuju kepada dua staf saya, Ratim dan Suwitra, yang telah membantu menyiapkan kliping-kliping yang dibutuhkan untuk proses penulisan buku ini.

Kepada para pembaca yang sudi membeli dan membaca buku ini, saya berterima kasih banyak, karena hanya berkat kehadiran mereka buku ini menjadi berarti. Semoga buku ini berguna bagi pembaca. Tentu saja, terima kasih yang tidak terhingga saya tujukan kepada Tuhan Yang Maha Pemurah dan Penyayang, yang telah memberi saya kemurahan, sehingga dalam keterbatasan waktu dan dana tetap memiliki kekuatan untuk menulis.

Daftar Isi

Pengantar Redaksi c« v
Sekapur Sirih c« ix
Daftar Isi os xiii

1: Pendidikan dan Problem Anggaran ca 1
- o Pendidikan, Bukan Sekadar Anggaran oa 3
- o Kemauan dan Kemampuan Pemerintah dalam Membiayai Pendidikan oa 17

2: Reformasi Pendidikan, Mungkinkah? c« 35
- o Reformasi dan Dunia Pendidikan c« 37
- o Reformasi Pendidikan, Sekadar Wacana c« 45
- o Mereformasi Departemen P dan K oj 67
- o Rusak, Pendidikan di Era Otonomi Daerah c« 77
- o Kurikulum Berbasis Kompetensi: "Agama" Baru dalam Pendidikan Nasional ca 95

3: Guru dan Masa Depan Pendidikan ca 117
- o Otonomi Guru = Bubarkan Pengawasan dan K3S c« 119
- o Mubazir, Menggaji Guru Tinggi ca 131
- o Marjinalisasi Guru dalam Pembangunan Nasional o? 141

- Dilema Otonomi Daerah dalam Peningkatan Profesionalisme Guru ca 159
- Guru Kontrak, Memboroskan Anggaran 03 175
- Peran Guru Menghadapi Generasi *Mall/Handphone* o? 187

4: Wajah Ironis Pendidikan ca 207
- Pendidikan Rusak-Rusakan ca 209
- Enam Macam Doktor dan Empat Macam MM 03 227
- Ketika Sekolah Berubah Menjadi Pasar ca 247
- Matinya Ide Universitas 05 263

5: Pendidikan Membebaskan ca 287
- Kembali ke UU No. 4 Tahun 1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah ca 289
- Membuka Wacana HAM bagi Pelajar ca 311
- Pendidikan (bagi) Kaum Miskin ca 325
- Di Mana Anak-Anak Miskin dan Bodoh Bersekolah? ca 337

Kredit Tulisan ca 351
Indeks ca 355
Biodata Penulis es 359

1

Pendidikan dan Problem Anggaran

Pendidikan,
Bukan Sekadar Anggaran

Keluhan (untuk tidak mengatakan perdebatan, karena selama tiga dasawarsa terakhir, memang tidak ada perdebatan paradigmatik tentang pendidikan nasional, kecuali perdebatan soal pendidikan siap pakai dan tidak siap pakai antara Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Fuad I Iassan dengan Menteri Riset dan teknologi B.J. Habibie) tentang masalah pendidikan nasional secara involutif berkutat pada soal kecilnya anggaran pendidikan.

Keluhan tentang kecilnya anggaran itu seakan meniadakan unsur-unsur lain yang cukup signifikan memberikan kontribusi besar terhadap buruknya sistem pendidikan nasional, seperti lemahnya kemampuan pengelolaan pendidikan nasional; lemahnya kemampuan manajerial dalam bidang keuangan, sehingga menimbulkan inefisiensi cukup besar; mentalitas korup di lembaga yang mengurusi pendidikan; makin kerdilnya jiwa pengelola pendidikan; kecenderungan kapitalisasi pendidikan; serta hegemoni partai politik atau penguasa yang mencapai tingkat paling bawah. Dalam seluruh persoalan itu, soal anggaran pendidikan boleh jadi hanya salah satu faktor saja, bukan satu-satunya masalah dalam bidang pendidikan.

lapi mengapa wacana suai Ktx.niiya anggaran penuiuiKan itu cukup mendominasi wacana pendidikan nasional, dan mampu menggeser perdebatan paradigmatik? Penulis menduga, itu sengaja digulirkan oleh para birokrat yang orientasi berpikirnya *project oriented.* Bagi mereka, kecilnya anggaran pendidikan berarti berimplikasi pada sedikitnya proyek dan kecilnya uang yang dapat dikorup. Agar proyek tetap besar dan uang yang dikorup besar, maka isu mengenai kecilnya anggaran pendidikan harus digulirkan terus menerus. Wacana itu kemudian diyakini sebagai kebenaran faktual oleh para pengamat atau pakar pendidikan tanpa sikap kritis. Hampir semua orang setiap kali berbicara soal pendidikan, larinya pasti pada kecilnya anggaran sebagai biang keladi bobroknya sistem pendidikan nasional. Betulkah itu?

1. Mental Korup

Bila kita coba membandingkan anggaran pendidikan di Indonesia dengan negara-negara lain, termasuk di ASEAN, anggaran pendidikan Indonesia memang masuk kategori terendah, terutama bila dibandingkan dengan jumlah penduduknya yang mencapai 200 juta lebih. Tapi penulis tidak mau berkutat pada persoalan rendahnya anggaran pendidikan itu, karena kenyataan di lapangan juga membuktikan bahwa anggaran pendidikan setiap tahunnya tidak pernah habis, tapi selalu tersisa mencapai ratusan miliar rupiah. Kalau memang problemnya adalah kecilnya anggaran pendidikan, maka logikanya, semua dana pendidikan yang tersedia dapat terserap.

Penulis percaya bahwa anggaran yang tinggi itu penting, tapi bukan yang terpenting, untuk memperbaiki sistem pendidikan nasional. Artinya, anggaran setinggi apa pun tidak menjamin akan mampu memperbaiki sistem pendidikan nasional, bila para pengelolanya masih tetap bermental korup, kolusi, dan *project oriented,* dan kurang memiliki kemampuan manajerial. Atau bahkan menjadikan pendidikan itu sendiri sebagai tempat untuk

mengeruk keuntungan sebesar-besarnya, ibarat sekolah sebagai pasar. Dengan kata lain, letak permasalahannya bukan pada tinggi-rendahnya alokasi anggaran untuk pendidikan, tapi sejauh mana dana yang ada itu dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien untuk pelaksanaan pendidikan.

Hasil audit BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) setiap tahun terhadap penggunaan anggaran negara di institusi pemerintah, termasuk Departemen Pendidikan Nasional, selalu memperlihatkan rendahnya kemampuan pengelolaan anggaran pemerintah, sehingga terjadi tingkat kebocoran dan inefisiensi yang tinggi. Dan kebocoran maupun inefisiensi itu, terbesar terjadi pada Direktorat Pendidikan Dasar dan Menengah, yang secara riil memiliki banyak kebutuhan dan mengurusi pendidikan dasar (SD-SMP), yang jumlahnya total mencapai ratusan ribu unit dan puluhan juta murid. Alokasi anggaran pendidikan terbesar juga terdapat pada Direktorat Pendidikan Dasar dan Menengah. Tapi di direktorat ini pula, terjadi banyak korupsi, dari soal pendirian dan rehabilitasi gedung, penerbitan buku pelajaran, sampai penyaluran beasiswa. Dan orang tidak begitu peduli terhadap segala bentuk penyelewengan maupun korupsi tersebut.

Jadi, kenaikan anggaran pendidikan yang tinggi itu hanya memiliki makna bagi upaya peningkatan mutu pendidikan nasional, bila seluruh dana tersebut terserap untuk pengembangan pendidikan secara efektif dan efisien, tidak terlalu banyak dikorup dan diselewengkan oleh aparat pendidikan.

Anggaran Pendidikan Nasional untuk pertama kalinya mencapai persentase yang tinggi (22,5%) pada era pemerintahan Abdurrahman Wahid. Boleh jadi, inilah bukti nyata komitmen pemerintahan Gus Dur pada bidang pendidikan, yang tidak hanya diucapkan, tapi diwujudkan lewat tindakan nyata. Banyak orang gembira atas kenaikan anggaran tersebut meskipun, kata seorang anggota DPR, anggaran itu hanya 6% dari dana rekapitulasi Bank BNI. Artinya, kenaikan itu memang signifikan, tapi tidak otomatis mencerminkan bahwa pendidikan merupakan

sektor yang memperoleh prioritas utama dalam penganggarannya.

Penulis termasuk orang yang tidak gembira atas kenaikan anggaran tersebut, karena penulis teringat pada ucapan mantan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Fuad Hassan, yang menyatakan: "Para pengamat pendidikan yang selalu menuntut kenaikan anggaran pendidikan itu sebetulnya tidak tahu permasalahan. Seandainya anggaran pendidikan dinaikkan, lalu mau *ngapain*? Kalau jalan-jalan yang menghubungkan antardaerah itu masih buruk, kalau semua daerah belum terlayani oleh listrik dan telepon, atau fasilitas lain yang mendukung proses belajar murid? Jadi, peningkatan kualitas pendidikan tidak hanya tergantung pada besarnya dana yang dimiliki oleh Departemen Pendidikan saja, tapi juga dipengaruhi oleh sektor-sektor lainnya."

Dengan kata lain, anggaran pendidikan yang tinggi tidak otomatis akan meningkatkan mutu pendidikan nasional bila tidak ditunjang oleh kenaikan anggaran bidang lain, terutama yang sangat berkaitan erat dengan proses belajar mengajar di sekolah maupun di rumah, seperti pembangunan prasarana dan sarana transportasi, telekomunikasi, fasilitas kesehatan, dan lainnya. Kegiatan belajar mengajar yang normal, apalagi yang bagus, tidak akan pernah terjadi pada daerah-daerah terisolasi atau konflik. Kegiatan belajar mengajar yang baik hanya terjadi pada daerah-daerah yang prasarana dan sarana transportasinya bagus, teraliri oleh listrik, ada sambungan telekomunikasi, serta fasilitas kesehatan yang cukup. Sebab, hanya orang yang sehat saja yang bisa mengikuti proses pembelajaran dengan baik. Padahal, sampai sekarang, terutama di Indonesia bagian Timur, yang terjangkau oleh pelayanan listrik dan telekomunikasi baru mencapai 40% saja. Pada daerah-daerah semacam itu, peningkatan anggaran pendidikan tidak otomatis akan meningkatkan mutu pendidikan nasional. Sebaliknya, malah hanya membuka peluang korupsi yang besar pada pejabat di daerah. Sebab, dana yang tersedia begitu besar tapi bingung penggunaannya karena fasilitas yang

seharusnya dibeli untuk peningkatan proses pembelajaran tidak dapat dibeli karena infrastruktur yang ada kurang mendukung. Memberikan alokasi anggaran pendidikan yang besar tanpa disertai dengan pengembangan infrastruktur transportasi, telekomunikasi, dan penerangan yang merata justru memperlebar kesenjangan mutu pendidikan antara daerah yang maju dan terisolasi, atau antara perkotaan dengan pedesaan.

Prof. Dr. Fuad Hassan betul. Anggaran pendidikan yang tinggi memungkinkan Departemen Pendidikan Nasional (DPN) mencetak buku-buku pelajaran sebanyak yang diperlukan, bisa membeli sarana laboratorium yang lengkap, dan sarana pendidikan lainnya yang memadai. Tapi untuk apa barang-barang itu semua diusahakan dengan biaya trilyunan rupiah, bila ternyata distribusinya mengalami lambat atau bahkan macet, karena kesulitan transportasi? Sebagai contoh, distribusi buku-buku paket ke luar Jawa selalu mengalami keterlambatan hingga satu tahun lebih, sebagai akibat sulit dan atau mahalnya transportasi.

2. Butuh Perencanaan Matang

Besarnya peningkatan anggaran pendidikan justru bisa menjadi bumerang dan tidak otomatis menjamin adanya peningkatan kualitas pendidikan nasional, bila tidak disertai dengan perencanaan yang matang dan pengelolaan yang baik. Bila tidak disertai dengan perencanaan yang matang dan kemampuan mengelola yang baik, yang terjadi justru bisa sebaliknya. Kenaikan anggaran pendidikan bisa memperparah mental korupsi yang ada di lingkungan DPN, yang selama ini dikenal sebagai departemen paling korup kedua setelah Departemen Agama. Kekhawatiran semacam itu cukup beralasan, mengingat kemampuan institusi itu untuk melakukan perencanaan secara matang dan pengelolaan dana secara baik belum teruji di lapangan.

Seorang pejabat di DPN pernah membisikkan informasi, bahwa sisa anggaran di Departemen Pendidikan Nasional itu setiap tahunnya selalu mencapai angka ratusan miliar rupiah. Ia menyebut angka, misalnya Direktorat Menengah Umum pada

1999 sempat mengembalikan sisa anggaran tahun 1998/1999 ke kas negara hingga Rp 500 milyar lebih. Sisa anggaran sebesar itu jelas mencengangkan, mengingat banyak sekolah swasta kecil bangkrut karena tidak memiliki biaya, juga sekolah-sekolah negeri di pinggiran berjalan asal-asalan saja karena keterbatasan dana. Juga, banyak guru honorer berhenti karena gaji tidak mencukupi, dan program penyetaraan guru-guru SD-SLTP pun terhenti karena tidak ada biaya. Tapi institusi yang berwenang mengelola anggaran pendidikan justru tidak mampu menyerap seluruh dana yang telah dialokasikan, yang jumlahnya pada waktu itu tidak sampai RplO triliun.

Berdasarkan kasus-kasus yang ada selama ini, tampaknya langkah awal yang perlu dilakukan oleh DPN adalah membuat perencanaan secara matang, agar tidak hanya asal bisa menyerap anggaran saja, serta meningkatkan kemampuan pengelolaan anggaran. Jangan sampai terjadi seperti di institusi lain; dana penelitian sebesar Rp 600 juta lebih, karena tidak terserap, akhirnya hanya dibagi-bagi dengan berseminar seadanya.

Agar pengalokasian anggaran itu bisa tepat sasaran dan tidak mengulangi kesalahan masa silam, yang akhirnya hanya memboros-boroskan anggaran, maka dalam membuat rencana kerja, DPN perlu mengembangkan suatu model perencanaan yang lebih partisipatif, melibatkan berbagai pihak *(multistake holder).* Kekeliruan terbesar masa silam adalah seluruh perencanaan dilakukan secara sentralistik, dari balik meja oleh para pejabat di Jakarta, sehingga ketika diimplementasikan di lapangan banyak yang tidak cocok. Sebagai contoh, dua SLTPN di kampung saya tahun 1988 di-*drop* alat musik organ, padahal sekolah itu belum dialiri listrik. Sekolah yang lain di-*drop* media mengajar proyektor, padahal juga tidak ada aliran listriknya. Setelah diselidik, ternyata itu bukan kasusistik, tapi terjadi di banyak tempat. Akibatnya, kedua jenis peralatan yang dibeli dengan harga mahal itu selama bertahun-tahun *nganggur* tidak terpakai. Kesalahan yang sama terulang kembali dengan meng*c-drop* komputer di banyak sekolah yang belum ada aliran listriknya.

Mengingat keledai saja tidak mau tertumbuk pada batu yang sama, maka selayaknya DPN pun belajar dari kesalahan masa lalu agar tidak mengulangi kesalahan yang sama berkali-kali. Model perencanaan yang partisipatif itu berarti melibatkan sekolah-sekolah. Perencanaan perlu dimulai dari sekolah-sekolah yang akan menjadi pelaksananya, baru kemudian ditarik pada tingkat yang lebih tinggi. Bukan sebaliknya, perencanaan dari pusat kemudian dijabarkan ke daerah-daerah, kemudian ke sekolah-sekolah. Model perencanaan yang *top down* itu sudah terbukti tidak efisien dan tidak efektif, sehingga selayaknya segera ditinggalkan.

Tentu saja, tidak mungkin bila DPN melakukan identifikasi masalah secara detil kepada setiap sekolah di seluruh Indonesia, sebab kalau demikian, perencanaan itu pasti tidak akan pernah selesai. Tapi perencanaan yang didasarkan pada kondisi geografis, ekonomi, sosial, dan budaya setiap sekolah sangat mungkin dilakukan. Masing-masing Pemerintah Daerah dapat memfasilitasi proses *need assessment,* sekaligus perencanaan kepada sekolah-sekolah di wilayahnya, yang pelaksanaannya dibagi berdasarkan kondisi geografis, ekonomi, sosial, dan budaya masing-masing. Sebagai contoh, sekolahnya sama-sama berada di wilayah Kalimantan Timur, tapi ketika dilakukan *need assessment* dan perencanaan itu, digabung dengan sekolah-sekolah yang ada di Balikpapan, Samarinda, Tenggarong, dan Tarakan misalnya. Jelas, hasilnya kurang valid karena kondisi sosial dan ekonominya berbeda; tingkat kebutuhannya pun tentu berbeda. Mungkin sekolah-sekolah yang di Tenggarong memerlukan bantuan beasiswa, tapi sekolah-sekolah yang di Balikpapan tidak memerlukannya karena ekonomi masyarakatnya kecukupan. Bila perencanaannya tunggal atas nama Kalimantan Timur saja, pasti implementasinya juga tidak tepat sasaran. Jadi, sentralisasi jangan sampai terjadi bukan hanya pada tingkat pusat saja, tapi pada tingkat provinsi pun tidak boleh ada sentralisasi perencanaan, mengingat wilayah suatu provinsi sangat luas. Bahkan di provinsi yang wilayahnya sempit seperti DIY saja, ada perbedaan karakter an-

tara sekolah-sekolah yang ada di Kota Yogya, Kabupaten Bantul, Sleman, Kulon Progo, dan Gunungkidul. Di Kabupaten Sleman, Bantul, dan Kota Yogyakarta, hampir semua wilayahnya terhadap jaringan telekomunikasi. Tapi di Kabupaten Kulon Progo dan Gunungkidul, tidak semua wilayahnya terjangkau jaringan telekomunikasi. Bila kemudian semua sekolah memperoleh bantuan yang sama berupa fasilitas Internet, jelas sekolah-sekolah yang belum memiliki jaringan telekomunikasi tidak bisa mengoperasikan fasilitas tersebut.

Pola-pola salah pemberian bantuan ke sekolah-sekolah yang disebabkan oleh perencanaan dari atas, tanpa melibatkan pihak yang akan diberikan bantuan itu, hendaknya tidak terjadi pada masa atau paska reformasi seperti sekarang. Masyarakat sekarang realtif sudah kritis. Mereka sudah menjadi terbiasa diajak berpikir bersama untuk mencari hal yang terbaik bagi dirinya maupun masyarakatnya. Kehadiran Lembaga Swadaya Masyarakat, yang di masa Orde Baru sering dicurigai membawa virus perlawanan, pada kenyataannya memberikan warna berpikir kritis kepada masyarakat, sehingga masyarakat menjadi terbiasa untuk diajak berpikir mengenai kepentingan bersama.

Perencanaan semacam itu dapat dilakukan sampai tingkat kabupaten/kota. Ini sesuai dengan prinsip otonomi daerah yang memberikan kewenangan lebih besar kepada kabupaten/kota. Yang paling penting untuk diantisipasi adalah, jangan sampai sentralisasi berpindah di Dati II, yang berarti melahirkan raja-raja kecil dan pada akhirnya hanya memindahkan lokasi korupsi saja. Gejala semacam itu perlu diantisipasi sejak dini.

Kecuali prosesnya yang harus partisipatif, perencanaan itu hendaknya menyentuh dimensi yang strategis, bukan sekadar teknis operasional. Juga, harus dibedakan betul antara kebutuhan dengan keinginan. Sebagai contoh, perbaikan kurikulum berikut buku-buku pegangannya, peningkatan gaji dan kualifikasi guru/dosen, pengadaan tenaga nonkependidikan untuk Sekolah Dasar (SD), pengembangan pendidikan dasar, mene-

ngah, hingga perguruan tinggi. Semua itu jelas merupakan kebutuhan strategis yang harus dipenuhi. Oleh sebab itu, dalam perencanaannya, hal-hal tersebut perlu memperoleh prioritas. Tetapi bahwa semua sekolah (negeri) harus mendapat jatah yang sama untuk alat musik (organ), proyektor, atau komputer, jelas itu hanya keinginan belaka. Keinginan belum tentu cocok dengan kebutuhan di lapangan, karena kondisi geografis dan infrastruktur di lapangan memang tidak menunjang untuk terpenuhinya keinginan tersebut. Dengan demikian, bila keinginan itu dijadikan program, maka sangat mungkin akan terjadi pemborosan anggaran pendidikan. Kita semua percaya bahwa era teknologi informasi dan informatika telah datang, tapi belum menjangkau seluruh wilayah Indonesia karena adanya berbagai hambatan teknis itu. Tapi bila kemudian memaksakan kepada semua sekolah untuk menerima bantuan alat-alat tersebut tanpa melihat kondisi di lapangan, itu perbuatan yang naif. Mungkin untuk daerah-daerah perkotaan atau yang telah tersedia jaringan listrik, semua peralatan itu amat bermanfaat. Tapi untuk daerah-daerah terisolasi dan belum ada aliran listriknya, bantuan semacam itu merupakan kemubaziran saja.

Tuntutan adanya kemampuan merencanakan itu juga berkaitan dengan keluhan yang sering disampaikan oleh para pengelola sekolah-sekolah swasta. Mereka merasa sering didiskriminasi oleh pemerintah. Pemerintah cenderung memberikan bantuan kepada sekolah-sekolah negeri saja, termasuk sekolah-sekolah negeri yang sudah maju. Bahkan ironisnya, sekolah-sekolah negeri yang sudah maju itu selalu kelebihan fasilitas, karena setiap kali ada bantuan dari pemerintah mereka pasti mendapatkan jatah pertama kali, sementara sekolah-sekolah swasta, terlebih sekolah-sekolah swasta kecil di pinggiran kota atau pedesaan, malah tidak pernah tersentuh bantuan sama sekali. Jangankan memperoleh bantuan, masuk hitungan pengambil kebijakan pun belum tentu. Para pengambil kebijakan di lingkungan pendidikan itu umumnya berasal dari profesi guru. Setelah mengalami proses menjadi kepala sekolah, pengawas,

kemudian duduk di jabatan struktural. Mereka umumnya berasal dari guru-guru sekolah negeri terbaik di daerah masing-masing. Mereka tidak begitu mengenal keberadaan sekolah-sekolah swasta kecil tempat anak-anak golongan miskin belajar ala kadarnya. Tidak adanya kepekaan pengambil kebijakan terhadap keberadaan sekolah-sekolah swasta kecil di pinggiran kota atau pedesaan itu menyebabkan nasib sekolah-sekolah kecil makin merana; mereka hidup sepenuhnya dari uang sekolah murid yang *notabene* kemampuan membayarnya amat rendah dan sering terlambat. Di lain pihak, sekolah-sekolah negeri favorit, selain yang masuk ke sana orang-orang yang berkecukupan, bantuan dari pemerintah juga membludak.

Para pengambil kebijakan di lingkungan Departemen Pendidikan Nasional seharusnya memiliki wawasan yang luas mengenai keberadaan sekolah-sekolah di Indonesia, sehingga mereka tidak hanya mendukung sekolah-sekolah negeri saja, tapi juga sekolah-sekolah swasta kecil. Diskriminasi dalam penganggaran antara sekolah negeri dan swasta perlu dihapuskan, agar peningkatan anggaran pendidikan dapat dirasakan oleh segenap lapisan masyarakat, terutama masyarakat miskin, mengingat mayoritas masyarakat miskin bersekolah di sekolah-sekolah swasta, terutama sekolah-sekolah swasta kecil yang berlokasi di pinggiran kota, di lingkungan kumuh, atau bahkan di pedesaan. Perkecualian khusus untuk sekolah-sekolah swasta yang kaya, yang kriterianya telah ditentukan oleh DPN. Tapi kalau bicara soal hak, sekolah-sekolah swasta kaya itu pun berhak atas bantuan dari pemerintah, karena sangat mungkin mereka yang bersekolah di sana adalah anak-anak dari warga pembayar pajak setia pada negeri ini. Bila kewajiban mereka sebagai warga telah mereka jalankan dengan patuh membayar pajak, selayaknya hak atas pelayanan pendidikan yang baik pun berhak untuk mereka dapatkan, meskipun mereka memilih bersekolah di swasta.

Diskriminasi dalam perencanaan dan penganggaran justru dapat memperlebar disparitas mutu antara sekolah negeri dengan sekolah swasta, atau antara negeri favorit dengan negeri

tidak favorit, antara swasta favorit dengan swasta pinggiran. Dampaknya lebih jauh adalah kesenjangan antara kaya dan miskin. Hal itu mengingat 75% yang duduk di sekolah-sekolah negeri (kecuali SD) adalah anak-anak golongan menengah ke atas. Sedangkan anak-anak golongan miskin justru bersekolah di swasta kecil yang statusnya diakui atau terdaftar, dan dengan kemampuan membayar SPP pas-pasan, bahkan sering terlambat. Dengan demikian, bila ada diskriminasi dalam penganggaran, terutama kepada sekolah-sekolah swasta kecil, maka kenaikan anggaran pendidikan itu pada hakikatnya justru hanya memfasilitasi golongan menengah ke atas saja untuk memperoleh pelayanan pendidikan yang baik. Sementara, kaum miskin karena kemiskinannya dan bersekolah di sekolah-sekolah swasta kecil, justru tidak memperoleh pelayanan pendidikan yang baik dari negara.

Pandangan yang menggeneralisasi bahwa sekolah-swasta swasta itu bisnis-*oriented* adalah pandangan yang sesat dan tidak tahu permasalahan di lapangan. Pandangan itu betul, tapi hanya berlaku bagi sekolah-sekolah swasta dengan kualifikasi tertentu, yang jumlah totalnya di Indonesia tidak mencapai 5%. Selebihnya, yang dalam kualifikasi sekadar "disamakan", "diakui" dan "terdaftar", jangankan cari untung, bisa menutup biaya operasional setiap tahun saja sudah bagus. Itu pun dengan standar honor yang sangat rendah. Sampai awal tahun 2000, banyak sekolah swasta, termasuk di Jakarta, yang memberikan honor kepada guru sebesar Rp 2.500,- per jam/bulan. Artinya, bila seorang guru honorer mengajar 10 jam per minggu, berarti gajinya per bulan hanya Rp 25.000,- karena sistem pembayaran honor mengajar di sekolah itu aneh: kerja empat minggu tapi yang dibayar hanya satu minggu, yang tiga minggu dihitung sebagai kerja bakti saja.

Dengan tingkat pendapatan yang sangat rendah itu, kita tidak bisa berharap mereka bekerja maksimal. Padahal, realitasnya, semakin tinggi jenjang pendidikan, semakin besar jumlah guru honorernya. Jumlah guru honorer terkecil terdapat di

SD, kemudian SMP, dan terbesar ada di SMTA. Sehingga, bila masalah honor guru honorer itu tidak dipecahkan oleh pemerintah, maka Departemen Pendidikan Nasional sebetulnya dosa besar, karena tidak peduli pada mereka yang telah berjuang mencerdaskan masyarakat. Saatnya perlu dipikirkan agar para guru honorer itu turut menikmati peningkatan anggaran pendidikan di Indonesia, sehingga tidak hanya menjadi penonton yang *ngiler* saja: melihat uang banyak tapi tidak pernah turut merasakan enaknya!

Ironis sekali, bila pemerintah membuang tanggung jawab pada sekolah swasta dan guru honorer dengan dalih bahwa sumber pembiayaan sekolah swasta itu adalah masyarakat, sehingga semua bantuan dari pemerintah, termasuk bantuan guru negeri yang dipekerjakan (Guru DPK), pun dihentikan. Penghentian bantuan Guru DPK itu jelas mencerminkan rendahnya pemahaman masalah sekaligus tanggung jawab pemerintah terhadap sekolah swasta. Kebijakan penghentian Guru DPK itu muncul sejak Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dijabat oleh Wardiman Djojonegoro.

Pemerintah selayaknya berterima kasih sekali kepada sekolah-sekolah swasta yang telah turut meringankan beban pemerintah dalam mencerdaskan masyarakat. Sebab, bila tidak ada partisipasi masyarakat yang mendirikan sekolah-sekolah swasta, maka jumlah orang yang terdidik di negeri ini belum tentu sebesar sekarang. Memang, tujuan mendirikan sekolah swasta itu beragam: dari kebutuhan praktis untuk menampung anak-anak usia sekolah yang ingin bersekolah sampai pada perjuangan ideologi atau agama. Sekolah-sekolah swasta di bawah yayasan keagamaan, bagaimanapun, tidak lepas dari misi agama yang diembannya. Meskipun demikian, kalau di sekolah itu banyak warga negara yang masuk ke sana, pemerintah wajib memfasilitasinya.

Setelah pemerintah memiliki kemampuan untuk meningkatkan anggaran pendidikan, hendaknya tanggung jawab terhadap sekolah swasta itu ditingkatkan, sehingga beban masyarakat

miskin pun menjadi berkurang. Sebab, bila bantuan pemerintah terhadap sekolah-sekolah swasta kecil ditingkatkan dan bantuan Guru DPK dihidupkan kembali, maka pemerintah berhak mengontrol sekolah-sekolah swasta yang melakukan pungutan di atas kewajaran hanya demi mencari keuntungan. Jangan seperti sekarang: pemerintah melakukan kontrol penuh terhadap pengelolaan sekolah swasta, tapi bantuan yang diberikan kepada sekolah swasta diperkecil atau bahkan dihentikan sama sekali. Ini tentu saja sangat tidak fair. *Yang fair* adalah bila bantuan pemerintah ditingkatkan dan kontrol pengelolaannya diperlonggar. Yang diperketat adalah kontrol terhadap pungutan-pungutan uang yang memberatkan murid.

Kemampuan manajerial birokrasi pendidikan itu juga akan terlihat jelas melalui kebijakan-kebijakan yang dilahirkannya. Mendirikan sekolah-sekolah negeri baru di tengah-tengah kondisi sekolah swasta yang kembang kempis, jelas memperlihatkan ketidakmampuan mengelola pendidikan. Birokrat pendidikan yang cerdas akan memilih mengembangkan sekolah swasta yang sudah ada itu dengan cara meningkatkan dukungan pembiayaannya daripada mendirikan unit sekolah negeri baru yang memerlukan investasi begitu besar. Persoalan akuntabilitas yang dicemaskan oleh pengambil kebijakan bila mendukung sekolah-sekolah kecil tersebut, dapat diatasi dengan menciptakan pola managemen baru setelah sekolah-sekolah swasta kecil itu dibantu secara penuh. Kecuali bila si pendiri sekolah-sekolah swasta kecil itu kurang terbuka terhadap ajakan kerja sama pemerintah, barulah alternatif mendirikan sekolah negeri baru itu dilakukan. Tapi hal itu mestinya merupakan solusi terakhir.

Dengan kata lain, kemampuan perencanaan dan pengelolaan pendidikan yang dimaksudkan di sini, bukan sekadar menyangkut pendistribusian anggaran pendidikan yang ada, tapi juga sampai pada tingkat berpikirnya yang lebih luas mengenai keberadaan institusi-institusi pendidikan yang ada. Bahwa tanggung jawab pemerintah tidak hanya pada sekolah-sekolah negeri saja, tapi juga pada sekolah-sekolah swasta. Di daerah-daerah

pedesaan atau terisolasi, kehadiran sekolah-sekolah swasta itu jauh dari praktik bisnis. Bahkan yang terjadi, pendiri atau pengelola tombok uang dan tenaga. Mereka mendirikan sekolah sungguh-sungguh hanya dimaksudkan untuk membantu masyarakat mengakses pendidikan yang mereka perlukan. Kita tidak menutup mata bahwa ada praktik-praktik culas dari para pengelola pendidikan dalam bentuk mencari keuntungan dari pendirian sekolah. Bahkan, membangun kerajaan bagi keluarga atau sanak saudara atau juga korp. Tapi bila dibandingkan dengan mereka yang bekerja secara tulus, maka persentasenya lebih kecil. Tetap masih lebih banyak yang mendirikan sekolah karena semangat pengabdian belaka.

Kemampuan perencanaan yang matang, termasuk dalam bentuk meningkatkan kapasitas sekolah-sekolah swasta untuk memperbesar daya tampung, jauh lebih efisien bila dibandingkan dengan mendirikan unit sekolah baru yang masih menuntut investasi tanah dan bangunan serba baru. Memang, pilihan pada efisiensi ini tidak melahirkan proyek baru bagi birokrat pendidikan sehingga kurang menarik perhatian. Tapi, kalau mau memperbaiki pendidikan nasional dalam kondisi anggaran yang masih terbatas, prinsip efisiensi itu penting untuk dipertimbangkan. Dan inefisiensi yang begitu besar itulah yang menjadi persoalan pendidikan nasional. Anggaran memang menjadi masalah besar, tapi bukan masalah utama.

Kemauan dan Kemampuan Pemerintah dalam Membiayai Pendidikan

Gugatanmasyarakat terhadap pemerintah menyangkut tanggung jawabnya yang rendah dalam pembiayaan pendidikan warganya telah lama dilontarkan. Tapi, sampai sekarang belum ada perbaikan yang signifikan. Kehendak baik baru muncul dalam konstitusi baru, yang merupakan hasil amandemen UUD 1945. Dalam pasal 31 ayat 4 UUD 1945, hasil amandemen itu menyebutkan: "*Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.*"

Sayang, kehendak baik yang terumuskan dalam konstitusi itu baru muncul sekarang dalam kondisi yang kurang tepat. Kemunculan ayat 4 tersebut dalam konstitusi juga kontroversial. Bagi yang tidak setuju, persoalan angka teknis seharusnya tidak diatur dalam konstitusi, karena angka itu sangat dinamis sesuai dengan perkembangan zaman. Penulis termasuk orang yang kurang begitu *sreg* (nyaman) bila angka teknis itu masuk dalam konstitusi. Sedangkan mereka yang setuju mempunyai argumentasi, bahwa kalau tidak diatur dalam konstitusi, pemegang kebijakan bisa seenaknya membuat anggaran untuk pendidikan. Sebab, masuk konstitusi saja dilanggar apalagi tidak masuk konstitusi. Menurut Prof. Dr. Sudiarto, juga pernah dikemukakan

oleh Utomo Dananjaya, orang yang memasukkan angka 20% ke dalam konstitusi itu adalah Prof. Dr. Djimly Asidiqie. Pada saat pembahasan amandemen UUD 1945 dan membahas pasal 31, ketika ada anggota MPR yang keberatan angka itu masuk ke dalam konstitusi karena dianggap tidak lazim, Djimly Asidiqie mencontohkan konstitusi Thailand. Berdasarkan masukan dari Djimly Asidiqie itu, angka 20% anggaran pendidikan itu pun masuk dalam konstitusi.

Kekurangantepatan munculnya pasal tersebut adalah muncul pada saat kondisi ekonomi negara sedang bangkrut akibat ketamakan pimpinan rezim Orde Baru, dan rezim yang ada sekarang *ketiban sampur* untuk mengembalikan kondisi yang hancur luluh. Sejak zaman Presiden Abdurrahman Wahid —atau yang lebih populer disebut Gus Dur —sampai Megawati, pemerintah mulai harus membayar bunga dan cicilan utang luar negeri yang jumlahnya selalu puluhan triliun. Terlepas dari para pejabat negara yang masih korup, beban pemerintah sekarang menanggung warisan hutang-hutang dari rezim Orde Baru sangat besar. Politik Orde Baru waktu itu direpresentasikan oleh Golkar, sehingga Golkar itu memiliki dosa warisan yang sangat besar pada bangsa ini. Golkar-lah yang membuat negeri ini bangkrut. Oleh sebab itu, hanya orang bodoh sajalah yang masih tetap mempercayai dan memilih Golkar pada setiap Pemilu. Orang yang memiliki kesadaran kritis, bahwa Golkar selama 32 tahun telah membuat negeri ini bangkrut, pasti tidak akan memilih Golkar lagi. Sangat mungkin terjadi, modal Partai Golkar yang begitu besar pada setiap Pemilu pascareformasi itu pun warisan dari tabungan hasil utang luar negeri. Sebagai warga negara yang turut memikul beban utang, sah-sah saja kita berprasangka semacam itu, karena kenyataannya kita *ketiban* beban *nyaur* utang luar negeri, padahal kita semua tidak tahu utang itu selama 32 tahun untuk apa kegunaannya.

Besarnya beban utang luar negeri yang harus ditanggung oleh warga itu dapat terlihat pada uang yang dialokasikan untuk membayar bunga dan cicilan utang luar negeri. Pada 2002 saja,

misalnya, beban utang yang harus dibayar oleh pemerintah sebesar Rp 132,4 trilyun, dengan rincian utang luar negeri sebesar Rp 43,9 triliun dan utang dalam negeri sebesar Rp.88,4 triliun *(Kompas,* 27/4/2002). Pada 2003, jumlah pembayaran bunga dan cicilan utang luar negeri saja mencapai Rp 99,24 triliun (Bank Indonesia, 2003).

Meskipun kita mengetahui bahwa beban bayar bunga dan cicilan utang luar negeri cukup besar, kita tidak boleh berhenti meneriakkan hak kita dan tanggung jawab negara untuk membiayai pendidikan bagi warganya. Sebab, selain ada faktor objektif (beban utang luar negeri yang begitu besar warisan Golkar), juga ada faktor subjektif yang membuat kita tetap harus meneriakkan tuntutan menyangkut soal hak pendidikan bagi semua warga. Faktor subjektif itu adalah kurang pekanya aparat pemerintah terhadap penderitaan masyarakat dan rasa keadilan antarsesama warga negara. Pilihan membayar bunga dan cicilan utang luar negeri itu lebih dahulu dengan mengorbankan pembiayaan pendidikan itu, juga mencerminkan tidak adanya keberpihakan yang jelas dari pemerintah terhadap pendidikan warganya.

1. Tidak Memiliki *Sense ofCrisis*

Sikap aparat pemerintah yang kurang peka terhadap penderitaan masyarakat, atau tidak memiliki *sense oferisis* itu, terlihat jelas dari perilaku mereka yang sama sekali tidak mencerminkan rasa empati terhadap beban berat yang ditanggung oleh warganya. Gaya hidup sebagian besar aparat pemerintah masih tetap terlihat bermewah-mewah, berlumuran uang, dan hanya memburu rente untuk diri sendiri maupun kelompoknya. Di beberapa tempat, seperti Jakarta, Surabaya, dan Semarang aparat pemerintah bahkan sudah mulai melakukan penggusuran, sebagai tanda bahwa pembangunan fisik akan dijalankan lagi, dan keberpihakan kepada pemilik modal lebih kuat daripada perlindungan terhadap yang lemah. Mereka bersemangat melakukan pemban-

gunan fisik, karena di balik itu ada komisi yang dapat mereka peroleh dari para pengusaha.

Laporan kekayaan para penyelenggara negara juga selalu memperlihatkan besarnya peningkatan kekayaan, yang terjadi pada para penyelenggara negara setelah duduk di kekuasaan kurang dari lima tahun. Yang mencengangkan, jumlah peningkatan kekayaan itu satu pejabat bisa mencapai miliaran rupiah. Padahal, bila gaji mereka ditimbun tanpa dipakai untuk apa pun, selama kurang dari lima tahun itu tidak akan mencapai satu miliar rupiah. Maka, bila satu pejabat ada yang mengalami peningkatan kekayaan mencapai dua miliar rupiah, jelas, sumber peningkatan pendapatannya itu harus dipertanyakan.

Gaya hidup korup dan serakah itu tidak hanya diperlihatkan oleh eksekutif, tapi juga legislatif, yang semula diharapkan mampu menjadi penyalur aspirasi warga tertindas. Bahkan, perilaku para anggota legislatif yang korup dan serakah itu terlihat sangat norak sehingga mudah mengundang reaksi masyarakat secara spontan. Lihatlah, misalnya, bagaimana perilaku para anggota DPRD Jawa Barat yang mengalokasikan uang pensiun milyaran rupiah, atau DPRD DKI Jakarta yang mengalokasikan uang asuransi milyaran rupiah. Padahal, apa *sih* prestasi mereka? Perilaku yang sama diperlihatkan oleh para anggota DPRD di tempat-tempat lain di seluruh Indonesia. Hanya saja jumlahnya yang berbeda; kadang lebih kecil, sehingga protesnya tidak begitu gencar. Atau bisa juga jumlah yang mereka korup lebih besar, tapi karena tidak terpantau oleh media massa maka tidak terungkap ke permukaan, sehingga seakan-akan tidak terjadi korupsi.

Kecuali sudah menganggarkan dana-dana untuk kesehatan, asuransi, pensiunan, dan berlibur ke luar negeri yang jumlahnya mencapai puluhan hingga ratusan juta per anggota, para anggota DPRD di Indonesia juga tetap menjalankan praktik politik dagang sapi setiap tahunnya, dengan memainkan LPJ (laporan pertanggung jawaban) gubernur atau bupati/ walikota. Pengamatan empat tahun terakhir menunjukkan, pidato LPJ yang

diberikan setiap tahun oleh kepala daerah pada awalnya selalu ditolak, tapi kemudian diterima secara aklamasi. Menurut pemberitaan di media massa, di sela-sela pembahasan LPJ itu, berlangsung dagang sapi dari pihak eksekutif kepada legislatif. Nilainya tergantung pada kemampuan masing-masing daerah. Di DKI Jakarta, misalnya, konon nilai dagang sapi itu mencapai ratusan juta rupiah per anggota dewan. Oleh sebab itu, pada LPJ Gubernur DKI Sutiyoso tahun 2001, penulis pernah usul kepada teman-teman aktivis agar tidak perlu menekan dewan untuk menolak LPJ Sutiyoso. Sebab, tekanan yang besar dari LSM untuk menolak LPJ itu justru hanya meningkatkan daya tawar anggota dewan untuk menaikkan tawaran mereka kepada Gubernur Sutiyoso. Semakin besar tekanan LSM kepada DPRD DKI Jakarta untuk menolak LPJ Gubernur Sutiyoso, maka semakin besar pula posisi tawar, termasuk uang yang akan mereka terima dari gubernur. Dengan kata lain, tekanan dari LSM justru hanya menguntungkan para anggota dewan setempat.

Perilaku para anggota DPRD itu hanya mencontoh saja tindakan para anggota DPR pusat, yang hanya memikirkan dirinya sendiri tanpa memiliki komitmen untuk memperjuangkan aspirasi konstituennya. Para anggota DPR pusat, selain hidup dalam kemewahan fasilitas dan gaji, juga tidak memiliki *sense of crisis* terhadap konstituennya. Contoh paling gamblang adalah pelaksanaan Sidang Umum Tahunan (SUT), yang memakan dana puluhan milyar rupiah dengan hasil yang tidak jelas bagi warga. Tapi SUT harus digelar, karena itu arena dagang sapi para anggota majelis. Bagi warga biasa, tidak ada bedanya antara SUT dengan Sidang Umum lima tahun sekali. Sebaliknya, bila Sidang Umum Tahunan digelar, justru akan semakin banyak uang rakyat yang dihambur-hamburkan. Ironisnya, SUT digelar pada saat yang menjadi Ketua MPR adalah Amien Rais, tokoh yang di akhir rezim Orde Baru cukup vokal dan ambil bagian dalam proses reformasi politik. Tapi begitu yang bersangkutan memegang posisi kekuasaan, apa yang dia kritik sebelumnya juga dia lakukan. Meskipun Amien Rais dikenal sebagai pejabat

yang bersih, tapi kebijakan SUT yang digelar saat dia menjadi Ketua MPR itu tetap dinilai sebagai cermin tidak adanya *senseof erisis* dari para penyelenggara negara.

Tidak adanya *sense oferisis* dari para penyelenggara negara juga terlihat dari kumpulan mobil-mobil bagus —dengan harga di atas Rp 200 jutaan—yang selalu dijumpai di kantor-kantor pemerintah, termasuk kantor DPR di Senayan. Dari penampilannya mobil-mobil itu jelas dibeli setelah reformasi karena masih terlihat baru, belum memperlihatkan ketuaan. Bila untuk membeli mobil-mobil bagus atau bahkan mewah dengan harga di atas Rp 500 juta —ukuran mewah menurut saya —maka sangat mungkin, uang yang diperoleh lebih dari harga mobil itu, sebab mobil itu mengubah seluruh perilaku pemiliknya. Mereka yang semula cukup membeli pakaian di kaki lima, tapi setelah bermobil tuntutannya harus memakai pakaian bermerk mahal. Sebelum bermobil tidak memakai dasi, setelah bermobil harus berdasi. Bila naik sepeda motor/bus umum di kantong saku cukup ada uang Rp 20.000,- tapi setelah naik mobil minimum harus ada uang Rp 100.000,- untuk berjaga-jaga kalau terjadi kerusakan di jalan dan masuk bengkel atau perlu diderek di jalan tol. Pola makannya juga berubah. Semula bisa di warung tegai, tapi setelah bermobil, mau tak mau harus makan di restoran yang memiliki fasilitas parkir mobil dan sesuai dengan gengsi mereka yang harus dijaga. Konsekuensinya, pengeluaran untuk makan juga semakin tinggi. Jadi, konsekuensi dari naik mobil (bagus/ mewah) adalah perubahan gaya hidup pada diri yang bersangkutan. Termasuk *sense oferisis* itu sendiri. Ketika masih naik angkutan umum atau sepeda motor masih bisa merasakan sulitnya mencari uang, tapi begitu naik mobil, tidak lagi merasakan kesulitan-kesulitan yang dialami oleh masyarakat. Akibatnya, keputusan-keputusan yang diambil pun berbeda sekali. Sudah tidak berbasis masyarakat, melainkan berbasis pada kebutuhan dan keinginan penyelenggara negara.

Ketiadaan *sense of erisis* itu tak hanya terjadi pada penyelenggara negara, tapi juga pada golongan menengah ke atas yang

diuntungkan oleh krisis ekonomi. Golongan menengah ke atas itu, selama krisis ekonomi, bukannya mengalami kebangkrutan, tapi justru diuntungkan oleh bunga bank atau kurs dolar yang sangat tinggi. Keuntungan mereka dari bunga bank dan kurs dolar yang tinggi itu kemudian diinvestasikan untuk membeli mobil atau rumah mewah. Maka pada waktu bersamaan, penjualan mobil bagus pun mengalami kenaikan. Berdasarkan hasil penjualan mobil nasional, penjualan mobil mengalami penurunan hanya pada tahun 1999 saja. Menginjak tahun 2000, angka penjualan mobil di Indonesia mengalami kenaikan. Hal itu disebabkan bunga bank sudah mengalami penurunan, sehingga para deposit mulai menarik tabungan depositonya untuk membeli mobil atau rumah bagus.

Bukti tidak adanya *sense of crisis* dari golongan menengah ke atas itu terlihat dari ramainya restoran-restoran mahal di Jakarta, yang selalu dipenuhi dengan mobil-mobil bagus setiap malam, terlebih malam liburan (minggu/libur nasional lainnya). Para sopir taksi yang sering mengantarkan tamu ke tempat-tempat tersebut sering tercengang. "Katanya krisis, tapi nyatanya restoran mahal selalu dipenuhi orang-orang yang bermobil bagus. Jadi, rupanya krisis itu hanya kami-kami saja yang merasakannya," demikian keluh mereka. Berkembangnya kafe-kafe di Jakarta, termasuk yang didirikan oleh para artis, juga tumbuh subur setelah reformasi, dan kafe-kafe itu selalu dipenuhi oleh orang muda atau keluarga muda kaya. Penulis tidak pernah bermimpi makan di sana, tapi dari penuturan kawan-kawan yang pernah makan di kafe, harga satu gelas es jeruk ada yang sampai Rp 10.000. Bagi orang miskin ini suatu ironi, karena untuk mendapatkan uang Rp 10.000 sehari susahnya bukan main, tapi oleh orang-orang muda kaya hanya cukup untuk membeli satu gelas es jeruk. Seandainya golongan kaya itu punya *sense of crisis,* maka partisipasi mereka dengan berperan menjadi orang tua asuh bisa menyelamatkan puluhan ribu anak yang tidak bisa bersekolah karena faktor biaya.

Jadi, gugatan terhadap ketiadaan *sense of crisis* tidak hanya ditujukan kepada para penyelenggara negara, tapi masyarakat yang diuntungkan oleh krisis dan kemudian membelanjakan keuntungannya itu untuk kebutuhan konsumtif itu pun perlu digugat. Sebab, perlu diketahui oleh semua warga, bank memiliki kemampuan untuk membayar bunga deposito yang tinggi karena pemerintah ikut menanggung bunga bank tersebut. Dari berita yang pernah saya baca, beban bunga bank yang harus ditanggung oleh pemerintah dalam satu tahun pada saat krisis mencapai Rp 80 triliun. Dengan kata lain, masyarakat luas memikul beban krisis yang keuntungannya dinikmati oleh golongan kaya. Golongan kaya itu sebelum terjadi krisis bisa mengumpulkan uang banyak, sehingga bisa didepositokan atau dibelikan dolar. Ketika bunga deposito mencapai 70% dan kurs dolar di atas Rp 10.000, mereka bisa meneguk keuntungan yang begitu besar. Karena sumber keuntungan bunga deposito dan kurs dolar yang tinggi itu dari masyarakat, maka mestinya golongan kaya itu juga memiliki tanggung jawab sosial yang tinggi kepada masyarakat yang kurang beruntung atau bahkan menjadi korban langsung dari multikrisis, seperti sopir angkutan umum, buruh pabrik, buruh angkut, karyawan swasta kecil, pedagang kecil, dan lain-lain.

2. Kebijakan Tidak Adil

Kita harus terus menerus meneriakkan agar pemerintah peduli pada pendidikan warganya, juga karena secara subjektif pemerintah memperlihatkan kebijakan tidak adil, yaitu terlalu berpihak pada kepentingan segelintir orang atau konglomerat saja dengan mengorbankan sebagian besar warga. Di satu pihak, pemerintah mengeluh tidak memiliki anggaran cukup untuk pendidikan, tapi di pihak lain, pemerintah bersedia *nomboki* bank-bank yang bangkrut mencapai ratusan triliun rupiah. Dana yang dialokasikan untuk melakukan restrukturisasi perbankan, sejak awal krisis (pertengahan 1997) sampai sekarang (2002), konon

mencapai sekitar Rp 600 triliun. Pada 2002, pemerintah mengalokasikan anggaran Rp 4,2 triliun untuk biaya merger lima bank swasta atau sekitar 35% dari anggaran pendidikan yang hanya Rp 11 triliun. Menurut seorang ekonom, restrukturisasi itu sama saja dengan *nomboki* bank-bank yang bangkrut agar tetap mampu beroperasi. Hanya bahasanya saja yang diperhalus. Sama halnya dengan istilah "kenaikan" harga, diganti dengan "penyesuaian" harga, tapi substansinya adalah harga-harga naik.

Seorang awam seperti penulis, yang jalan berpikirnya amat sederhana, merasa sangat heran melihat pemerintah begitu matimatian *nomboki* bank-bank yang bangkrut dengan mengorbankan pendidikan puluhan anak bangsa. Salah satu argumentasi yang sering dikemukakan adalah, bila perbankan tidak direstrukturisasi, masyarakat tidak akan percaya pada dunia perbankan. Kecuali itu, bank-bank itu kelak bila telah pulih bisa menjadi penggerak roda ekonomi sehingga bisa mengembalikan seluruh biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Tapi menurut penulis, biarkan saja masyarakat tidak percaya pada perbankan, kalau memang perbankan kita buruk kinerjanya. Buat apa masyarakat dipaksa untuk percaya pada dunia perbankan, kalau mentalitas para pengelola perbankan mentalitas bandit? Lebih baik, ada sedikit bank tapi bermutu, daripada banyak bank tapi hanya membebani masyarakat, karena uangnya ditilep oleh para pengelolanya. Dan kenyataannya, berbagai laporan menyebutkan bahwa dari empat bank pemerintah yang merger, tidak ada yang memiliki kinerja baik. Itu berarti, usaha pemerintah dengan meng-*grojok* dana triliunan rupiah kepada bank-bank yang bangkrut tidak otomatis berdampak positif. Sebaliknya, semakin memanjakan mental-mental bandit pengelolanya. *Wong* sudah terbukti bandit *kok* dibela mati-matian. Ini cukup mengherankan bagi orang awam seperti penulis, yang berpikir hanya berdasarkan akal sehat semata.

Kebijakan pemerintah yang berat sebelah, terlalu mengutamakan sektor perbankan dengan mengorbankan sektor pendi-

dikan dan kesehatan itulah yang harus digugat terus menerus. Karena, kalau kita runut ke belakang, sektor perbankan yang amburadul dan dikelola oleh para bandit itulah yang membuat bangsa ini hancur berantakan. Sejak Paket Oktober (Pakto) 1988, memang banyak bermunculan bank-bank swasta baru yang dimiliki oleh para taipan. Bank-bank itu kepemilikannya terkait dengan kepemilikan perusahaan-perusahaan besar. Misalnya, dulu William Suriajaya pemilik PT. ASTRA Motor memiliki Bank Summa (tapi tahun 1991 ditutup), Liem Sie Liong yang memiliki perusahaan Indo Group punya BCA, pemilik perusahaan Lippo Group memiliki Bank LIPPO, dan sebagainya. Pendirian bank-bank itu tak lepas dari politik internal mereka untuk akumulasi kapital bagi perusahaan-perusahan mereka. Uang yang masuk ke bank-bank mereka itu diputar di lingkungan perusahaan mereka, sehingga akumulasi keuntungannya tidak terdistribusi ke luar, tapi ke internal mereka saja. Ketika terjadi krisis ekonomi pada pertengahan 1997, semua manipulasi itu terbongkar ke permukaan. Pemerintah Orde Baru berusaha menutupi kebobrokan mereka dengan mengeluarkan dana BLB1 mencapai Rp 143 triliun lebih, tapi usaha rezim Orde Baru itu justru memperkokoh kebanditan mereka. Pascareformasi, dengan semakin terbukanya informasi, terbukti bahwa dana BLBI itu ternyata diselewengkan oleh para pengelola bank-bank penerima dana BLBI. Ironisnya lagi, para pengemplang dana BLBI itu dibebaskan dari tuntutan hukum.

Tapi ironisnya justru sektor perbankan itu dibela oleh pemerintah secara total. Padahal, setelah dibela mati-matian tidak otomatis membantu memperlancar perekonomian masyarakat. Awal tahun 2001, ketika menjabat sebagai Menko Perekonomian, Rizal Ramli pernah mengatakan, bahwa dana menganggur perbankan mencapai Rp 425 triliun. Dana menganggur itu akibat sistem penyaluran kredit tidak benar dan karena "banyak bankir yang tidur" *(Kompas,* 26/1/2001). Informasi tersebut semakin memperkuat argumen tulisan ini, bahwa percuma pemerintah membela para bankir mati-matian kalau memang mentalitas para

bankir tetap saja mentalitas bandit. Mentalitas yang hanya memikirkan perut sendiri tanpa peduli nasib orang lain. Sungguh ironi bila di satu pihak, banyak usaha kecil-kecilan yang dilakukan oleh masyarakat bangkrut karena tidak ada modal, di lain pihak, bank-bank yang ditomboki justru menimbun dana ratusan triliun rupiah karena bankirnya tidur. Tidur itu memperlihatkan tidak adanya kepekaan dan tanggung jawab sosial dari para bankir atas penderitaan masyarakat bawah yang kebingungan untuk memperoleh dana usaha.

Berdasarkan uraian di atas, jelas bahwa, betul, pemerintah memiliki tanggung jawab membayar bunga dan cicilan utang luar negeri yang diwariskan oleh rezim Orde Baru — yang direpresentasikan oleh Golkar. Tapi secara objektif, pemerintah (Megawati) juga bersikap tidak adil karena membela mental bandit yang diperankan oleh para bankir, dengan mengorbankan biaya pendidikan dan kesehatan warganya. Seandainya dana BLBI itu disalurkan untuk dana kesehatan dan pedidikan, jelas, kesehatan dan pendidikan gratis bagi semua warga itu bisa dicapai. Jadi, di sinilah letak permasalahannya, bahwa pemerintah bukan tidak mampu mewujudkan pendidikan dan kesehatan gratis, tapi tidak memiliki kemauan. Kemampuan pembiayaan sebetulnya ada, asalkan dana itu tersalurkan secara tepat. Tapi karena kemauannya tidak ada, maka lebih baik *twmboki* ulah para bandit perbankan daripada membiayai pendidikan warganya. Yang lebih menyakitkan lagi, pemerintah, baik eksekutif maupun legislatif, terlihat amat cuek terhadap persoalan-persoalan pendidikan dan kesehatan warganya. Mereka asyik dengan hidup mereka yang glamor dan korup.

Kekecewaan terhadap pemerintahan Megawati Soekarnoputri berangkat dari tidak konsistennya sikap dia sebelum dan sesudah menjadi presiden. Sebelum menjadi penguasa, terlebih pada masa Orde Baru, Megawati menjadi representasi orang kecil yang tertindas. Tapi ketika menjadi penguasa, ia lebih memilih membela para bandit dengan memilih memihak para konglomerat, yang oleh Kwik Kian Gie, salah satu menteri,

disebut sebagai konglomerat hitam. Sudah jelas terbukti, tidak ada pengusaha bank di Indonesia yang jujur dan profesional, tapi masih saja dibela mati-matian dengan cara disuntik dana mencapai triliunan rupiah. Sementara, masyarakat yang sudah nyata-nyata menderita karena krisis dan mengharapkan dia hadir sebagai penolong, malah tidak dibantu. Para pengemudi becak di Jakarta langsung digusur hanya dua minggu setelah Megawati menjadi presiden. Wajar bila para pengemudi becak yang sebelumnya menjadi pendukung fanatik Megawati itu kemudian membakar kaos dan mengembalikan kartu anggota PDIP ke DPP PDIP, sebagai bentuk mosi tidak percaya mereka pada pemerintahan Megawati. Selama masa Gus Dur (Oktober 1999-22 Juli 2001), becak dibiarkan beroperasi kembali di Jakarta asal tidak di jalan-jalan protokol. Tapi begitu Megawati menggantikan Gus Dur sebagai presiden, maka becak-becak pun digusur dari Jakarta. Sutiyoso memiliki keberanian untuk menggusur becak-becak tersebut, karena Megawati tidak mencoba memperingatkannya. Megawati melupakan pendukung setianya yang terdiri dari orang-orang kecil.

3. Lempar Tanggung Jawab

Selain kurang peka dan tidak adil dalam mengambil kebijakan, hal lain yang patut dikritisi pada pemerintah adalah kecenderungan melempar tanggung jawab atas pelaksanaan pendidikan nasional. Gejala itu sudah dimulai sejak permulaan awal reformasi. Lemparan tanggung jawab yang pertama kali itu diperlihatkan melalui otonomisasi pembiayaan pada Perguruan Tinggi Negeri (PTN) dan digerakkannya partisipasi masyarakat melalui Dewan Pendidikan Kabupaten/Kota maupun Komite Sekolah. Kedua konsep itu kedengarannya sangat indah, karena seolah memberikan otonomi pelaksanaan pendidikan, tetapi dampak keduanya tidak enak dirasakan oleh masyarakat.

Otonomisasi PTN yang ditandai dengan perubahan status menjadi BHMN (Badan Hukum Milik Negara), misalnya, tanpa

disadari merupakan cara halus pemerintah melemparkan tanggung jawab pembiayaan pendidikan di PTN kepada masyarakat Dengan dalih otonomi, pemerintah mempersilakan kepada masing-masing PTN untuk menggali dana sendiri dan mengembangkan usaha komersial yang mampu menjadi sumber dana bagi operasional PTN. Namun, karena keterbatasan kemampuan dan pengalaman para pengelola PTN, maka cara yang paling mudah menggali dana adalah dengan menaikkan SPP mahasiswa. Cara ini ditempuh oleh semua PTN karena memang jelas sasaran tembaknya. Dengan demikian, konsekuensi logis yang terjadi dengan perubahan status PTN menjadi BHMN adalah naiknya biaya kuliah bagi semua mahasiswa di PTN.

Konsekuensi lebih jauh dari kebijakan tersebut adalah biaya pendidikan di PTN menjadi sangat mahal, sehingga peluang bagi orang miskin untuk masuk ke PTN semakin sempit. Memang betul, argumen yang dikemukakan oleh para pengelola PTN bahwa mereka menerapkan konsep subsidi silang agar tetap bisa memberikan ruang bagi kaum miskin masuk ke PTN. Tapi sesudahnya, berapa besar jumlah mahasiswa yang mensubsidi dan berapa besar jumlah mahasiswa yang mendapat silangan subsidinya? Yang sering muncul ke permukaan, banyak kasus calon mahasiswa menggugurkan niatnya masuk ke PTN terkemuka setelah dirinya dinyatakan lulus tes hanya karena tidak memiliki cukup uang untuk membayar uang masuk yang dinilai cukup besar (di atas Rp 1000.000)"

Konsep subsidi silang yang dikemukakan oleh para pengelola PTN tidak pernah jelas, sehingga sering hanya dinilai untuk melegitimasi kebijakan-kebijakan mereka yang cenderung lebih kuat untuk akumulasi kapital saja. Tes masuk model jalur khusus ditempuh bukan dalam rangka untuk menjaring bibit yang berbobot, tapi untuk menjaring modal yang tinggi dari calon mahasiswa. Mahasiswa yang masuk melalui jalur khusus ini memang diwajibkan membayar uang masuk di atas Rp 10 juta. Bahkan, di ITB ada yang bersedia membayar uang masuk mencapai Rp

250 juta. Tapi tidak pernah ada pengumuman secara terbuka nomor-nomor tes yang diterima melalui jalur khusus beserta besaran sumbangannya. Yang muncul di media massa hanya mengatakan secara umum, bahwa mereka yang diterima melalui jalur khusus itu tidak lebih dari 20%, sedangkan 80% melalui jalur reguler dan PMDK.

Padahal jelas, yang terjadi di PTN di Indonesia sekarang ini suatu ironi. Ketika bangsa Indonesia sedang dalam keterpurukan dan untuk mengentaskannya dibutuhkan pendidikan yang baik, yang terjadi justru pendidikan tinggi semakin dibuat mahal sehingga hanya dapat diakses oleh orang-orang kaya saja. Shreya, seorang anak muda dari India yang membantu proyek modernisasi desain becak di Yogyakarta—agar becak di Yogya lebih ringan dan nyaman—heran melihat kebijakan pemerintah Indonesia terhadap PTN. Kawan itu berkomentar: "Bagaimana orang Indonesia bisa pandai, sedangkan untuk bersekolah saja harus bayar mahal?" Dia bertutur demikian karena di India, yang kekayaan alamnya saja kalah dengan Indonesia, untuk mendapatkan pendidikan tinggi yang baik itu mudah dan murah. Tapi di Indonesia justru lebih mahal dan belum tentu bermutu.

Ironisnya lagi, apa yang disebut otonomi PTN itu hanya sebatas pembiayaannya saja, sedangkan kebijakan lainnya, termasuk kurikulum, tidak otonom; terbukti masih ada Kurikulum Nasional (Kurnas). PTN tidak bisa otonom dalam menentukan kurikulum yang akan dikembangkannya. Terbukti, dalam suatu dialog dengan mahasiswa (April 2002), ketika Rektor Universitas Soedirman (UNSOED) Purwokerto ditantang untuk menghapuskan mata kuliah Kewiraan, Roebiyanto tidak berani dan mengatakan Pancasila dan Kewiraan menjadi wewenang Kurikulum Nasional. Hal itu sangat berbeda dengan kondisi di negara-negara maju, terutama di Eropa. Di Jerman, Inggris, Belanda, Prancis, dan negara-negara Eropa lainnya, dukungan dana dari pemerintah sama sekali tidak bertentangan dengan otonomi luas yang dimiliki universitas.

Di Amerika Serikat, universitas-universitas swasta tidak punya kaitan dengan pemerintah, selain bahwa mereka mendapat bantuan dari negara bagian atau kotapraja, namun tidak diawasi atau diatur secara ketat, dan universitas-universitas itu pun tidak mempunyai hubungan langsung dengan pemerintah pusat.

Yang terjadi di Indonesia, PTN dipersilakan menggali dana sendiri dengan boleh berbisnis, tapi seluruh kebijakan universitas, termasuk pengangkatan dosen, penentuan kurikulum, penentuan buku panduan, dan sebagainya, dilakukan oleh pemerintah. Ironisnya lagi, tidak muncul perlawanan sedikit pun dari para akademisi di PTN. Perlawanan-perlawanan yang terjadi hanya dilakukan oleh para mahasiswa yang keberatan dinaikkan SPP-nya. Padahal, substansi masalahnya tidak sekadar biaya pendidikan di PTN menjadi mahal, tetapi menyangkut soal visi dari PTN itu sendiri. Sebab dalam praktiknya, sulit sekali menggabungkan visi pencerdasan dengan visi bisnis. Bila PTN ditekan untuk mandiri secara ekonomis, maka konsekuensi logisnya adalah mengembangkan usaha bisnis (apa saja dibisniskan). Dengan demikian, misi mencerdaskan masyarakat, termasuk masyarakat miskin, sulit untuk dilakukan.

Menurut penulis, kebijakan pemerintah terhadap BHMN itu bukanlah bentuk otonomi PTN, tapi privatisasi. Meskipun Dirjen Pendidikan Tinggi Satriyo Brojonegoro selalu menolak sebutan BMHN sebagai bentuk privatisasi, tapi dalam praktiknya terjadi privatisasi pengelolaan PTN. Karena bentuknya privatisasi, maka konsekuensinya, mereka yang memiliki modal besar-lah yang dapat mengakses PTN yang telah diprivatisasi. Ini jelas berlawanan dengan visi pencerdasan bangsa yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Bila pemerintah saja melupakan misi pencerdasan bangsa, lalu siapa yang harus menjalankan misi pencerdasan kepada masyarakat miskin?

4. Solidaritas Rendah

Kemauan yang rendah untuk membiayai pendidikan itu tidak hanya diperlihatkan oleh aparat pemerintah. Masyarakat pun memperlihatkan sikap yang sama. Rendahnya kemauan masyarakat untuk membiayai pendidikan —yang sekaligus juga mencerminkan rendahnya solidaritas antarsesama — itu terlihat jelas saat-saat penerimaan murid baru di berbagai tingkatan pendidikan. Saat penerimaan murid baru itu, ada dua fenomena yang secara terlihat secara gamblang. *Pertama,* banyak orang kaya yang turut berebut masuk ke sekolah negeri, dengan pertimbangan biayanya lebih ringan dibandingkan dengan bersekolah di swasta. Celakanya juga, secara rata-rata kualitas sekolah-sekolah negeri memang lebih bagus bila dibanding sekolah-sekolah swasta pada umumnya. Sekolah-sekolah swasta yang bermutu sangat sedikit dibanding yang tidak bermutu. Sehingga, selain karena biayanya lebih murah, sekolah di sekolah negeri juga lebih bergengsi.

Kedua, orang-orang kaya yang mendaftar ke sekolah-sekolah swasta selalu memperlihatkan perilaku yang sama, yaitu pada waktu negosiasi soal biaya pendidikan, mereka akan datang ke sekolah dengan penampilan sangat sederhana yang mengesankan sebagai orang yang tidak punya apa-apa alias miskin. Dalam mengisi formulir pun banyak yang dipalsu, terutama menyangkut pekerjaan, pendapatan, dan harta kepemilikannya. Semuanya hanya dengan harapan mendapat keringanan biaya masuk maupun SPP. Namun setelah diterima, mereka memperlihatkan sikap aslinya: suka pamer kekayaan dengan berganti-ganti mobil, perhiasan, memakai pakaian bermerk mahal-mahal, dan bila anaknya berulang tahun dirayakan di hotel-hotel berbintang atau jalan-jalan ke luar negeri. Sikap semacam itu tidak hanya ditampilkan di luar sekolah; pada waktu ke sekolah menjemput anaknya pun berperilaku semacam itu. Perilaku masyarakat demikian jelas memperlihatkan perilaku asosial, tidak memiliki solidaritas sosial bagi sesama yang kurang beruntung.

Dalam suatu masyarakat yang memiliki kepekaan dan solidaritas sosial cukup tinggi, masyarakatnya akan saling berbagi beban sehingga terjadi kerja sama yang saling menguntungkan serta pemerataan kue pembangunan. Orang kaya yang memiliki kepekaan dan solidaritas sosial yang cukup tinggi, akan memberikan kesempatan kepada mereka yang tidak mampu untuk antre lebih dulu masuk sekolah-sekolah negeri yang biayanya lebih ringan karena ditanggung oleh pemerintah. Sedangkan mereka akan memilih masuk sekolah-sekolah swasta yang biayanya jauh lebih mahal karena ditanggung sendiri. Dan mereka yang secara sadar memilih sekolah-sekolah swasta bermutu pun, tidak akan berpura-pura jadi orang miskin pada saat bernegosiasi dengan pihak sekolah, sekadar untuk mendapatkan keringanan biaya, tapi akan tampil dan berbicara jujur pada saat mengisi formulir. Sebaliknya, mereka bersedia membayar biaya sekolah sesuai dengan kemampuannya.

Tapi realitas di masyarakat yang cukup menyedihkan adalah, orang-orang kaya di kota-kota besar banyak tidak memiliki kemauan untuk membayar pendidikan anaknya secara wajar. Mereka berusaha mendapatkan keringanan biaya sekolah, dan mengalokasikan uangnya untuk keperluan konsumtif atau snobis.

Seandainya orang-orang kaya di Indonesia memiliki kemauan tinggi untuk turut membiayai pendidikan anak-anaknya, maka sikap mereka sebetulnya dapat menolong orang-orang yang miskin untuk turut mengakses pendidikan di negeri ini secara lebih mudah. Logika yang penulis anut di sini adalah, bila orang-orang kaya tidak turut berebut ke sekolah-sekolah negeri, dan sistem penerimaan murid di sekolah-sekolah negeri tidak hanya mendasarkan pada hasil tes masuk atau DANEM, tapi juga dari aspek sosial ekonomi, maka kesempatan kaum miskin untuk mengakses pendidikan di sekolah-sekolah negeri semakin besar. Sistem penerimaan murid baru sekarang yang hanya mendasarkan pada DANEM (bagi SMTA) atau hasil tes (bagi murid SLTP) sangat tidak adil, karena berakibat sekolah-

sekolah negeri yang dibiayai oleh pemerintah didominasi oleh orang-orang kaya, sedangkan anak-anak orang miskin bersekolah di sekolah-sekolah swasta pinggiran yang dananya mereka tanggung sendiri. Tapi tampaknya, keserakahan yang ditampilkan para penguasa sejak Orde Baru sampai sekarang, menjalar juga pada masyarakat. Masyarakat yang memiliki sikap rakus dan serakah pun ikut-ikutan.

2

Reformasi Pendidikan, Mungkinkah?

Reformasi dan Dunia Pendidikan

Tiga masalah pokok yang disinggung dalam pidato pengangkatan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri adalah perbaikan hukum, ekonomi, dan pendidikan. Pendidikan di sini ditempatkan sebagai pintu utama untuk meningkatkan kualitas kebudayaan kita sebagai bangsa.

Sepanjang pengamamatan, inilah untuk pertama kalinya pendidikan memperoleh perhatian serius dari pimpinan bangsa. Selama masa Orde Baru hingga masa pemerintahan transisi BJ Habibie, pendidikan tidak pernah ditempatkan sebagai program utama yang harus diprioritaskan, sehingga wajar bila anggaran pendidikan tahun 1999/2000 ini mengalami penurunan dibandingkan tahun 1998/1999. Adanya penurunan anggaran di saat krisis ekonomi itu merupakan suatu ironi, sekaligus mencerminkan sejauh mana komitmen pemimpin terhadap perbaikan pendidikan di negeri ini.

Perhatian Wakil Presiden Megawati terhadap pendidikan itu tidak hanya sebatas pada menjadikan pendidikan sebagai salah satu isu utama dalam melaksanakan reformasi, tetapi juga menyangkut substansi pendidikan itu sendiri. Pendidikan di sini dimaknai sebagai proses budaya yang akan membentuk karakter bangsa menjadi lebih beradab, menjunjung tinggi nilai nilai kebenaran, kejujuran, kepekaan sosial, solidaritas, dan antikekerasan

yang selama ini hilang dari kehidupan kita. Jadi, pendidikan tidak hanya diartikan sebagai kegiatan baca tulis di ruangan kelas atau proses indoktrinasi oleh penguasa kepada warganya.

Komitmen pemerintahan baru pada bidang pendidikan itu tidak lahir begitu saja, tapi jelas merupakan hasil refleksi dari perjalanan panjang bangsa Indonesia, terutama berlajar dari para pendiri negeri ini: bahwa pergerakan kemerdekaan di Indonesia tidak dipelopori oleh serdadu-serdadu dengan senjata berupa bambu runcing, tapi oleh angkatan muda terpelajar/mahasiswa yang dengan sikap kritis berani melakukan perlawanan kepada pemerintah kolonial. Kemerdekaan RI tanggal 17 Agustus 1945 pun bukan diproklamasikan oleh komandan serdadu, tapi oleh Soekarno-Hatta yang nyata-nyata merupakan representasi dari kaum terpelajar pada saat itu. Sayangnya, peran kaum terpelajar ini direduksi (atau bahkan coba dihilangkan) oleh alam pemikiran militeristik yang menempatkan kekuatan fisik sebagai hal yang dominan. Wacana semacam itu terutama sangat menonjol pada masa Orde Baru, seolah-olah kaum penjajah takut dengan bambu runcing.

Konsekuensi dari alam pemikiran yang mendewakan kekuatan fisik dan kurang menghargai nalar itu adalah merebaknya budaya kekerasan sebagai mekanisme penyelesaian masalah. I lampir seluruh persoalan pada masa Orde Baru dan masa transisi selalu dipecahkan dengan menggunakan cara-cara kekerasan. Rezim Orde Baru dan rezim masa transisi tidak pernah memberikan ruang dialog dengan menggunakan nalar yang jernih kepada warganya untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang muncul. Baik anggota legislatif maupun eksekutif tidak pernah bersedia mendengarkan suara rakyat dengan baik, kecuali harus dipaksa dengan cara-cara kekerasan fisik pula (unjuk rasa). Dari soal tuntutan penurunan harga hingga pergantian presiden yang disampaikan secara santun tidak pernah ditanggapi, kecuali setelah dengan cara unjuk rasa dan menelan korban jiwa. Rezim Orde Baru juga terbiasa menggunakan hukum untuk melindungi kekuasaannya dan mematikan

demokrasi. Atas nama kekuasaan, hukum sering diputarbalikkan agar kekuasaan tetap terlindungi. Dan untuk itu semua kehidupan yang demokratis sering terabaikan.

Semua pihak sekarang telah menyadari persoalan tersebut. Tapi sekaligus bingung harus mulai dari mana untuk membenahinya? Apakah dengan pergantian presiden, wakil presiden, para menteri, hakim, jaksa, dan polisi otomatis hukum akan ditegakkan dan perilaku kekerasan akan hilang? Belum tentu. Semua tergantung pada karakter dan motivasi para pejabat baru. Mereka bersedia menjadi pejabat dengan misi untuk perbaikan kondisi atau ingin melindungi kroni-kroninya dan demi golongannya?

Hanya sebagai catatan, meskipun sebagai pejabat dengan motivasi baik, para pejabat baru itu akan frustasi berhadapan dengan kondisi birokrasi sekarang, mengingat selama ini belum ada reformasi di birokrasi, kecuali pergantian presiden dan wakil presiden. Sedangkan yang lainnya, termasuk soal mental birokrat yang korup, polusi, nepotis, manipulatif, minta dilayani, memain-mainkan rakyat, membohongi rakyat, memanipulasi rakyat, menindas rakyat, cari untung sendiri, dan sebagainya masih melekat sangat kuat. Sulit mengubah mentalitas yang bobrok itu dalam waktu sekejap dan hanya membenahi institusi hukumnya saja, apabila pejabat baru itu masih berbau Orde Baru, dan bertahun-tahun hidup dan dihidupi dengan cara-cara semacam itu. Kekecewaan tidak hanya akan dialami oleh para pejabat baru yang memiliki integritas; rakyatlah yang justru paling kecewa dan menderita karena harapan datangnya perubahan itu hanya impian belaka.

1. Kesalahan Mendidik

Apa yang menjadi akar dari seluruh persoalan yang ada itu? Kita tidak hanya melihat masalah birokrasi saja, tapi juga dapat melihat hiruk pikuk di KPU sejak sebelum hingga setelah Pemilu (1999). Sidang Umum MPR, hingga penyusunan anggota

kabinet baru yang sering dilukiskan sebagai dagang sapi, bukan berdasarkan pada pertimbangan hati nurani lagi. Dengan demikian, jelaslah bahwa persoalannya tidak hanya sebatas mental birokrasi yang bobrok, tapi mental seluruh lapisan masyarakat, termasuk orang kampus yang dulu kritis ternyata setelah masuk ke kekuasaan (KPU) bobrok semua, sehingga bukan hanya kaidah-kaidah hukum saja yang dilanggar, tapi kaidah-kaidah etika dan moral pun dilanggar seenaknya. Kita pun menyaksikan dengan gamblang perilaku yang tidak konsisten dan irasional dari para anggota MPR selama Sidang Umum (2000). Mereka bicara soal demokrasi tapi prosesnya otoriter; bicara pluralisme tapi sikapnya sektarian, bicara bangsa dan negara, tapi orientasinya kelompokisme, dan sebagainya.

Apa yang terjadi di kalangan mahasiswa pun tidak jauh beda dengan yang terjadi pada kaum politisi. Selama masa transisi ini, tampak sekali perilaku mahasiswa yang lebih pragmatis, materialistik, serba instan, suka mencari jalan pintas, dan juga berperilaku otoriter. Sedikit mahasiswa yang memiliki idealisme dan integritas yang tinggi sebagai seorang calon dosen, peneliti, jurnalis, maupun profesi lainnya. Atau memiliki ketekunan dan kerendahan hati untuk belajar dari pengalaman orang lain. Profesionalisme telah mereka maknai sebatas pada bayaran yang tinggi tanpa memperhitungkan kualifikasi, tanggung jawab, dan intergritas yang tinggi.

Persoalan inkonsistensi, ¡rasionalitas, pragmatisme, suka mencari jalan pintas, dan serba instan bukan merupakan persoalan hukum dan birokrasi, tapi budaya dan mentalitas yang ditimbulkan oleh kesalahan mendidik. Orde Baru memang tidak mendidik warganya untuk belajar rasional, konsisten, jujur, peka dan memiliki integritas yang tinggi pada profesi, tapi hanya mengajarkan kepatuhan dan manipulasi saja. Karena akar masalahnya bukan pada hukum dan birokrasi, maka solusinya juga tidak cukup hanya melalui mekanisme hukum dan birokrasi saja, tapi perlu pendekatan komprehensif dengan menempatkan pendidikan sebagai ujung tombaknya. Tanpa memberikan

perhatian yang besar dan serius kepada dunia pendidikan, mustahil mengharapkan perubahan pada perilaku bangsa ini.

Persoalan mendasarnya adalah, pendidikan macam apakah yang mampu membawa bangsa Indonesia lepas dari akar persoalan? Jawabnya jelas: pendidikan yang mengajarkan berpikir rasional, bersikap kritis dan konsisten, berjiwa merdeka, dan menanamkan nilai-nilai kebenaran, kejujuran, kepekaan, kejuangan, keindahan, kearifan, kebersamaan, demokrasi, kemanusiaan, dan kemerdekaan. Jiwa pendidikan seperti itu sengaja dimatikan oleh rezim Orde Baru dengan dukungan Golkar dan aparat militernya. Suasana pendidikan sejak Orde Baru hingga sekarang terkesan seperti pasar: ramai oleh banyaknya orang yang mencari keuntungan dengan jalan pintas, penuh manipulasi, korup, kolusi, dan menindas murid.

2. Intervensi Kekuasaan

Platform pendidikan yang disusun oleh PDI Perjuangan, yang mengagendakan adanya reformasi internal dengan mengembalikan otonomi pedagogis kepada sekolah dan guru serta reformasi eksternal berupa kemampuan sekolah mengajarkan demokrasi kepada siswanya, sebetulnya sangat bagus dan memberikan harapan akan terjadinya pembaruan dalam masyarakat kita.

Reformasi pendidikan seperti yang diusulkan oleh PDI Perjuangan itu menuntut peninjauan ulang terhadap seluruh ketentuan yang ada mengenai hubungan antara birokrasi pendidikan pada satu pihak dengan sekolah dan para guru di pihak lain. Dan, agar sekolah mampu mengajarkan demokrasi kepada para siswa, maka dituntut adanya perubahan kurikulum, suasana sekolah, dan pola hubungan antara guru dengan murid yang kurang mendukung gagasan untuk membuat sekolah menjadi landasan demokrasi.

Hanya dengan model pendidikan yang otonom, lepas dari intervensi kekuasaan, ideologi, dan agama semacam itulah kita

dapat berharap pendidikan dapat menjadi landasan utama untuk melakukan reformasi secara nyata dan menyeluruh atau mengembalikan martabat bangsa yang berbudaya. Sebaliknya, bila pendidikan tetap diintervensi oleh kekuasaan, ideologi, dan agama seperti masa Orde Baru hingga sekarang, maka kita semua patut bersedih, sebab dengan demikian tidak akan terjadi reformasi secara nyata dan menyeluruh kecuali sebatas pergantian pejabat, tapi tidak mengubah mentalitas birokrasi dan masyarakat.

Persoalannya sekarang, apakah Menteri Pendidikan Nasional yang baru cukup memiliki kemampuan dan otoritas moral untuk menjalankan reformasi dalam pendidikan? Penulis termasuk orang yang pesimis akan terjadinya reformasi dalam dunia pendidikan, mengingat dua alasan pokok. *Pertama,* budaya di lingkungan Departemen Pendidikan yang korup dan tertutup bagi perubahan sudah berlangsung bertahun-tahun sehingga sulit diubah dalam waktu singkat. *Kedua,* orang yang mengendalikan departemen itu (Menteri Pendidikan) dipilih bukan berdasarkan kemampuan dan otoritasnya, tapi lebih pada kepentingan politik tertentu (yang kita semua tidak tahu).

Jabatan menteri selama ini memang merupakan jabatan politis, bukan karir atau profesional. Karena itu, pilihan seseorang untuk menduduki jabatan menteri bukan didasarkan pada kompetensi dan profesionalitas, tapi lebih pada pilihan politis. Hal ini terutama tampak sekali pada masa Orde Baru. Untuk sekarang dan yang akan datang, faktor kompetensi dan profesionalitas hendaknya yang harus dominan. Sebab, bila titik beratnya pada pertimbangan politis, maka hanya menyulitkan kerja menteri itu sendiri dan merusak iklim kerja di departemen, karena orang tidak termotivasi untuk berprestasi.

Penulis hanya khawatir, pendidikan pada masa yang akan datang formulasinya menjadi sangat moralistik, tapi dalam praktiknya justru menyumbang besar terjadinya konflik horizontal akibat kekeliruan dalam menanamkan nilai-nilai kepada murid.

Sebab, murid sejak dini tidak diajarkan untuk saling memahami perbedaan, tapi justru perbedaan itu dipertajam dengan jalan pengkotak-kotakan: setiap anak harus mengikuti pelajaran agama sesuai dengan agama yang dianutnya. Aturan semacam ini kelihatannya bagus, tapi tidak membuka kesempatan kepada setiap murid untuk memahami ajaran orang lain, padahal mereka dituntut untuk menghormati orang lain. Bagaimana kita bisa menghormati orang lain, sementara kita tidak tahu nilai-nilai orang lain yang patut dihormati? Inilah ironisnya pendidikan nasional yang selalu mulai dari kelogisan berpikir, tapi berjalan dan berakhir dengan irasionalitas, memulai dari kekritisan, tapi berakhir pada kedunguan.

Reformasi Pendidikan, Sekadar Wacana

Judul di atas bukan kesimpulan sewenang-wenang (arbitrer) penulis, melainkan ditarik berdasarkan realitas empiris di lapangan. Setelah sistem politik nasional berubah mengarah ke transisi demokratis, sejak 22 Mei 1998, yang semula diharapkan pula berdampak positif pada jalannya pendidikan nasional, ternyata yang terjadi di lapangan berbeda sekali dengan yang diharapkan. Harapan masyarakat itu muncul bukan tanpa sebab. Setiap kali kita mendengarkan pidato para pejabat di Departemen Pendidikan Nasional, dari Menteri Pendidikan sampai para direkturnya, mereka selalu menjanjikan iklim pendidikan nasional yang lebih demokratis, terbuka, transparan, partisipatif, otonom, dan penuh suasana perubahan.

Namun, yang terjadi di lapangan, sebetulnya praktik pendidikan di masa sekarang tidak ada bedanya dengan praktik pendidikan di masa Orde Baru yang membebani masyarakat, memiskinkan, represif, sentralistik, hegemonik. Reformasi pendidikan yang mereka janjikan itu hanyalah retorika belaka.

Banyaknya kesempatan yang saya miliki untuk bertemu dengan guru, baik pada saat menjadi pembicara diskusi maupun memfasilitasi proses pendidikan, selalu saya pergunakan untuk bertanya, apa yang sebetulnya telah berubah selama masa reformasi dibandingkan dengan sebelum reformasi. Kesempatan itu

terjadi, baik di hadapan para guru di Kota Jakarta, luar kota Jakarta tapi masih di wilayah Jawa, maupun di luar Jawa. Tanpa mengalami koordinasi terlebih dulu untuk memberikan jawaban, mereka memberikan jawaban yang hampir sama, yaitu seperti dendang penyanyi Dian Pisesa: "Semuanya masih seperti yang dulu-dulu saja". Prasarana dan sarana pendidikan masih tetap jelek, guru masih tetap kurang, buku pelajaran (di Jawa) masih terus berganti-ganti, sedangkan di luar Jawa sering terlambat datang; kepala sekolah masih tetap dominan, pengawas masih tetap menjalankan tugas pengawasan, kepala Dinas Pendidikan semakin kokoh kedudukannya, dan PGRI masih tetap menjadi kepanjangan tangan birokrasi untuk menekan guru.

Seorang kawan yang menjadi guru SD di daerah transmigrasi di Sumatra Selatan malah melukiskan suasana reformasi dalam pendidikan itu lebih sinis lagi. Katanya: "Yang berubah hanya kunjungan pejabat saja yang makin jarang, terutama setelah otonomi daerah. Mereka bingung dengan posisinya sendiri. Bahkan, ada seorang Kepala Kantor Kecamatan (Kakancam) yang mutasi menjadi Kepala Dinas Pasar, dengan alasan jabatannya di pendidikan sudah mentok."

Kawan yang menjadi guru SD dan bertutur sinis itu tidak sedang bergurau; ia melukiskan keadaan yang sebenarnya. Setelah reformasi, terlebih setelah otonomi daerah, banyak pejabat yang bingung dengan posisinya sendiri. Semula, jabatan di lingkungan Departemen Pendidikan itu terbuka luas. Dari seorang guru bisa meningkat menjadi kepala sekolah, dari kepala sekolah bila berprestasi dapat diangkat menjadi pengawas; dari pengawas bisa menjadi Kepala Kantor Departemen (Ka Kandep) P dan K, dan terus meningkat sampai menjadi salah seorang direktur pendidikan di direktorat jenderal. Tapi dengan adanya otonomi daerah, yang salah satu kunci masalahnya membatasi mobilitas horizontal seorang guru maupun pejabat, maka peluang melakukan mobilitas vertikal itu pun jadi semakin sempit. Apalagi, sekarang muncul aturan baru untuk memperkecil kelembagaan di lingkungan pemerintahan, yang kemudian berakibat

beberapa dinas digabung menjadi satu. Semuanya semakin mempersempit peluang untuk meniti jenjang karir yang lebih tinggi. Akibatnya, para pejabat yang ketika belum reformasi sudah memiliki bayangan mengenai masa depan karirnya, tiba-tiba *ngloklor* (patah semangat) karena jenjang karir mereka tidak selapang dulu lagi. Wajar bila kemudian, seperti dikeluhkan oleh kawan guru SD tadi, pejabat Kancam (Kantor Kecamatan) yang bertugas sebagai penilik SD malas-malasan dan jarang melaksanakan tugas lagi, bahkan ada yang memilih pindah ke dinas lain yang mungkin dipandang lebih prospektif.

Tiadanya perubahan itu juga terjadi di tingkat perguruan tinggi. Beberapa dosen di perguruan tinggi negeri menuturkan, sampai sekarang, masih banyak pengurus fakultas yang melarang mahasiswanya membaca buku atau menulis skripsi yang "aneh-aneh" (kritis), seperti soal Marxisme. *Self censorship* yang ditanamkan oleh Orde Baru dulu masih amat kuat membekas sampai sekarang. Dalam suatu diskusi di UNSOED Purwokerto (13/6 2001), penulis sebagai salah seorang pembicaranya, seorang mahasiswa Fakultas Biologi mempertanyakan relevansi mempelajari mata kuliah Kewiraan dengan bidang studinya. Rektor Unsoed Prof. Rubiyanto yang hadir sebagai pembicara lain, ketika ditantang untuk menghapuskan mata kuliah Kewiraan dari fakultas-fakultas eksata (sebagai uji coba), menjawab singkat, "Semua itu masih diatur di Kurnas (Kurikulum Nasional)." Jadi memang belum ada perubahan sama sekali di tingkat birokrasi pendidikan.

1. Janji Awal Reformasi

Sekadar mengingatkan memori kita dan memberitahukan kepada anak muda yang pada masa reformasi belum mengikuti hingar bingarnya reformasi, di bawah ini kita catatkan beberapa janji yang dikemukakan oleh para pejabat di lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan pada masa-masa awal reformasi. Pada awal reformasi, Menteri Pendidikan dan Kebu-

dayaan dipercayakan kepada Juwono Sudarsono (Mei 1998 - Oktober 1999), yang sebelumnya menjadi Wakil Gubernur Lemhanas dan sekarang menjadi Duta Besar di Inggris. Pada masa-masa awal reformasi itu, Menteri Juwono Sudarsono seakan-akan menjanjikan perubahan dengan mengeluarkan beberapa kebijakan, seperti revisi buku sejarah nasional dan kurikulum, tidak ada keharusan bagi murid untuk membeli pakaian seragam dan buku baru, menghapus kewajiban murid untuk melihat film G30S/PKI (seperti yang diwajibkan oleh Orde Baru), menawarkan konsep manajemen berbasis sekolah, pemberian beasiswa bagi yang tidak mampu lewat program JPS, dan beberapa kebijakan penting lainnya.

Kebijakan Menteri Juwono Sudarsono itu kemudian dilanjutkan oleh Menteri Pendidikan Nasional Yahya A. Muhaimin (November 1999-Juli 2001). Bahkan, Menteri Yahya Muhaimin kemudian membentuk Komisi Pendidikan Nasional untuk memberikan masukan bagi pembaruan pendidikan dan Komite Reformasi Pendidikan (KRP) untuk melakukan revisi terhadap UU No.2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional (SPN) yang dinilai sangat sentralistik. Pidato para pejabat DPN juga terasa sangat indah, seperti memberikan otonomi bagi sekolah untuk mengatur dirinya sendiri; memberikan peran masyarakat untuk ikut menentukan kebijakan pendidikan yang diwadahi dalam Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah; mengalihkan fungsi pengawasan ke peningkatan profesionalitas guru; memberikan otonomi guru untuk menentukan metode mengajar dan sistem evaluasi belajar, memberikan keleluasaan guru untuk menentukan buku pelajaran yang akan dipakai, dan sebagainya.

Mendengar janji Pak Menteri Pendidikan dan pidato para pejabat pendidikan itu, masyarakat menjadi berharap penuh bahwa pascareformasi, wajah pendidikan nasional akan terlihat lebih baik. Dalam artian, lebih otonom secara politis, terjangkau secara ekonomis; adil secara sosial, toleran dan pluralis secara budaya; mencerdaskan, tidak lagi diskriminatif, menindas, membodohi, dan memiskinkan masyarakat. Dengan demikian,

seluruh regulasi yang selama ini dirasakan menjadi hambatan bagi tumbuhnya inisiatif guru, murid, maupun sekolah untuk mengembangkan pendidikan harus dicabut, karena tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.

Tapi apakah janji manis dan pidato yang indah-indah dari para pejabat Departemen Pendidikan Nasional itu sungguh terealisasi di masyarakat, atau sekadar *lips sewice* saja? Jawabannya tentu saja dapat dilacak di lapangan.

2. MBS = Masyarakat Bayar Sendiri

Bagi masyarakat awam, indikator perubahan kebijakan dalam bidang pendidikan itu sebetulnya sederhana saja, yaitu mencari sekolah makin mudah, biaya sekolah makin murah, syukur gratis, tidak banyak pungutan, tidak ganti-ganti buku setiap semester yang akhirnya membebani ekonomi mereka, setelah lulus sekolah bisa langsung mendapatkan kerja.

Tapi apa yang mereka harapkan hanya ilusi, karena memang tidak pernah terealisasi dalam hidup. Masyarakat awam justru merasa heran karena mereka merasakan bahwa pungutan biaya sekolah itu makin beragam jenis dan makin banyak jumlahnya. Padahal, pendapatan mereka sebagai dampak dari krisis ekonomi yang berkepanjangan makin menurun. Jargon pendidikan gratis tidak pernah dirasakan oleh masyarakat karena hanya istilahnya saja yang berubah, dari yang semula bernama SPP berubah menjadi sumbangan untuk BP3. Tapi secara prinsip masyarakat sama-sama membayar dengan rupiah.

Sampai sekarang, sekolah-sekolah negeri, yang sebagian besar dananya dari negara juga, masih tetap didominasi oleh anak-anak orang kaya. Sedangkan anak-anak orang miskin, karena NEM-nya jelek, masuk ke sekolah swasta *kere* yang biasanya mereka tanggung sendiri dan mutunya lebih buruk. Hal itu karena sistem penerimaan murid baru belum mengalami perubahan seperti sebelumnya, yaitu hanya berdasarkan NEM atau hasil UAN.

Padahal, yang memiliki NEM atau hasil akhir UAN yang bagus adalah mereka yang berasal dari golongan ekonomi menengah ke atas.

Pemberian beasiswa juga masih tetap didasarkan pada kemampuan akademis, bukan pada kemampuan sosial ekonomi murid. Akibatnya, beasiswa hanya diterima oleh mereka yang secara finansial sebetulnya sudah tidak mengalami kesulitan lagi. Sedikit orang miskin yang memiliki kemampuan akademis cukup baik sehingga memperoleh beasiswa. Mayoritas orang miskin adalah bodoh, karena itu sulit memperoleh beasiswa. Orang awam semula berharap bahwa reformasi sampai pada tingkat memfasilitasi mereka agar bisa turut memperoleh beasiswa guna meringankan biaya sekolah.

Yang membuat masyarakat awal terheran-heran, meningkatnya pungutan-pungutan ini-itu justru bersamaaan dengan diperkenalkannya konsep MBS (Manajemen Berbasis Sekolah) dan Dewan Pendidikan maupun Komite Sekolah. Dalam bayangan awal mereka, keberadaan institusi-institusi baru itu akan semakin meringankan beban biaya pendidikan masyarakat. Tapi yang terjadi kemudian justru sebaliknya. Beban pendidikan yang harus dipikul oleh masyarakat semakin berat, justru dengan adanya MBS, Dewan Pendidikan, dan Komite Sekolah. Wajar bila kemudian bagi masyarakat awam, MBS itu kependekan dari Masyarakat Bayar Sendiri, bukan Manajemen Berbasis Sekolah. Apa yang dimaksudkan dengan MBS itu berarti, masyarakat harus membayar sendiri dana-dana pendidikannya. Dan apa yang disebut Komite Sekolah itu setali tiga uang dengan BP3, yaitu kepanjangan tangan sekolah untuk melakukan pungutan kepada orang tua murid. Semua pungutan, berapa pun besarnya, menjadi sah bila sudah mendapat persetujuan dari Komite Sekolah. Dan Komite Sekolah umumnya akan mendukung keputusan pihak sekolah, karena yang duduk di Komite Sekolah memang orang-orang yang memiliki hubungan kedekatan dengan kepala sekolah.

Praktik jual beli buku pelajaran dari tingkat SD-SMTA yang memiskinkan dan memperbodoh masyarakat, karena selalu terjadi setiap semester atau catur vvulan dan tidak bisa diwariskan kepada adik kelasnya, masih terus belangsung sampai sekarang, dan tidak ada tanda-tanda untuk berhenti. Padahal, sekali beli buku pelajaran untuk satu anak SD, harganya tak kurang dari Rp 200.000. Atau, dalam satu tahun tak kurang dari Rp 400.000. Uang sebesar itu memang tidak ada artinya bagi kelas menengah ke atas, karena uang saku mereka dalam satu bulan saja bisa lebih dari Rp 1 juta. Tapi bagi mereka yang hidup sebagai sopir angkutan umum, sopir pribadi, buruh bangunan, buruh pabrik, buruh perkebunan, buruh tani, petani, nelayan, pemulung, karyawan kecil, pedagang kecil, dan sebagainya, uang tersebut sangat memberatkan. Apalagi kebutuhan pelajar bukan hanya buku pelajaran saja, tapi juga uang saku, transportasi, BP3, seragam sekolah, dan sebagainya.

Keluhan juga menyangkut soal pakaian seragam sekolah. Ternyata, instruksi Menteri Juwono Sudarsono agar murid baru tidak harus membeli pakaian seragam baru, tidak didengarkan oleh kepala sekolah dan guru. Keharusan untuk membeli pakaian seragam baru masih tetap berlaku untuk semua tingkatan. Sebab, dalam bisnis pakaian seragam itu memang banyak pihak yang diuntungkan, termasuk pengelola sekolah. Yang dirugikan hanya orang tua murid saja, karena sebetulnya anaknya bisa mewarisi pakaian seragam kakak (kelasnya) tapi terpaksa harus membeli baru, sebab itu bagian dari daftar ulang sebagai calon murid baru.

Sebetulnya, tak ada yang salah dengan pakaian seragam sekolah karena itu dapat mengurangi terjadinya persaingan di lingkungan sekolah. Hanya saja, ketika mekanisme pembelian pakaian seragam itu sudah menjadi keharusan dan dikoordinasi oleh sekolah, di sanalah masalah itu muncul. Substansi yang disampaikan melalui cara-cara tersebut bukan keharusan berseragamnya, melainkan keharusan membelinya. Kalau saja pesan utama yang disampaikan adalah keharusan berseragam, itu tidak

jadi masalah, karena seragam dapat diperoleh melalui berbagai cara, termasuk mewarisi kakak (kelas) atau saudara, bahkan mungkin tetangga.

Sekarang, kebijakan pakaian seragam sekolah itu malah dobel, seiring kebijakan baru yang mewajibkan murid memakai baju muslim setiap hari Jum'at. Tanpa disadari, kebijakan tersebut menambah beban baru bagi orang tua murid, karena selain harus menyediakan pakaian seragam biasa (merah putih untuk SD, biru putih untuk SMP, dan abu-abu putih untuk SMTA), mereka juga harus menyediakan seragam muslim, yang meskipun warnanya sama, tapi jenis potongannya berbeda. Peraturan semacam itu tidak hanya berlaku untuk sekolah-sekolah Islam, tapi juga sekolah-sekolah negeri yang *notabene* untuk publik.

Bagi penulis, peraturan yang mewajibkan setiap Jum'at mengenakan pakaian muslim itu memang agak mengherankan, karena muncul justru ketika iklim politik mengarah pada proses demokratisasi. Masyarakat tidak berani melontarkan kritik terhadap kebijakan semacam itu karena khawatir dituduh SARA. Ideologi SARA — yang diciptakan oleh rezim Orde Baru — memang telah menghegemoni masyarakat sehingga menjadi tidak kritis lagi. Padahal, secara prinsip, sekolah publik itu mestinya untuk umum (semua golongan), sehingga peraturan-peraturan yang dibuat semestinya juga mengakomodasi kepentingan semua golongan, bukan hanya kepentingan satu golongan saja. Sebab kalau pendidikan saja sudah bersikap demikian, lalu melalui apa nilai-nilai persatuan dan kesatuan bangsa itu akan ditanamkan?

Jadi, bagi masyarakat awam, reformasi pendidikan belum mereka rasakan sama sekali, karena ternyata beban yang harus mereka pikul justru lebih berat dibanding sebelum reformasi. Paling tidak, sebelum reformasi jenis pakaian seragam itu cukup satu, tapi sekarang mau tidak mau harus dua. Pungut-memungut biaya dengan argumentasi yang bermacam-macam masih tetap mewarnai dunia pendidikan formal, dan malah dilegitimasi oleh konsep Manajemen Berbasis Sekolah.

3. Kurikulum tetap Kaku

Perubahan kurikulum yang lebih ramping, seperti dijanjikan pada masa awal reformasi, sampai sekarang juga belum terjadi. Praktis, tidak ada perubahan substansial dalam bidang kurikulum. Materi pelajaran, termasuk pelajaran sejarah nasional, yang diberikan pada masa sebelum dan sesudah reformasi masih tetap sama. Hanya guru-guru yang kreatif dan memiliki keberanianlah yang mengajarkan materi sejarah nasional, terutama menyangkut peristiwa 1965-1966 agak berbeda dibandingkan dengan materi sejarah masa Orde Baru. Tapi pada umumnya mereka masih tetap memberikan materi dan dengan gaya yang sama dengan masa-masa sebelumnya.

Contoh konkret belum adanya perubahan paradigma itu tercermin melalui materi Kurikulum Muatan Lokal (Mulok). Kurikulum yang didesain pada Kurikulum 1994 itu dimaksudkan untuk menampung segala potensi yang tidak mungkin tertampung di dalam Kurikulum Nasional (Kurnas). Jumlahnya cukup signifikan: 20% dari total pelajaran setiap minggunya. Tapi pada tingkat implementasinya terjadi kesalahan, sehingga Mulok yang seharusnya menerminkan potensi lokal sekolah itu justru tersentralisasi di tingkat provinsi dan ikut disertakan dalam Ebta (Evaluasi I Iasil Belajar).

Meskipun pada tingkat wacana para pejabat Departemen Pendidikan Nasional selalu menyatakan bahwa guru dapat mengembangkan kurikulum sendiri sesuai dengan kebutuhan di tingkat lokal, tapi kenyataannya ketika para guru SD di Kepulauan Seribu, Jakarta Utara, berinisiatif ingin mengganti materi Kurikulum Mulok yang sebelumnya diisi materi PLKJ (Pengetahuan Lingkungan Kota Jakarta) dengan pendidikan yang terkait dengan lingkungan perairan, tetap ada resistensi dari tingkat birokrasi. Birokrasi selalu menyatakan, bahwa bagaimanapun Kepulauan Seribu itu bagian integral dari Kota Jakarta. Oleh sebab itu, penggantian kurikulum Mulok itu juga jangan sampai menghilangkan sama sekali materi sebelumnya. Dengan kata lain,

pesan yang disampaikan adalah, boleh saja menambah Mulok dengan materi yang ada di daerah perairan, tapi penambahan itu tidak boleh menggantikan materi PLKJ. Karena birokrasi pendidikan masih tetap kaku, maka kemudian yang terjadi di lapangan, para guru yang memiliki keberanian menjalankan Mulok sesuai dengan kebutuhan lokal, sedangkan materi PLKJ hanya diberikan bila menghadapi ulangan umum saja. Birokrasi pendidikan yang kaku itu jelas hanya mengajarkan guru untuk belajar berpura-pura: pura-pura taat tapi di belakang, mereka menjalankan apa yang mereka yakini.

Keengganan Departemen Pendidikan Nasional untuk melakukan reformasi kurikulum itu tercermin dari masih dipertahankannya materi sejarah yang disusun oleh penguasa Orde Baru. Padahal, reformasi pendidikan yang utama adalah melakukan perubahan Kurikulum 1994, diganti dengan yang baru, yang lebih demokratis, berspektif nilai-nilai kemanusian, budaya, lingkungan, dan gender. Sebab, bagaimana mungkin kita akan melakukan reformasi dalam bidang-bidang lainnya, sementara nilai-nilai yang ditanamkan kepada generasi muda melalui pendidikan formal adalah nilai-nilai dasar yang selalu digugat oleh kaum reformis itu sendiri?

Perubahan Kurikulum 1994 itu, terutama menyangkut bidang-bidang pelajaran yang memiliki bobot ideologi lebih besar, seperti pelajaran PPKN (Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan dan Sejarah) untuk tingkat SD-SMTA dan Kewiraan untuk mahasiswa, mutlak diperlukan. Tanpa itu, reformasi tidak akan ada artinya. Sebab, tuntutan kaum reformis yang menghendaki pencabutan lima paket UU Politik, peninjauan ulang terhadap dwifungsi ABRI, revisi beberapa pasal UUD 1945, melakukan pemilihan presiden secara langsung, dihapuskannya lembaga SIUPP, kemerdekaan/otonomi untuk wilayah Timor Timur, desentralisasi dalam berbagai kebijakan, penegakan hukum, dihapuskannya kebijakan diskriminatif terhadap etnis Cina, dihapuskannya praktik-praktik monopoli, oligopoli, dan sebagainva akan dimentahkan oleh masyarakat sendiri yang

secara ideologis sudah dicuci otaknya *(brainwashing)* oleh sistem pendidikan yang dikembangkan rezim Orde Baru.

Sampai sekarang, satu hal yang menuntut segera dibenahi tapi sekaligus masih menemukan jalan buntu adalah revisi total isi materi buku sejarah nasional, terutama menyangkut peristiwa politik sekitar tanggal 30 September-1 Oktober 1965, yang sampai sekarang masih gelap. Materi pelajaran sejarah nasional yang ada selama ini masih didominasi oleh ideologi militeristik, sehingga penggambaran sosok militer sebagai pejuang paling berjasa di negeri ini, juga paling nasional, paling tinggi integritasnya dalam mempertahankan negara kesatuan, sangat menonjol. Di lain pihak, peran kaum intelektual dengan perjuangan kebudayaan dan diplomasinya kurang mendapatkan sorotan. Penggambaran yang berat sebelah ini akan menciptakan persepsi yang keliru di masyarakat, karena seakan-akan hanyalah militerlah sosok terbaik di negeri ini. Selama penggambaran semacam itu masih terbangun secara sistematik dan terprogram melalui pendidikan formal, maka aksi-aksi yang menolak kembalinya militer ke panggung politik tidak akan berhasil, karena pengikutnya sangat sedikit. Yang paling dominan adalah kelompok yang memiliki persepsi baik terhadap sosok militer.

Penguasa Orde Baru memang sadar betul, bahwa salah satu upaya untuk melanggengkan kekuasaannya itu adalah dengan membangun sejarah sendiri, yaitu sejarah yang memperlihatkan kehebatannya. Oleh sebab itu, pelajaran sejarah yang disusun oleh penguasa Orde Baru adalah sejarah yang memuja kehebatan penguasa Orde Baru yang merupakan representasi dari sosok militer, terutama dalam menumpas Partai Komunis Indonesia (PKI). Tidak mengherankan bila kemudian rezim Orde Baru memberikan stigma amat buruk terhadap PKI karena bila tidak, sehingga muncul simpatisan baru terhadap PKI, hal itu dapat mengancam kekuasaannya.

Tapi generasi yang lahir setelah dekade 1970-an adalah generasi yang tidak lagi memiliki kaitan emosional dengan peris-

tivva G30S/PKI. Sebaliknya, mereka memiliki kaitan emosional dengan rezim Orde Baru yang otoriter dan membangkrutkan perekonomian negara —yang lebih parah dari tahun 1965. Pelukisan sejarah Orde Baru secara objektif (tak hanya kehebatannya saja) kiranya lebih relevan dengan kebutuhan murid sekarang daripada indoktrinasi bahaya laten komunis. Bagi generasi pasca-Orde Baru, bahaya laten Orde Baru itu jauh lebih konkret daripada bahaya laten PKL

Dengan paradigma semacam itu, maka materi pelajaran sejarah nasional jelas perlu dirombak total. Murid-murid pada masa reformasi perlu diajar secara kritis. Penulisan sejarah hendaknya lebih objektif; semua aktor sejarah perlu diberi ruang yang sama. Kekuatan dan kelemahan masing-masing orde agar ditampilkan secara seimbang. Masa pergerakan kemerdekaan, Orde Lama, Orde Baru, dan masa Orde Reformasi perlu diberi ruang yang sama, jangan sampai yang satu ditonjolkan dan yang lain dijelek-jelekkan. Atau sebaliknya, yang satu dijelekkan dan yang lain dipuja-puja.

Dengan deskripsi sejarah yang objektif, biarlah murid menafsirkan sendiri mana yang terbaik dan mana yang terburuk untuk mereka ikuti. Biarlah setiap generasi membaca sejarah bangsanya sesuai dengan zamannya. Jangan sampai cara membaca sejarah generasi Orde Baru dipaksakan juga kepada generasi Orde Reformasi. Demikian juga, Orde Reformasi perlu memberikan ruang bagi munculnya pembacaan sejarah yang lain, yang mungkin berbeda dengan cara pembacaannya. Oleh sebab itulah, penulisan sejarah secara lebih objektif lebih penting bagi kehidupan berbangsa. Inilah tantangan para guru IPS atau sejarawan, untuk menuliskan kembali buku pelajaran sejarah bagi murid dari SD, SMP, SMTA, sampai PT.

Menurut Prof. Dr. Sartono Kartodirjo (1991), seorang sejarawan berperan mirip dengan seorang saksi di pengadilan. Dia wajib mengungkapkan fakta-fakta sedemikian rupa sehingga umum mengetahui apa yang sebenarnya terjadi. Dia tidak di-

harapkan mencampur persaksiannya dengan pendapat, komentar, dan ekspresi emosional, yang semuanya tidak relevan dengan cerita kejadiannya. Demi tujuan objektivitas tersebut, penentu materi dan penulis buku sejarah sebaiknya sejarawan yang memang memiliki kompetensi dalam bidangnya.

I lal yang berbeda akan terjadi bila penentu materi dan penulis buku sejarah adalah seorang penguasa atau korp militer. Pasti yang muncul, seperti dilukiskan Napoleon, bahwa sejarah adalah kebohongan yang disetujui. Atau seperti diungkap oleh Carlyle, bahwa sejarah hanyalah tumpukan debu saja. Bahkan lebih keras lagi, seperti digambarkan oleh Paul Valery, bahwa sejarah merupakan produk paling berbahaya dari proses kimia dalam intelek manusia.

Reformasi materi pelajaran itu juga mestinya menyentuh pelajaran Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKN). PPKN, yang diperkenalkan dalam Kurikulum 1994, adalah penjelmaan dari pelajaran Pendidikan Moral Pancasila (PMP) yang diberikan sejak 1976.

Selama Orde Baru, materi PMP atau PPKN lebih terfokus sebagai media indoktrinasi ideologi Pancasila. Oleh sebab itu, pelaksanaan materi pelajaran ini disertai pemberian materi penataran mengenai P4 (Pedoman Pengalaman dan Penghayatan Pancasila) yang wajib diikuti oleh anak-anak dari usia SD sampai PT. Semua yang dapat berpikir kritis mengetahui bahwa materi ini sangat ideologis, sehingga aspek ideologisnya jauh lebih besar daripada penguasaan pengetahuannya.

Sesuai dengan tuntutan demokratisasi yang menghendaki penghargaan hak-hak asasi manusia (HAM), maka materi pelajaran seperti yang ada pada PMP atau PPKN selama masa Orde Baru, dirasakan tidak tepat lagi. Materi itu harus disesuaikan dengan kebutuhan masa sekarang. Bila kebutuhan masyarakat sekarang adalah keinginan untuk mengetahui hak-haknya sebagai warga negara, maka materi yang memberikan pengetahuan tentang hak-hak sebagai warga negara, dan yang memberikan

pengetahuan dasar tentang hak-hak asasi manusia, itulah yang perlu diberikan kepada murid sekarang.

Pentingnya mengkaji ulang materi PPKN itu berangkat dari realitas empiris, bahwa penguasa Orde Baru yang mereproduksi ajaran-ajaran moral Pancasila terbukti gagal menjalankan misinya, yaitu mewujudkan masyarakat yang aman, damai, makmur, dan adil berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Berakhirnya rezim Orde Baru yang diawali dengan tindak kekerasan, penculikan, pemerkosaan, serta pembunuhan massal etnis Tionghoa dan tidak adanya pertanggungjawaban secara hukum maupun moral dari pejabat negara yang bertanggung jawab atas keamanan negara, membuktikan bahwa misi pelajaran PMP/PPKN selama dua puluh tahun itu gagal total. Bahkan, ABRI (sekarang ganti nama menjadi TNI) yang selalu mengklaim diri sebagai penegak Pancasila dan UUD 1945, kenyataannya justru sangat melecehkan Pancasila dan UUD 1945. Institusi militer hanya diam saja menghadapi para perusuh dan pemerkosa. Bahkan tak satu pun jenderal di negeri ini yang mau bertanggung jawab atas peristiwa kerusuhan 13-15 Mei 1998. Padahal selama Orde Baru, TNI-lah yang selalu mengklaim diri sebagai pengayom masyarakat. Tapi mana buktinya?

Berdasarkan argumen di atas, tampaknya tidak ada legitimasi lagi untuk tetap mempertahankan materi pelajaran PPKN yang lebih bersifat indoktrinasi. Akan lebih realistis bila pelajaran PPKN itu diganti dengan materi *civic* hukum seperti yang terjadi sebelum tahun 1976. Materi *civic* hukum lebih relevan dengan perkembangan aspirasi masyarakat, yang menuntut dilaksanakannya kehidupan bernegara berdasarkan landasan hukum yang pasti. Melalui materi *civic* hukum, diharapkan setiap orang akan mengetahui apa hak-hak dan kewajiban mereka sebagai warga negara. Materi ini juga akan mengantarkan masyarakat untuk lebih mengenal hukum formal.

4. Sistem Evaluasi tetap Sentralistik

Ketidaksinkronan antara tata ucap dengan yang terjadi di lapangan itu, juga tampak pada sistem evaluasi belajar murid yang masih tetap sentralistik, karena dikendalikan oleh Pusat dan bukan oleh guru. Secara resmi, Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah Departemen Pendidikan Nasional sudah mengeluarkan larangan melaksanakan UUB (Ulangan Umum Bersama) yang selama ini memang ditengarai sebagai objek bisnis saja. Tapi yang terjadi di lapangan, praktik UUB itu masih tetap terjadi pada setiap catur wulan (sekarang setiap semester). Para pejabat Departemen Pendidikan Nasional di Pusat jelas mengetahui masih berlangsungnya praktik UUB ini. tapi mereka juga tidak bertindak apa-apa, tidak memberikan sanksi kepada sekolah yang tetap menyelenggarakan UUB dengan alasan itu sudah menjadi kewenangan daerah untuk menentukan. Para pejabat di daerah tentu tidak akan menghapuskan UUB itu begitu saja, karena UUB memang merupakan tambang emas yang subur untuk mendapatkan keuntungan materi, meskipun UUB memberikan beban ekonomi yang besar kepada masyarakat dan merampas hak guru untuk memberikan evaluasi kepada muridnya.

Evaluasi Belajar Tahap Akhir Nasional (Ebtanas) yang sudah lama dikeluhkan oleh masyarakat, untuk tingkat SD memang dihapuskan, tapi untuk tingkat SMP-SMTA hanya ganti baju menjadi UAN (Ujian Akhir Nasional). Substansinya sama, yaitu sistem evaluasi akhir tingkat nasional. Reformasi pendidikan dalam bentuk ganti nama itu juga terjadi pada penyebutan tes calon mahasiswa baru di perguruan tinggi negeri, dari istilah sebelumnya Sipenmaru (Sistem Penerimaan Mahasiswa Baru) menjadi Seleksi Penerimaan Mahasiswa Baru (SPMB). Meskipun namanya berubah, tapi substansinya sama dan mekanismenya juga sama, yaitu sama-sama merupakan mekanisme rekrutmen calon mahasiswa baru. Orang yang usil akan bertanya-tanya: Kalau mekanisme dan substansinya sama, *ngapain* harus ganti nama? Kalau tidak mampu melakukan reformasi yang lebih sub-

stansial, lebih baik tidak usah reformasi ganti nama, karena tidak ada maknanya bagi masyarakat. Ironisnya, reformasi ganti nama itu semua terjadi pada masa Menteri Pendidikan Nasional dijabat oleh Malik Fajar, yang pada awal menjabat sebagai Menteri Pendidikan banyak diharapkan akan memberikan angin segar pada dunia pendidikan, mengingat ia berasal dari kampus.

Masih terkait dengan masalah evaluasi, yang membuktikan bahwa reformasi pendidikan itu hanya retorika saja, adalah kasus "Ebtanas gratis". Di koran-koran, di radio, dan televisi para pejabat Departemen Pendidikan Nasional selalu menyatakan bahwa "Pelaksanaan Ebtanas gratis. Sekolah vang tetap memungut biaya Ebtanas akan ditindak."

Betulkah biaya Ebtanas gratis? Tidak. Sebab, para guru sendiri menyatakan, "Tidak rasional bila Ebtanas gratis, kecuali pengawas dan korektor tidak dibayar." Dan ketika para orang tua *complain* pada sekolah yang tetap memungut biaya Ebtanas, jawaban pihak sekolah enteng saja: "Gratis itu kan di koran. Ya, silakan bapak/ibu minta koran sana!" Jawaban pengelola sekolah semacam itu sempat membuat para orang tua wali murid kebingungan: Mana yang harus dipercaya? Membaca koran dan majalah, mendengarkan radio dan televisi, Menteri Pendidikan dan Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah selalu menyatakan bahwa "pelaksanaan Ebtanas gratis", tapi yang terjadi di lapangan, pihak sekolah memungut biaya Ebtanas.

Kasus Ebtanas merupakan bukti tidak *nyambung-nya* kebijakan di atas dengan kenyataan di lapangan. Umumnya, kebijakan-kebijakan yang diambil para pejabat hanya didasarkan pada kepentingan politik, agar tampak baik, reformis, populis. Tapi di lapangan mereka tetap menjalankan praktik-praktik seperti pada masa Orde Baru, yang menindas, korup, kolusi, dan memanipulasi untuk kepentingan politiknya.

Sulit melacak, di mana akar masalah tidak *nyambung-n*ya komunikasi antarpejabat pendidikan di pusat dengan para pejabat di daerah. Tapi kemungkinan besar, karena pejabat di

daerah gamang dan tidak mau mengambil risiko, sehingga memilih jalan aman saja dengan berjalan sesuai pengalaman mereka semasa Orde Baru. Sikap konservatif itu mereka tunjukkan pada guru, sehingga guru yang mayoritas bodoh dan pengecut juga lebih suka memilih jalan aman seperti birokratnya.

5. Memperdaya Guru

Reformasi pendidikan sebatas wacana juga terlihat pada perlakuan terhadap guru, baik guru negeri yang mengajar di sekolah negeri, guru negeri yang mengajar di sekolah swasta (Guru DPK), guru swasta yang mengajar di sekolah-sekolah swasta (Guru Swasta), maupun guru swasta yang mengajar di sekolah-sekolah negeri (Guru Honorer). Perubahan apa yang sudah mereka rasakan selama masa reformasi? Semua guru itu belum mengalami perubahan signifikan. Dalam hal kesejahteraan, baik untuk guru negeri, guru DPK, guru swasta, maupun guru honorer, baru ada perbaikan sedikit. Sekarang ada tunjangan untuk guru-guru swasta maupun guru honorer. Tapi sayang, pemberian tunjangan itu selalu enam bulan di belakang, sehingga sebetulnya tidak banyak menolong bagi para guru sendiri.

Dalam hal birokrasi pengurusan pangkat maupun nasib, juga masih tetap sama. Urusan pengangkatan guru baru, mutasi, dan promosi menjadi kepala sekolah juga masih tetap menggunakan uang pelicin. Kalau tidak memberikan uang pelicin, sulit sekali mengharapkan urusannya lancar; pasti akan selalu dihambat dengan berbagai alasan. Yang lebih gila lagi, proses tawar-menawar uang pelicin itu sudah semakin vulgar, tidak sembunyi-sembunyi.

Guru selalu dinilai rendah kompetensinya, tapi tidak ada program yang sistematis untuk meningkatkan kompetensi mereka. Yang terjadi hanya penataran-penataran belaka, dan jalannya penataran itu juga tidak ada bedanya dengan pada masa Orde Baru dulu, yaitu lebih merupakan proses *brainwashing* (cuci otak saja) agar guru tidak kritis dan tidak memiliki orientasi

ideologi maupun politik yang berbeda dengan penguasa.

Wacana yang dibangun para pejabat Departemen Pendidikan Nasional selalu mendengungkan pentingnya otonomi guru untuk menciptakan demokratisasi dalam pendidikan. Tapi dalam praktiknya, otonomi guru itu hanya sebuah wacana saja. Terbukti, model evaluasi untuk murid pun masih disentralisasi, dengan alasan menciptakan standar mutu pendidikan nasional. Guru memang diberi otonomi, tapi hanya sebatas otonomi mengajar. Sedangkan otonomi untuk mengevaluasi hasil mengajarnya tidak diberikan. Dengan kata lain, otonomi guru itu hanya setengah-setengah. Mengapa? Karena bila guru diberi otonomi penuh, terberdayakan, dan kritis, maka birokrat pendidikan akan kehilangan perannya. Tapi dengan menciptakan suasana yang menggantung seperti sekarang, eksistensi mereka masih diperhitungkan, meski yang terjadi di lapangan hanyalah memperdaya keberadaan guru yang tidak berdaya lagi.

Di tingkat perguruan tinggi juga sama saja. Sampai sekarang, masih buruk sekali proses penjenjangan karir di perguruan tinggi negeri di Indonesia. Kriterianya tidak jelas sehingga hanya berdasarkan *like dislike*. Banyak dosen yang sudah doktor tapi pangkatnya mandek di III A saja, karena yang bersangkutan malas mengurus pangkat. Mereka berasumsi bahwa pangkat itu hak mereka sehingga tidak diurus pun mestinya melekat padanya, sejauh yang bersangkutan tidak melalaikan tugas akadamiknya. Tapi ada pula yang selalu naik pangkat tepat waktu, karena yang bersangkutan rajin mengurus kenaikan pangkatnya. Kondisi buruk itu akibat tidak berfungsinya tenaga administrasi di masing-masing fakultas sehingga kenaikan pangkat tidak didasarkan hasil kerja mereka, melainkan usulan dari dosen yang bersangkutan.

Mengapa tidak ada perubahan di tingkat praktik? Tidak lain karena aktor-aktor yang memainkan peran memang tidak berubah; masih didominasi oleh orang-orang yang dibesarkan dan diuntungkan oleh rezim Orde Baru. Perubahan hanya terjadi

pada tingkat Menteri, sedangkan para eselonnya —yang *defacto* menjalankan program —masih sama. Hanya dilukir saja dari tempat satu ke tempat lain sambil menunggu masa pensiun. Oleh sebab itu, siapa pun yang ditunjuk menjadi Menteri Pendidikan Nasional, sejauh tidak berani melakukan perubahan di tingkat eselon II dan III, sulit sekali diharapkan mampu melahirkan perubahan. Langkah pertama yang harus ditempuh kalau ingin membenahi sektor pendidikan adalah membersihkan para pejabat Departemen Pendidikan Nasional dari mental korup, kolusi, dan nepotisme yang akhirnya sangat merugikan masyarakat luas.

6. Kebijakan yang Ironis

Kondisi yang lebih buruk terjadi pada aspek ideologi, yang kemudian sangat mempengaruhi praktik pendidikan nasional. Kondisi buruk itu dipicu keluarnya SKB (Surat Keputusan Bersama) antara Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dengan Menteri Agama No.4 /U/SKB/1999 dan No.570/Tahun 1999 (yang ditandatangani oleh Juwono Sudarsono dan A. Malik Fadjar), kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah Indra Jati Sidi No.64/C/Kep/PP/2000, yang mengatur tentang kewajiban siswa mengikuti pelajaran agama sesuai agama yang dianutnya.

Tanpa disadari, pelaksanaan SKB itu mengantar pendidikan pada konflik vertikal maupun horizontal. Di Yogyakarta (sebagai wilayah uji coba pelaksanaan SKB), pada akhir tahun ajaran 1999/2000 dan awal tahun ajaran 2000/2001, sempat muncul ketegangan antara para pengelola sekolah-sekolah swasta nonmuslim dengan Kantor Wilayah (Kanwil) Departemen Pendidikan Nasional, juga antarsesama anggota masyarakat pendukung dan yang menolak SKB tersebut. Kepala Kantor Wilayah Departemen Pendidikan Nasional Soenarjo memberikan ancaman, bahwa sekolah-sekolah nonmuslim yang tidak mau melaksanakan SKB tersebut akan ditutup. Sedangkan konflik horizontal diwarnai dengan tulisan-tulisan spanduk, poster, maupun pamflet-pamflet yang

intinya mengharamkan sekolah-sekolah nonmuslim untuk dimasuki oleh kaum muslim.

Efek kontroversi itu memuncak ketika sekitar 150 murid kelas III STM swasta di bawah Yayasan Kristen (BOPKRI) Kulonprogo (Oktober 2000) keluar secara serentak, dengan alasan pihak sekolah tidak mau menjalankan SKB tersebut. Menghadapi kasus itu, Kanwil Departemen Pendidikan Nasional di Yogyakarta bukannya prihatin, tapi dengan mudah mendirikan sekolah baru untuk menampung para siswa yang eksodus itu. Dan setiap kali menjelang tahun ajaran baru, terutama tahun ajaran baru 2001/2002, di beberapa jalan strategis di Yogyakarta muncul spanduk-spanduk yang menempatkan sekolah-sekolah Nasrani sebagai haram untuk dimasuki.

Kedua kasus itu selama berpuluh tahun tidak pernah muncul ke permukaan. Ironisnya, ketika bangsa Indonesia memasuki masa transisi menuju demokrasi dan globalisasi, yang relatif mengesampingkan segala perbedaan agama, ras, etnis, bahasa, dan sebagainya, persoalan tersebut termanifestasi keluar. Jelas, ini bukan buah reformasi yang diharapkan oleh masyarakat, tapi sebaliknya tidak diinginkan oleh masyarakat yang plural. Lebih ironis lagi, ketika yang melakukan kontrol terhadap pelaksanaan SKB itu, kelompok-kelompok agama dan Departemen Pendidikan Nasional seakan tidak tahu-menahu.

Bila kita coba tarik ke belakang, SKB tiga menteri itu berlawanan sekali dengan UU No.4 Tahun 1950 tentang Sistem Pendidikan dan Pengarajan Nasional, karena undang-undang tersebut menjamin adanya keragaman jenis pendidikan. Dalam Pasal 13 ayat 1 dikatakan secara tegas: "*Atas dasar kebebasan tiap-tiap warganegara menganut suatu agama atau keyakinan hidup, maka kesempatan leluasa diberikan untuk mendirikan dan menyelenggarakan sekolah-sekolah partikulir.*"

Sedangkan pada Pasal 16, yang mengatur persyaratan menjadi guru, secara tegas dikatakan: "*Di dalam sekolah guru-guru harus menghormati tiap-tiap aliran agama atau aliran hidup.*"

Keluarnya SKB tiga menteri yang mengatur soal pendidikan agama itu sesungguhnya berlawanan dengan semangat reformasi, yang intinya mendorong terciptanya demokratisasi dalam segala hal, termasuk pendidikan. Sebaliknya, SKB tersebut justru mencoba masuk ke relung-relung pribadi seseorang. Sehingga, kalau mau konsisten, selama peraturan yang memicu konflik itu belum dicabut, maka selama itu tidak ada reformasi dalam bidang pendidikan. Yang ada hanya reposisi untuk menduduki jabatan-jabatan strategis bagi mereka yang memiliki *vested interest.*

Mereformasi Departemen P dan K[1]

Departemen Pendidikan Nasional — dulu bernama Departemen Pendidikan dan Kebudayaan — merupakan salah satu instansi pemerintah yang telah lama disinyalir paling korup kedua (selain Departemen Agama). Karena itu, sering dalam nada intermezo maupun serius, orang mengatakan sebaiknya kedua departemen itu dibubarkan saja. Dalam tulisan ini, yang dimaksud dengan Departemen P dan K mencakup dari atas (P dan K Pusat) sampai institusi paling rendah (sekolah) beserta aparatusnya.

Keberadaan Departemen Pendidikan Nasional memang penuh dengan kontradiksi. Jika ada departemen yang bertugas mencerdaskan masyarakat, tapi ia sendiri perlu dicerdaskan, maka itu adalah Departemen Pendidikan Nasional. Jika ada departemen yang tugasnya mengajari masyarakat untuk kritis, tapi ia sendiri perlu dikritisi, maka itu adalah Departemen Pendidikan Nasional. Jika ada departemen yang tugasnya mendidik moral bangsa, tapi ia itu sendiri tidak bermoral, maka itu adalah Departemen P dan K. Jika ada departemen yang tugasnya men-

[1] Tulisan ini pernah dimuat oleh Harian *Suara Bangsa,* 4 Agustus 1999, sehingga konteks bahasannya mencerminkan semangat pada saat itu. Bahkan istilah yang dipakai untuk menyebut departemen pun masih memakai istilah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

didik calon-calon generasi muda yang memiliki wawasan kebangsaan yang luas, tapi para pengelolanya tidak memiliki wawasan kebangsaan, sebaliknya malah sangat primordial dan sektarian, maka itu adalah Departemen Pendidikan Nasional. Jika ada suatu departemen yang seharusnya mengajarkan metode berpikir logis, tapi keputusan-keputusan atau tindakannya sering tidak ketemu nalar, maka itu adalah Departemen Pendidikan Nasional.

Pernyataan-pernyataan yang penuh kontradiksi itu masih bisa dilanjutkan sampai satu halaman penuh. Tapi sekadar contoh, beberapa pernyataan itu cukup representatif untuk menggambarkan kontradiksi-kontradiksi yang ada di institusi pendidikan nasional. Agar tidak disebut sebagai fitnah dan sejenisnya, di bawah ini diuraikan beberapa fakta yang dapat mendukung kebenaran sinyalemen, bahwa Departemen P dan K memang korup dan penuh kontradiksi, sehingga perlu segera direformasi.

1. Sarang Korupsi dan Kolusi

Munculnya sinyalemen di masyarakat, bahwa Departemen P dan K merupakan salah satu institusi pemerintah yang paling korup bukanlah tanpa sebab. Semua itu berangkat dari pengalaman masyarakat sendiri. Keterlibatan pribadi di sekolah swasta sejak 1982 memberikan banyak pelajaran berharga tentang praksis pendidikan nasional. Praktik korupsi dilakukan secara terang-terangan oleh pejabat P dan K. Dalam pemberian bantuan kepada sekolah-sekolah swasta, misalnya, selalu ada penyunatan. Masalah ini mungkin tidak pernah muncul ke permukaan karena saling TST (tahu sama tahu), atau karena permainannya memang sangat canggih, sehingga sulit dilacak kebenarannya. Tapi penulis sendiri pernah menyaksikan langsung. Suatu hari pada 1987, sekolah kami memperoleh surat dari Departemen Pendidikan dan Kebudayaan yang memberitahukan adanya bantuan operasional sebesar Rp 1.000.000. Untuk teknis pencairannya, kami diminta untuk bertemu seseorang yang berinisial BTM di salah satu Hotel di

kawasan Pasar Kembang Malioboro, Yogyakarta. Saya diajak oleh Ketua Yayasan tempat saya mengajar untuk bertemu orang itu. Ternyata, di hotel itu tidak hanya kami saja yang datang menemui BTM, tapi ada pengurus yayasan dari salah satu SMA swasta di Kabupaten Sleman. Orang itu juga datang untuk keperluan yang sama. Kami diajak bicara bersama oleh BTM, yang intinya menjelaskan bahwa untuk pencairan bantuan tersebut kami harus mempunyai rekening. Uang Rp 1.000.000 akan ditransfer ke nomor rekening, tapi mohon agar Rp 100.000 dikembalikan ke nomor rekening BTM. Kuitansi yang harus kami tandatangani adalah Rp 1.000.000.

Bagi sekolah-sekolah swasta kecil, praktik semacam ini merupakan suatu dilema. Di satu pihak, bila menerima permainan seperti itu berarti melawan hati nurani karena mendukung praktik korupsi dan kolusi, tapi bila menolak berarti tidak mendapat apa-apa. Padahal, sekolah betul-betul memerlukan bantuan, sedangkan si pejabat dengan enak berkata, "Kalau tidak setuju, ya bisa diberikan ke sekolah lain."

Semula kami berharap praktik semacam itu akan berakhir pada masa reformasi ini, tapi ternyata sampai sekarang masih berjalan terus. Bantuan Rp 30.000.000,- untuk pembangunan gedung (1999), misalnya, dipotong sampai Rp 3.000.000, atau 10%. Demikian pula pemberian dana bantuan operasional (DBO) untuk SLTP sebesar Rp 4.000.000 dipotong 11,5%. Padahal, dalam buku pedoman pemberian DBO tidak disebutkan adanya potongan. Terjadinya salah sasaran 60% dana beasiswa JPS tahun 1998/1999 merupakan bukti lain yang tak terelakkan tentang korupnya Departemen P dan K (sekarang Departemen Pendidikan Nasional).

Indonesian Corruption Watch (ICVV) mencurigai terjadinya kebocoran sekitar 30% (Rp 400 milyar) dalam distribusi dan spesifikasi buku-buku pelajaran untuk tingkat SD dan SLTP, yang dilakukan dalam empat tahap sejak 1996/1997 hingga 1999/2000 *(Kompas,* 26/9 1998).

Siaran pers bersama antara Departemen P dan K serta Perwakilan Bank Dunia di Jakarta (22/10 1998) mengenai hasil pemeriksaan terhadap pembangunan gedung-gedung sekolah baru yang dibiayai oleh Bank Dunia mengungkapkan adanya kekurangan dan ketidakberesan di Jawa Timur dan Sumatra Barat dalam hal konstruksi. Di Jawa Timur, misalnya, dari 18 sekolah yang baru dibangun dan dipilih secara acak, ditemukan bahwa semua pekerjaan konstruksinya ternyata belum tuntas dan kurang memenuhi syarat. Padahal, pejabat yang berwenang sebelumnya menyatakan pekerjaan telah selesai dan 100% memuaskan.

Masyarakat juga sudah lama mengusulkan agar UUB (Ulangan Umum Bersama) dihapus saja, sebab hanya dianggap sebagai sarang korupsi dan kolusi. Seruan masyarakat itu dapat diterima mengingat, menurut hukum ekonomi, kegiatan yang massal itu seharusnya lebih murah ongkos produksinya, tapi yang terjadi di UUB, justru selalu lebih mahal.

Masyarakat merasakan betul beban berat akibat tindakan kolusi pejabat P dan K dengan swasta dalam hal pengadaan buku-buku pelajaran atau bacaan lainnya. Masyarakat sudah lama berseru agar tindakan menjadikan sekolah sebagai ladang bisnis itu dihentikan, sebab selain membebani masyarakat, yang paling prinsip adalah merusak suasana pendididikan itu sendiri dan berlawanan dengan tugas institusi ini untuk mendidik moral bangsa. Tapi, seruan itu pun tidak pernah didengarkan.

Kolusi juga terjadi pada tingkat Kandep/Kanwil dalam hal pengadaan kartu identitas siswa (OSIS), buku raport, buku absensi siswa, dan lain-lain. Sedangkan kolusi di tingkat sekolah dilakukan pada saat pengadaan pakaian seragam siswa atau kegiatan pariwisata.

2. Lamban dan Tidak Reformis

Salah satu tugas institusi pendidikan adalah mencerdaskan bangsa dan membuat masyarakat kritis. Tapi bila kita perhatikan

pada masa krisis sampai sekarang, jelas, institusi pendidikan itu sama sekali tidak cerdas dan tidak kritis, dan terbukti tidak punya kepekaan terhadap masalah krisis (*setise of crisis).* Meski setiap hari media cetak maupun elektronik memberitakan jutaan anak putus sekolah karena tidak ada biaya, dan puluhan ribu anak menderita penyakit gizi buruk maupun busung lapar, sekolah-sekolah (negeri dan swasta) tetap melakukan pungutan untuk pakaian seragam, uang gedung, dan pungutan lain yang jumlahnya mencapai ratusan ribu hingga jutaan rupiah. Pungutan itu menjadi syarat bagi penerimaan murid baru. Artinya, calon murid baru yang sampai batas akhir daftar ulang tidak bisa bayar uang tersebut, haknya sebagai calon murid otomatis gugur.

Menteri P dan K Juwono Sudarsono (Mei 1998-Oktober 1999) pernah membuat aturan bahwa murid baru tidak harus pakai seragam baru, boleh memakai seragam kakaknya atau orang lain yang sudah tidak terpakai. Tapi yang terjadi di lapangan, pungutan uang seragam, uang gedung, BP3, dan lain-lain untuk tingkat SLTP (Negeri) pun cukup tinggi, rata-rata di atas Rp 150.000 per murid (1999). Dan anehnya, itu justru banyak dilakukan oleh sekolah-sekolah negeri. Hal yang sama terjadi pada kegiatan rekreasi. Meski dalam kondisi krisis, banyak sekolah melaksanakan program pariwisata dengan biaya di atas Rp 100.000 per murid (1999). Seorang guru SLTPN di Gunungkidul yang kritis terhadap kebijakan pimpinannya yang tidak peka krisis, justru dihambat nilai DP3-nva.

Pungutan-pungutan yang tidak mencerminkan *sense of crisis* itu juga terjadi menjelang Ebta/Ebtanas. Sebuah SD di Cipinang, Jakarta Timur, misalnya, mengenakan pungutan sebesar Rp 78.000. Sedangkan untuk tingkat SLTP (terutama swasta), tidak sedikit yang memungut biaya di atas Rp 300.000 per murid (1999). Kebijakan berupa keharusan untuk segera melunasi uang sekolah sebagai syarat mengikuti ulangan umum juga masih ditempuh oleh banyak sekolah. Jadi krisis atau tidak krisis, sebelum atau setelah reformasi, praktiknya sama saja. Tidak ada perbedaan.

Jika kita bertanya, bagaimana pendidikan menghadapi reformasi? Maka jawaban yang diperoleh adalah frustasi, sebab kita tidak menemukan perubahan apa-apa. Korupsi-kolusi dan suasana bisnis tetap merajalela dalam kehidupan birokrasi pendidikan. Materi pelajaran dan metode mengajar belum ada yang berubah. Guru tetap sebagai penatar atau komandan. Model evaluasi terhadap siswa maupun sekolah oleh Kanwil (sekarang Dinas) tetap sama. Dan cara menyikapi perubahan pun sama seperti masa Orde Baru: murid takut kepada guru, guru takut kepada kepala sekolah, kepala sekolah takut kepada pengawas, pengawas takut kepada Kakanwil (sekarang Kepala Dinas Pendidikan), Kepala Dinas takut kepada bupati/walikota (dan tidak tahu, apakah menteri takut kepada presiden?). Jadi belum ada reformasi sama sekali dalam institusi pendidikan nasional. Yang ada hanya perubahan nama dan penanggung jawab saja.

Bila kita bandingkan antara buruh dengan guru dalam menghadapi perubahan, maka buruh terbukti jauh lebih responsif dan berani daripada guru, terutama menyangkut perubahan kebijakan pemerintah. Tapi guru, meski lebih tinggi pendidikannya dan seharusnya selalu mengikuti informasi baru, sikap mereka terhadap perubahan sangat lamban dan cenderung defensif. Buktinya, beberapa kebijakan Menteri P dan K selama krisis ternyata berhenti sebatas kebijakan dan tidak terimplementasi pada tingkat bawah. Padahal, kebijakan-kebijakan menteri itu disampaikan melalui televisi dan radio sehingga, logikanya, dapat diakses oleh semua warga.

Kita bisa ambil contoh paling baru, soal Program Pendaftaran Dini untuk anak Prasejahtera dan Sejahtera I. Meski di media elektronik dan cetak tiap hari diiklankan program tersebut, ketika kita bertanya ke para guru (di Jakarta dan Yogyakarta) mengenai implementasinya, maka jawabannya sama: "Kami hanya tahu dari koran dan TV, tapi tidak tahu bagaimana pelaksanaannya di lapangan. Yang jelas, sampai sekarang sekolah belum memperoleh petunjuk pelaksanaan."

Guru sering dianggap sebagai makluk serba tahu. Tapi bila guru saja tidak tahu sesuatu yang seharusnya dia ketahui, lalu kepada siapa masyarakat dapat bertanya tentang hal-hal baru, terutama dalam bidang pendidikan? Kita bisa memaklumi bila guru yang ada di nun jauh pelosok sana tidak tahu apa-apa tentang kebijakan-kebijakan baru di bidang pendidikan, mengingat yang ada di dekat kekuasaan pun tidak tahu apa-apa. Tapi bila para guru di Jakarta dan Yogyakarta tidak mengetahui persoalan tersebut, jelas ada sesuatu yang hilang pada mereka.

Sesuai dengan tugasnya mencerdaskan bangsa, seharusnya, institusi pendidikan menjadi pelopor pembaruan dalam banyak hal. Tapi ternyata fungsi pelopor itu kalah dengan Departemen Penerangan, yang telah memberikan kebebasan pers tanpa embel-embel dan membubarkan Korpri di lingkungannya. Sementara, di lingkungan P dan K tidak ada pembaruan sama sekali, kecuali menghapus penataran P4, dan itu pun akan diganti dengan Wawasan Kebangsaan, yang isinya mungkin sama dengan penataran P4, hanya namanya saja beda. Padahal, banyak hal yang seharusnya segera direformasi agar praksis pendidikan nasional mempunyai sumbangan yang signifikan bagi bangsa untuk keluar dari krisis, jeratan kemiskinan, dan mengatasi konflik di masyarakat. Banyak orang meyakini, pendidikan yang baik dapat mengantarkan bangsa keluar dari multikrisis. Tapi celakanya, praksis pendidikan nasional tidak jelas *juntrungan*-nya karena departemen yang seharusnya bertanggung jawab untuk pembaruan pendidikan itu sendiri tidak mengalami kebaruan sama sekali. Mereka masih tetap konservatif, korup, tidak peka, serta tidak aspiratif terhadap suara-suara yang disampaikan oleh masyarakat.

Beberapa hal yang perlu segera direformasi dalam tubuh Departemen Pendidikan Nasional sebagai penanggung jawab pelaksana pendidikan antara lain: kecenderungan berpikir dan bertindak sentralistik, tidak mau mendengarkan masukan dari luar, suka memaksakan kehendak, orientasi pada proyek, korupsi dan kolusi, kurang transparan, lemahnya kemampuan manaje-

rial, dan menipisnya wawasan kebangsaan. Sungguh menyedihkan bila praksis pendidikan justru turut memperparah krisis, memiskinkan masyarakat, dan mempertajam konflik sosial seperti yang terjadi selama ini.

Bila internal Departemen Pendidikan Nasional sudah mengalami reformasi seperti yang diharapkan, sehingga menjadi lebih terbuka, aspiratif, demokratis, memiliki kepekaan sosial yang tinggi dalam setiap kebijakannya, terbebas dari korupsi dan kolusi, lebih efisien, memiliki kemampuan manajerial yang tinggi sehingga mampu membuat perencanaan yang matang dan holistik, serta memiliki wawasan kebangsaan yang tinggi; barulah praksis pendidikan (di lapangan) dapat direformasi sesuai harapan masyarakat. Sebab, kalau yang di atas sudah berubah, maka perubahan di tingkat bawah tidak ada penghalangnya. Tapi bila di tingkat atas belum mengalami reformasi sama sekali, perubahan di bawah akan mendapat resistensi dari birokrasi di pusat. Dan dengan ancaman tidak memperoleh bantuan bila tidak patuh pada birokrasi di pusat, aparat paling bawah (kepala sekolah) pasti takut melanggar perintah dari atas. Apalagi, para kepala sekolah dan guru kita memiliki nyali yang kecil terhadap birokrat pendidikan.

Tapi bila mereka yang menentukan kebijakan di Departemen Pendidikan Nasional tetap resisten terhadap perubahan, sulit sekali mengharapkan terjadinya perubahan praksis pendidikan. Akhirnya, menteri boleh berganti-ganti, tapi kalau dirjennya ke bawah masih tetap warisan Orde Baru, menteri baru itu tidak akan membawa perubahan apa-apa kecuali hanya melahirkan wacana-wacana baru saja. Langkah awal mereformasi Departemen Pendidikan Nasional adalah mengganti para birokrat yang sudah terbukti korup dan kolusi. Cuma masalahnya, apakah menteri punya keberanian untuk itu? Sebab, langkah itu pasti akan membuat beratus atau beribu pejabat P dan K menjadi terancam posisinya. Tapi bila langkah mereformasi itu tidak dilakukan, maka selain pendidikan kehilangan auranya, masya-

rakat juga tetap hidup dalam situasi sebelum reformasi: tertindas, dipermiskin, diperbodoh oleh sekolah. Padahal, sekolah seharusnya mencerdaskan dan membebaskan masyarakat dari jeratan kemiskinan.

Rusak, Pendidikan di Era Otonomi Derah

Pelaksanaan otonomi daerah mulai 2001 di tingkat kabupaten/kota memiliki makna ganda bagi pelaksanaan jalannya pendidikan nasional. Di satu pihak, otonomi daerah memberikan banyak peluang untuk terjadi perubahan di tingkat daerah, karena daerah memiliki kewenangan sendiri, dibanding dengan sistem yang sentralistik. Tapi pada sisi lain, otonomi daerah sekaligus memberikan sejumlah ancaman yang serius dalam tatanan kehidupan politik di daerah, termasuk bidang pendidikan nasional.

Tatkala otonomi daerah masih menjadi wacana, seperti pada masa Orde Baru —yang mengujicobakan pelaksanaan otonomi daerah ke beberapa daerah yang dipandang mampu —banyak orang berharap, pelaksanaan otonomi daerah akan berdampak positif bagi perkembangan pendidikan nasional, karena daerah memiliki kewenangan untuk menentukan kebijakan sendiri tanpa harus menunggu komando dari atas. Selama sistem politik masih sentralistik, semua kebijakan, termasuk dalam bidang pendidikan, diatur oleh pusat. Daerah tinggal menjalankan saja sesuai dengan penafsiran mereka. Bila mereka salah dalam menafsirkan, mereka akan mencari perlindungan pada belum adanya juklak (petunjuk pelaksanaan) dan juknis (petunjuk teknis). Dengan berlindung pada dua hal itu, mereka terbebas dari tuntutan kesalahan.

Namun, setelah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur soal pelaksanaan otonomi daerah itu dilaksanakan, yang terjadi di lapangan tidak seindah yang dibayangkan sebelumnya. Kecemasan para ahli politik, aktivis LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), dan masyarakat bahwa otonomi daerah akan melahirkan raja-raja kecil pada tingkat bupati/walikota, ternyata menjadi kenyataan. Munculnya raja-raja kecil di daerah itu dengan sendirinya melahirkan feodalisme baru di masyarakat. Tak sedikit bupati/wakilota yang berangan-angan hidup pada zaman feodalisme kuno; mereka menyelenggarakan upacara arak-arakan di kota dengan melibatkan segenap lapisan masyarakat. Sang bupati/walikota biasanya memakai pakaian adat dan naik kereta kencana, *membo-membo* (berangan-angan menyerupai) keagungan raja Mataram zaman dulu. Feodalisme baru tersebut kemudian mewarnai sikap, perilaku, dan cara pengambilan keputusan mereka untuk hal-hal yang menyangkut kepentingan publik. Pengambilan keputusan, termasuk penempatan pejabat baru, tidak didasarkan pada prinsip-prinsip meritokrasi, tapi pada prinsip kedekatan atau *likedislike.* Sehingga, tak jarang yang diangkat untuk menduduki jabatan-jabatan strategis itu orang-orang yang belum tentu memiliki kemampuan dan integritas, tapi karena mereka dekat dengan bupati/walikota saja.

Kondisi yang buruk itu juga terjadi pada bidang pendidikan. Awal kecemasan masyarakat terhadap pelaksanaan otonomi daerah ini adalah ketika yang diangkat menjadi Kepala Dinas Pendidikan Nasional (Kepala Diknas) — pengganti Kandep (Kantor Departemen) P dan K —adalah orang-orang yang berlatar belakang nonpendidikan. Artinya, mereka sebelumnya tidak pernah menangani bidang pendidikan, baik sebagai guru, kepala sekolah, pengawas, atau staf di lingkungan Departemen Pendidikan Nasional. Sebaliknya, yang banyak terjadi, mayoritas mantan camat adalah pejabat sospol yang lebih paham bermain politik dan mengendalikan massa daripada mengembangkan

pendidikan, pejabat Dinas Pertamanan, pejabat Dinas Parkir, bahkan ada yang sebelumnya menjadi Kepala Dinas Pemakaman.

Orang boleh berargumen, Kepala Diknas adalah jabatan politik, bukan jabatan profesional, sehingga tidak harus berlatar belakang kependidikan atau meniti karir di bidang pendidikan. Argumen semacam itu sah-sah saja. Tetapi saya yakin, latar belakang pendidikan seseorang dan atau karir sebelumnya akan turut menentukan arah atau corak kebijakan yang akan diambilnya. Bagaimana mungkin mantan pejabat sospol dapat membuat kebijakan pendidikan yang lebih baik dan demokratis, sementara otak mereka sudah terbiasa dipenuhi pikiran-pikiran yang penuh prasangka ideologis politis? Juga, bagaimana mungkin seorang Kepala Dinas Pendidikan yang sebelumnya menjadi Kepala Dinas Pendapatan Daerah dapat membuat kebijakan pendidikan yang populis, karena selama bertahun-tahun otak mereka dipenuhi dengan pencapaian target setoran pendapatan daerah? Mungkin yang terjadi kemudian adalah menjadikan pendidikan sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD), seperti yang terjadi di banyak tempat.

Kecuali itu, bila betul latar belakang pendidikan dan karir tidak berkorelasi positif dengan tingkat kemampuan, kecakapan, dan kepekan seseorang terhadap bidang yang ditangani, mengapa harus ada penjurusan di perguruan tinggi? Mengapa tidak semua orang diberi materi yang sama? Mengapa masyarakat masih meresahkan banyaknya sarjana yang tidak bekerja sesuai bidangnya? Keresahan semacam itu jelas berangkat dari asumsi, kecakapan dan atau kompetensi seseorang di bidang tertentu dapat dilihat dari latar belakang pendidikan, perhatian, dan perjalanan karirnya. Jadi, jelas ada kolerasi positif antara latar belakang pendidikan, perhatian, dan perjalanan karir seseorang dengan kecakapan dan kemampuan seseorang di jabatan yang diembannya.

Secara empiris, menangani pendidikan itu lain sekali dengan menangani bidang-bidang lainnya. Menangani bidang ekonomi

itu jelas. Yang penting bagaimana meningkatkan produktivitas dan pendapatan negara. Menangani parkir juga jelas, bahwa bisa memperoleh pendapatan sebesar-besarnya dari sektor parkir. Tapi menangani pendidikan, tidak bisa dirumuskan secara sederhana semacam itu. Sebab, bila targetnya adalah meningkatkan nilai Ebtanas atau sekarang diganti UAN (Ujian Akhir Nasional), tapi kalau cara-cara yang ditempuh untuk itu sangat keras seperti militer, pasti akan menuai kritik keras dari masyarakat. Jadi memerlukan keahlian tersendiri. Dan untuk itu, memang diperlukan orang yang memiliki latar belakang pendidikan maupun karir dalam bidang pendidikan. Sulit bagi seorang pejabat yang tidak memiliki latar belakang kependidikan, baik studi maupun karirnya, untuk mengambil kebijakan yang tepat dalam pendidikan.

Bila sekarang kita mencoba menelusuri di lapangan, kenyataannya, di banyak daerah, kinerja Kepala Dinas Pendidikan mengecewakan, seperti yang sudah diprediksi sebelumnya. Sedikit sekali Kepala Dinas Pendidikan yang memiliki prestasi bagus dan tidak menimbulkan masalah dalam relasi dengan para guru maupun masyarakat. Kinerja mereka yang mengecewakan itu dapat dilihat dari banyak segi.

Pertama, mereka tidak paham persoalan-persoalan pendidikan di wilayahnya, sehingga tidak memiliki konsep pengembangan pendidikan secara jelas, kecuali hanya membangun fisik karena hal itu terkait dengan proyek, dan berarti juga lahan korupsi yang nyata. Tidak mengherankan bila 75% dana pendidikan di daerah-daerah hanya dialokasikan untuk bangunan fisik, baik untuk rehabilitasi gedung-gedung yang rusak maupun membangun unit gedung baru. Jangan tanya mereka bagaimana mengembangkan sistem pendidikan di wilayahnya agar pendidikan itu tidak memiskinkan dan memperbodoh masyarakat, sebaliknya dapat menolong yang miskin untuk keluar dari kemiskinannya. Bila mereka ditanya mengenai soal substansi, jawaban mereka akan seperti memutar kaset dalam *tape rccorder,* yaitu melaksanakan KBK (Kurikulum Berbasis Kompetensi) dan *life*

skill. Tapi jangan bertanya apa dan bagaimana konsep KBK maupun *life skill* itu, atau apa beda KBK dengan *life skill,* karena mereka memang tidak memahaminya.

Kedua, karena sudah terbiasa bekerja sebagai birokrat, yang sangat birokratis dan cenderung feodal, maka kebanyakan Kepala Dinas Pendidikan di daerah masih tetap memainkan peran sebagai pengawas terhadap jalannya pendidikan. Mereka bukan bertindak sebagai motivator dan fasilitator bagi jalannya pendidikan di daerah, melainkan menjadi pengawas atau mandor dari para guru di daerahnya. Tak heran bila lembaga-lembaga seperti pengawas atau K3S (Kelompok Kerja Kepala Sekolah) — sekarang berganti nama menjadi MKKS (Musyawarah Kerja Kepala Sekolah) —yang seharusnya dibubarkan karena tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokratisasi, masih tetap dipertahankan, bahkan tetap dominan menentukan merah-hijaunya pendidikan seperti pada masa Orde Baru.

Ketiga, yang amat norak adalah main kuasa terhadap guru dan kepala sekolah. Bila pada masa lalu (sebelum otonomi daerah) mutasi guru itu terjadi atas usulan guru yang bersangkutan atau karena kenaikan jabatan, misalnya menjadi kepala sekolah di tempat lain, setelah otonomi daerah, pemindahan guru secara sewenang-wenang atas inisiatif pimpinan daerah itu marak terjadi. Mutasi guru yang dilakukan atas kehendak pimpinan daerah melalui Kepala Dinas Pendidikan itu terutama terjadi pada guru-guru yang tidak disenangi (dengan alasan apa pun), untuk selanjutnya dibuang ke daerah terpencil. Beberapa contoh mutasi kepala sekolah dan guru yang dilakukan oleh pimpinan daerah secara sewenang-wenang itu dapat disebutkan antara lain: mutasi beberapa Kepala SMAN di Bandung, Jawa Barat, yang dilakukan menjelang ujian akhir 2002, termasuk salah satunya Kepala SMA 3 Bandung yang cukup terkenal itu, dan Kepala SLTPN Manding, Sumenep, Madura yang juga terjadi menjelang Ujian Akhir Nasional 2002. Juga Haryadi Kepala SD di Bengkulu Utara, yang dilempar dari sekolah di lingkungan kota kabupaten ke sekolah yang lebih terpencil, sehingga akses

terhadap informasi dan mobilitas sosialnya menjadi berkurang. Haryadi adalah salah satu penggerak organisasi guru independen di Bengkulu.

Sedangkan pada tingkat guru, jauh lebih banyak terjadi. Pada 2002, misalnya, empat guru di SMPN 4 Tangerang dipindahkan ke sekolah yang berbeda dan diberi tugas mengajar yang berbeda dengan disiplin ilmunya, hanya karena guru yang bersangkutan menuntut adanya transparansi pengelolaan uang oleh kepala sekolah. Di Kabupaten Temanggung, Jawa Tengah, pada awal 2004, Waldonah, guru Kimia SMA I, dipindah ke daerah, 60 km dari rumahnya hanya karena yang bersangkutan menuntut dibubarkannya MKKS dan pelaksanaan aturan tentang pembatasan masa jabatan kepala sekolah menjadi empat tahun. Ketika Waldonah tengah mengajukan gugatan ke PTUN, Bupati Temanggung Totok Ary Prabowo melalui pengacara Waldonah meminta agar Waldonah pindah saja ke Kabupaten Magelang, tapi sekolahnya mencari sendiri. Ini jelas merupakan bentuk tindakan pengusiran seorang Bupati kepada seorang guru yang kritis terhadap birokrasi.

Di Jakarta, mutasi secara sewenang-wenang, termasuk penurunan pangkat, bahkan penghentian gaji guru, terjadi pada beberapa guru di SMPN 56 Melawai Jakarta Selatan, yang secara berani menolak kebijakan tukar guling *(ruilslag)* Gedung SMPN 56 Melawai yang dilakukan oleh Departemen Pendidikan Nasional dengan pengusaha Abdul I^atief. Guru-guru yang tidak mau ikut boyongan ke SMPN 56 Jeruk Purut dikenai sanksi mutasi dan penurunan pangkat, sedangkan Nurlaila yang masih tetap bertahan di SMPN 56 Melawai, selain dikenai sanksi penurunan pangkat, juga distop gajinya. Semua itu terjadi karena Gubernur DKI Jakarta adalah atasan langsung guru pada masa otonomi daerah. Oleh sebab itu, siapa pun guru yang berani berhadapan dirinya, akan mendapatkan sanksi dari kekuasaannya.

Pada masa Orde Baru dulu, juga sering terjadi mutasi secara sewenang-wenang. Tapi itu lebih banyak disebabkan guru yang

bersangkutan menolak Golkar, baik tidak mau memilih maupun secara terang-terangan menjadi anggota partai politik lain. Jadi, Golkar pada saat itu memiliki andil besar dalam proses marjinalisasi guru. Oleh sebab itu, hanya guru yang bodoh saja yang masih tetap memilih Golkar, karena sudah terbukti Golkar pada masa lalu memarjinalisasikan peran guru cuma karena perbedaan keyakinan politik saja. Dan untuk itu, Golkar belum pernah meminta maaf atas perbuatannya masa lalu itu. Bila ditelisik lebih jauh, birokrasi yang memainkan peran sekarang ini—yang memutasi guru secara sewenang-wenang—itu juga birokrasi warisan Golkar. Bahkan, orang-orangnya mungkin masih setia pada Golkar. Yang pasti, bukan reformis.

Tindakan para pejabat daerah yang memutasi para kepala sekolah atau guru yang tidak mereka senangi itu, jelas mencerminkan sikap kesewenang-wenangan penguasa daerah dan menunjukkan ketidakpekaannya terhadap masalah pendidikan. Yang mereka pertimbangkan hanyalah keamanan dan kenyamanan kekuasaan saja. Mereka tidak mempertimbangkan efek pedagogis murid kelas III yang akan ujian dan para guru yang sedang menyiapkan ujian untuk kelas III. Tindakan mereka semata-mata hanya didasarkan pada kepuasan penguasa saja. Dan celakanya, kebijakan semacam itu tidak dapat diintervensi oleh Pusat lagi dengan alasan menjadi wewenang daerah.

Hantu mutasi kepala sekolah dan guru atas kehendak penguasa itu kini mulai dirasakan, terutama oleh para guru SD yang posisi tawarnya amat lemah. Bila mereka bersikap kritis sedikit saja langsung dimutasi. Celakanya, organisasi guru seperti PGRI yang seharusnya membela para guru, justru turut melempangkan jalan mutasi itu.

Hal lain yang mengecewakan para guru dengan adanya otonomi daerah itu adalah, para guru sekarang merasakan terlalu birokratisnya pengurusan pangkat atau nasib lain, dibanding dengan kondisi masa lalu yang lebih sederhana dan cepat. Ini sungguh ironis, karena otonomi daerah itu, logika linearnya, membuat urusan guru menjadi lebih sederhana dan mudah

karena secara fisik jarak antara guru dan penentu kebijakan itu amat dekat. Tapi di lapangan, guru merasakan bahwa urusan nasib sekarang lebih birokratis dibanding dengan sebelum otonomi daerah.

Secara umum, pelaksanaan otonomi daerah mempersempit cakrawala dan mobilitas guru dari satu daerah ke daerah lain, karena masing-masing daerah bersikap tertutup, tidak mau melepas guru dari wiliayahnya, atau sebaliknya, menerima guru dari wilayah lain. Masing-masing daerah mengurusi dirinya sendiri, sehingga mutasi guru antar daerah sulit dilakukan. Di sisi lain, kebijakan itu memang berdampak positif, terutama dapat menahan perpindahan guru-guru dari daerah miskin ke daerah yang lebih makmur. Tapi di sisi lain, kurang akomodatif terhadap realitas bangsa yang merupakan negara kesatuan dan sekaligus juga batas-batas antarwilayahnya memang tipis.

1. Memupuk KKN

Fenomena menarik yang patut dicatat dengan adanya otonomi daerah adalah, proses rekrutmen tenaga guru sekarang ini menjadi jauh lebih buruk daripada masa sebelumnya. I lai itu karena praktik KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) yang pada masa-masa sebelumnya dijalankan secara sembunyi-sembunyi, sekarang dijalankan secara terang-terangan. Dalam kolusi sekarang ini, tawar-menawar jabatan guru dilakukan secara terang-terangan antara calon guru dengan aparat Pemda. Entah ada koordinasi antardaerah atau tidak, yang pasti, ada semacam keseragaman tarif untuk dapat diterima menjadi guru negeri. Untuk menjadi guru SD, misalnya, tarifnya antara Rp 10.000.000-Rp 20.000.000. Sedangkan untuk menjadi guru SMP-SMTA, karena dasar pendidikannya sama-sama SI, tarifnya antara Rp 20.000.000-Rp 40.000.000. Tarif sebesar itu berlaku untuk calon guru di pelosok Jawa sampai metropolitan seperti Jakarta. Sedikit guru yang direkrut tanpa melalui proses jual beli tersebut.

Sedangkan praktik nepotisme banyak dilakukan oleh bupati/walikota dan staf-stafnya. Sering muncul protes dari para peserta tes, karena orang yang semula tidak masuk dalam daftar pengumuman yang dinyatakan lolos seleksi calon guru negeri, tiba-tiba turut dilantik menjadi calon guru negeri. Hal itu terjadi karena proses rekrutmennya dilakukan melalui jalur nepotisme, baik yang dilakukan oleh bupati/walikota maupun stafnya.

Proses rekrutmen dengan memakai model KKN ini jelas akan mengulang kesalahan rekrutmen guru pada masa Orde Baru. Akhirnya, yang menjadi guru bukan orang-orang yang memiliki kemampuan akademis cukup baik, melainkan mereka yang memiliki kemampuan untuk membayar uang pelicin. Dampaknya yang lebih jauh adalah, kita sulit mengharapkan munculnya guru-guru yang bermutu di masa mendatang karena proses rekrutmennya memang sarat KKN. Kecuali itu, pembayaran uang pelicin untuk menjadi guru akan turut membentuk orientasi para guru baru. Orientasi pertama mereka adalah mengembalikan uang pelicin itu, terlebih bila uang pelicin itu diperoleh dengan cara mencari pinjaman di bank. Bagaimana mereka memobilisasi dana untuk mengembalikan utang-utang tersebut, itu masalah lain; yang penting, uang cepat kembali. Tak jarang bila kemudian guru menjalankan praktik-praktik dagang kepada muridnya. Murid menjadi pangsa pasar yang subur untuk menjual produk-produk tertentu yang dapat memberikan tambahan hasil kepada para guru. Akibatnya, orang tua murid semakin terbeban oleh praktik dagang para guru tersebut.

Berdasarkan fenomena yang terjadi selama tiga tahun terakhir ini, maka menurut hemat penulis perlu ada pembenahan dalam masalah rekrutmen calon-calon guru. Proses rekrutmen guru lebih baik ditangani oleh Pusat, dan setelah itu baru disalurkan ke daerah-daerah. Guna menghindari perpindahan lokasi mengajar, karena pada umumnya para guru ingin mengajar di daerahnya sendiri, maka sistem penerimaan dengan mendasarkan pada lokasi tempat tempat tinggal itu amat penting. Sebagai

contoh, penerimaan calon guru negeri di Kabupaten Sumedang lebih baik mengambil dari orang-orang Sumedang sendiri. Tapi agar proses rekrutmennya tereliminasi dari praktik KKN, maka prosesnya diserahkan ke Pusat. Memang, Pusat pun tidak akan terbebas dari praktik KKN sama sekali. Tapi pengalaman menunjukkan, bahwa rekrutmen guru yang dilakukan oleh pusat jauh lebih bersih dibandingkan dengan yang dijalankan oleh Pemda. Jangan sekali-kali memberikan kepercayaan kepada daerah untuk merekrut calon-calon guru negeri, kecuali menghendaki mutu guru di Indonesia menjadi semakin buruk di masa-masa mendatang.

Kecenderungan memupuk mentalitas KKN bukan hanya dalam hal rekrutmen guru saja, tapi juga dalam mutasi guru, pelaksanaan pembangunan/rehabilitasi gedung-gedung SD, pengadaan sarana pendidikan serta buku pelajaran. Di Kota Bekasi misalnya, para guru resah karena menjelang Tahun Ajaran Baru 2004/2005 ini Dinas Pendidikan Kota Bekasi melakukan pemaksaan kepada sekolah untuk membeli sejumlah buku dari penerbit tertentu. Kolusi dan paksaan ini diperintah langsung oleh Kepala Dinas Kota Bekasi, yang diikuti oleh seluruh Kacabdin (Kepala Cabang Dinas) Kecamatan, serta K3S (Kelompok Kerja Kepala Sekolah)-nya. Paksaan itu disertai ancaman, bila sekolah tidak mengikuti anjuran Dinas Pendidikan akan terkena sanksi (surat pembaca seorang guru di Harian *Kompas,* 23 Mei 2004).

2. Saling Lempar Tanggung Jawab

Masalah yang lebih rumit lagi dengan adanya otonomi daerah ini adalah kekurangan guru SD di banyak tempat dan banyaknya gedung SD di seluruh wilayah Indonesia yang bobrok atau bahkan roboh. Dua hal itu menjadi amat rumit, karena Pemda selalu menyatakan tidak memiliki dana untuk mengangkat guru-guru SD baru dan juga untuk merehabilitasi gedung-gedung SD yang rusak atau membangun unit gedung baru. Di

lain pihak, Pemerintah Pusat tidak mau tahu persoalan di daerah, dengan alasan telah menyerahkan wewenang sepenuhnya kepada daerah lewat penyerahan dana alokasi umum (DAU). Pemerintah Pusat berasumsi bahwa kekurangan guru SD maupun kerusakan gedung-gedung SD itu dapat ditutup oleh Pemda melalui DAU yang sudah diberikan ke semua daerah.

Bila kita coba kalkulasi, tingkat kekurangan guru SD di setiap daerah di seluruh wilayah Indonesia itu antara 25% sampai 40% dari total kebutuhan, sehingga bila tidak segera diatasi, maka mutu pendidikan di daerah akan makin tertinggal, karena proses belajar mengajar tidak berjalan secara optimal. Guru yang merupakan tiang utama pelaksanaan proses pembelajaran tidak bisa menjalankan peran optimal, karena satu guru harus mengajar lebih dari dua kelas yang berbeda, sehingga waktu maupun pikirannya tidak bisa konsentrasi penuh, seperti halnya ketika mengajar satu kelas yang sama.

Saling lempar tanggung jawab antara Pemerintah Pusat dan Pemda juga sering terjadi pada pengadaan prasarana dan sarana pendidikan. Sekarang, sekitar 40-60% gedung SD di seluruh Indonesia mengalami kerusakan, dari yang ringan, sedang, sampai berat. Bahkan ada yang sudah sampai pada tingkat roboh akibat mutu pembangunan yang buruk. Kemampuan Pemerintah Daerah (Pemda) untuk merehabilitasi gedung-gedung SD tersebut setiap tahun rata-rata hanya sekitar 30 unit, padahal setiap kabupaten memiliki rata-rata 500 lebih SD. Tanpa kebijakan rehabilitasi secara serentak dan berkualitas, maka alokasi dana pendidikan di tiap daerah setiap tahunnya hanya habis untuk pembangunan fisik saja, terutama untuk rehabilitasi gedung SD, sehingga tidak sempat menyentuh perbaikan kualitas guru, sarana pendidikan lainnya, serta pengembangan aktivitas lain yang lebih kreatif. Untuk dapat merehabilitasi serentak, harus ada campur tangan Pemerintah Pusat, dan pelaksanaannya perlu melibatkan masyarakat sehingga kontrolnya lebih ketat.

Saling lempar tanggung jawab juga terjadi pada soal kesejahteraan guru yang berbeda-beda antardaerah. Besaran gaji

pokok dan tunjangan fungsionalnya untuk semua guru negeri (sesuai golongan) di seluruh Indonesia memang sama, karena hal itu diatur dalam undang-undang kepegawaian dan diatur oleh satu instansi yang sama, yaitu Kementerian Penertiban Aparatur Negara (Men-PAN). Tapi di era otonomi ini, setiap daerah memiliki kebijakan sendiri untuk meningkatkan kesejahteraan guru. Guru-guru di wilayah DKI Jakarta, misalnya, selain menerima gaji pokok dan tunjangan fungsional dari Pemerintah Pusat, juga menerima tunjangan *transport* dan kesejahteraan yang besarnya mencapai Rp. 900.000 per guru/bulan. Demikian pula para guru di daerah Riau, Kutai, dan daerah-daerah makmur lainnya mereka menerima tunjangan lain dari Pemda. Sebaliknya, para guru yang bertugas di daerah miskin, mereka tidak mendapatkan tambahan apa pun. Sebaliknya, malah sering kadang harus *nomboki* kegiatannya, atau Pemdanya membuat aturan yang memotong gaji mereka. Padahal, guru yang bertugas di daerah terpencil mengajar lebih berat karena berhadapan dengan anak-anak kurang gizi dan miskin fasilitas. Menghadapi ketidakadilan semacam itu, mestinya Pemerintah Pusat dapat intervensi dengan memberikan insentif kepada para guru di daerah miskin agar kesenjangan pendapatan sesama guru negeri tidak terlalu jauh.

Nasib lebih buruk dirasakan oleh para guru honorer, baik yang mengajar di sekolah-sekolah swasta maupun di sekolah-sekolah negeri. Bagi mereka yang mengajar di daerah-daerah yang makmur dan kepala daerahnya memiliki kepedulian pada bidang pendidikan — karena tidak semua daerah makmur bupati/walikotanya memiliki komitmen pada pendidikan — barangkali nasib mereka lebih baik, karena Pemda memiliki dana cukup untuk menggaji mereka. Tapi bagi mereka yang mengajar di daerah-daerah miskin, nasib mereka semakin merana, karena selain Pemdanya tidak memiliki dana, intervensi Pusat juga sudah tidak ada lagi.

3. Swasta Makin Liar

Pelaksanaan otonomi daerah yang kemudian diikuti dengan otonomi pendidikan ternyata membawa dampak amat luas terhadap praktik pendidikan nasional. Bagi sekolah-sekolah negeri, saling lempar tanggung jawab antara Pemerintah Pusat dan Pemda itu membawa dampak makin tidak tertanganinya kekurangan guru dan kerusakan gedung-gedung SD. Tapi bagi sekolah-sekolah swasta, saling lempar tanggung jawab antara Pemerintah Pusat dan Daerah itu membawa dampak pada makin liarnya sekolah-sekolah swasta dalam melakukan pungutan biaya sekolah. Dengan dalih otonomi daerah dan otonomi sekolah, sekolah-sekolah swasta makin liar menarik iuran ini-itu untuk menjalankan pendidikannya.

Saya sendiri tidak bisa memahami argumentasi yang dibangun para pengelelola sekolah swasta. Sebab, bukankah swasta di Indonesia itu sejak awal hidup dari masyarakat, bukan dari pemerintah? Sekolah-sekolah swasta itu, sejak awal, didirikan mengandalkan dukungan masyarakat, khususnya orang tua wali murid untuk pembiayaannya. Bantuan dari Pemerintah relatif kecil, paling hanya berupa guru negeri yang diperbantukan (Guru DPK), dan itu pun jumlahnya tidak sampai separuh dari total guru di sekolah tersebut. Dengan demikian, ada otonomi atau tidak, sebetulnya tidak berpengaruh terhadap kondisi anggaran sekolah karena sejak dulu memang begitu. Maka sungguh mengherankan bila di era otonomi ini sekolah-sekolah swasta melakukan pungutan macam-macam dengan dalih otonomi daerah sehingga sekolah harus mandiri. Sekolah swasta harus mandiri itu sudah sejak dari sowo-nya, sehingga sangat tidak etis bila kemudian menjadikan pelaksanaan otonomi daerah dan otonomi pendidikan sebagai dasar untuk melakukan pungutan.

Dalam situasi masyarakat belum menyadari hak-haknya sebagai warga negara yang baik, cara kerja sekolah-sekolah swasta itu kian sulit dikontrol. Apalagi, kepada masyarakat juga tidak pernah ditunjukkan, berapa besar pengurangan subsidi

yang diberikan pemerintah ke sekolah tersebut dibanding dengan masa lalu sebelum ada otonomi. Bila pengelola sekolah dapat menunjukkan data tersebut dan masyarakat dapat mengaksesnya, barangkali itu akan sangat membantu masyarakat untuk memahami tingkat kesulitan pihak sekolah dalam menjalankan manajemen pendidikan. Seandainya kepada masyarakat ditunjukkan data subsidi, berkurang atau bertambah, mungkin mereka akan percaya, lalu mendukung penuh kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pihak sekolah. Tapi karena data tersebut sampai sekarang tidak ada, maka masyarakat hanya dapat berprasangka buruk. Jangan-jangan kecurigaan orang tua wali murid bahwa otonomi daerah dan otonomi pendidikan hanya dijadikan kedok oleh pengelola sekolah swasta untuk menarik pungutan yang makin banyak, memang ada betulnya.

Saling lempar tanggung jawab antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, atau antara Pemerintah dengan masyarakat pengelola sekolah swasta, jelas akan merusak sistem pendidikan nasional, karena pendidikan nasional tidak akan berjalan lancar, tapi terus tertatih-tatih, bak seorang anak yang terus mencari kedua orang tuanya. Kesibukan sehari-harinya tidak untuk bekerja produktif, tapi hanya mencari kedua orang tuanya sampai ketemu. Dan bila tidak ketemu, mungkin depresi atau malah sampai bunuh diri. Kondisi yang sama akan terjadi pada bidang pendidikan. Bila selamanya muncul fenomena saling lempar tanggung jawab antara Pemerintah Pusat dan Pemda, maka pendidikan menjadi tidak terurus.

Melihat kondisi buruk di lapangan tersebut, maka kecenderungan untuk saling lempar tanggung jawab itu perlu diakhiri dengan membuat kebijakan tunggal. Caranya adalah, *pertama,* menarik kembali semua urusan tenaga kependidikan dari pengangkatan dan penempatan guru negeri, mutasi, kenaikan pangkat, hingga soal urusan kesejahteraan ke Pusat lagi, agar tidak memberi ruang baru untuk korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) serta melahirkan raja-raja kecil yang korup di daerah-daerah.

Hal itu penting demi kelancaran nasib guru itu sendiri, serta untuk menghindarkan para guru bersikap kedaerah-daerahan.

Berdasarkan pengalaman masa lalu hingga kini, Pemda belum memilki *traek record* yang baik dalam mengelola pendidikan, termasuk penanganan guru. Yang ada justru tindakan represif terhadap para guru SD. Selama bertahun-tahun, guru SD di bawah wewenang Pemda; mereka selalu menjadi sapi perahan orang-orang Pemda. Juga menjadi garda depan untuk pemenangan Golkar selama masa Orde Baru. Kecuali itu, Pemda juga tidak memilki uang, sumber daya manusia, dan manajemen, sehingga meski kewenangan dalam banyak hal ada pada mereka, tapi sumber gaji guru tetap dari Pusat. Yang dimiliki oleh Pemda hanya satu, yaitu ingin uangnya saja mereka *keep.* Sulit mempercayai Pemda mampu mengembangkan pendidikan yang lebih baik dan demokratis, karena mereka sudah terbiasa menjadi raja-raja kecil yang menuntut penghormatan tinggi, tapi sekaligus bermental jongos terhadap atasan. Bagaimana mungkin orang yang tidak hidup merdeka akan memerdekakan sesamanya? Itu hanyalah ilusi belaka.

Kedua, resentralisasi pembangunan gedung-gedung sekolah SD. Fakta menunjukkan, pembangunan gedung-gedung SLTP/SMTA yang langsung ditangani Pusat ternyata jauh lebih awet dibanding gedung-gedung SD yang ditangani Pemda. Mengapa? Karena birokrasi Pemda lebih panjang, sehingga lebih banyak dana dipotong dan hanya sedikit yang jatuh untuk pembangunan. Di wilayah Jawa Timur, misalnya, ada satu kabupaten yang memiliki lebih dari 100 pengusaha pemborong resmi. Kepemilikan perusahaan tersebut umumnya ada keterkaitan dengan pejabat di kabupaten. Para pemborong itu selalu memperebutkan pembangunan unit gedung baru atau rehabilitasi gedung SD untuk bisa bertahan, karena satu-satunya bangunan konstruksi yang terus berjalan dan memiliki nilai cukup besar adalah pembangunan gedung SD, baik membangun unit gedung baru maupun rehabilitasi. Karena perusahaan itu harus hidup terus dan dimiliki

oleh para kerabat pejabat kabupaten, maka dengan sendirinya diusahakan selalu ada proyek yang dikerjakan. Tidak mengherankan bila kemudian 75% dana pendidikan di daerah selalu dialokasikan untuk pembangunan gedung setiap tahun guna menghidupi rekanan (pemborong) yang *notabene* milik orang-orang di sekitar eksekutif maupun legislatif tersebut. Dengan kata lain, anggaran pendidikan di daerah itu bukan untuk perbaikan dan pengembangan pendidikan, tapi untuk *rayahan* para *konco-konco* pejabat kabupaten atau DPRD.

Betul, ada Dewan Pendidikan Kabupaten/Kota yang dapat menjadi pengontrol jalannya pendidikan di daerah. Tapi tetap ada masalah. Menurut SK Menteri Pendidikan Nasional No.044/U/2002, pembentukan dan penentuan itu dilakukan oleh bupati/walikota. Dengan sendirinya hanya orang-orang yang menurut perasaan bupati/walikota dapat dikendalikanlah yang dipilih menjadi anggota Dewan Pendidikan. Mereka yang kritis terhadap bupati/ walikota tidak bakal menjadi anggota Dewan Pendidikan, apalagi menjadi pengurusnya. Dengan kata lain, keberadaan Dewan Pendidikan dan turunannya Komite Sekolah sebagai kontrol terhadap jalannya pendidikan di daerah itu hanya bohong-bohongan belaka. Realitasnya di lapangan tidak seindah itu.

Bila situasi dan kondisi pendidikan itu dibiarkan terus, maka jangankan bicara soal kualitas, kuantitas saja tidak akan terpenuhi, karena guru, gedung sekolah, dan fasilitas lainya kurang. Sehingga tidak berlebihan bila disimpulkan, bahwa pendidikan di era otonomi rusak, selama tidak ada perubahan mentalitas birokrat di tingkat Pemda, baik di tingkat eksekutif maupun legislatif sebagai pengelola pendidikan. Terlebih tidak adanya kesadaran masyarakat untuk turut mengontrol jalannya pendidikan, dan semakin *cuek*-nya perhatian Pemerintah.

Kekacauan itu sendiri tak lepas dari pandangan *double Standard* para pejabat di daerah. Di satu pihak, pendidikan dianggap *cost center,* hanya menghabiskan uang sehingga kurang mendapat

perhatian. Tapi di lain pihak, tetap diperlakukan sebagai wahana strategis untuk menyemai benih-benih kepatuhan dan ketundukan terhadap penguasa. Kecuali itu, dengan jumlah murid yang mencapai puluhan ribu untuk setiap kabupaten/kota, pendidikan dapat menjadi ladang bisnis yang subur. Oleh sebab itu, meski secara finansial dan subtansial pendidikan kurang mendapat perhatian, jalannya pendidikan tetap dikendalikan penuh, sehingga jabatan Kepala Dinas Pendidikan dipegang oleh mantan camat, mantan kepala sospol, mantan dinas perparkiran, atau bahkan mantan kepala dinas pemakaman.

Kurikulum Berbasis Kompetensi: "Agama" Baru dalam Pendidikan Nasional

Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK), selama tiga tahun terakhir, telah menjadi wacana tersendiri yang menyedot perhatian semua orang yang terlibat dalam pengelolaan pendidikan: pejabat tingkat pusat, dinas, kepala sekolah, guru, pengurus yayasan, murid, dan orang tua murid. Karena begitu riuhnya pembicaraan mengenai KBK, KBK seolah-olah menjadi "agama" baru dalam dunia pendidikan nasional. "Agama" lain dalam dunia pendidikan adalah konsep MBS (Manajemen Berbasis Sekolah) dan istilah "*life skill*". Tapi pada kesempatan ini, kita tidak akan membicarakan masalah MBS, tapi lebih terfokus pada konsep KBK dan tentu saja *life skill.*

Sebagai "agama atau mantra" baru, orang merasa berdosa atau merasa kurang afdal bila tidak mengucapkan KBK setiap kali membicarakan masalah pendidikan. Khawatir lidahnya kelu dan tidak bisa bersuara lagi, maka setiap kali bicara soal pendidikan, orang mesti harus menyebut soal KBK. Sama persis dengan para pejabat masa Orde Baru yang merasa berdosa atau kurang lengkap bila tidak menyebut "GBHN, Pancasila, dan UUD 1945" dalam setiap pidato atau berbicara di depan publik. Kealpaan mengucapkan kata-kata tersebut memang dapat berbuntut panjang, seperti nasib buruk berupa terhambatnya karir atau dicurigai sebagai orang yang tidak memiliki loyalitas

terhadap penguasa Orde Baru — yang mesin politiknya dimainkan oleh Golkar, sehingga Golkar tetap memiliki dosa sejarah terhadap bangsa ini.

Sebagai "agama" baru, kehebatan konsep KBK tidak terletak pada esensinya yang mampu menjawab seluruh permasalahan pendidikan nasional, tapi terletak pada "kesakralannya" itu sendiri. Dan sebagai sesuatu yang sakral, ia selalu dibicarakan dari hari ke hari, dari mulut ke mulut. Tapi sekali lagi, tingkat eskalasi pembicaraannya bukan karena KBK merupakan mantra yang ampuh atau obat mujarab bagi sistem pendidikan nasional yang sedang sakit, melainkan karena orang merasa berdosa atau belum lengkap kalau tidak mengatakan soal KBK, setiap kali bicara soal pendidikan nasional. Mereka takut dikatakan ketinggalan informasi, seolah-olah tidak tahu perkembangan baru dalam dunia pendidikan atau malah takut berdosa.

Kehebatan konsep KBK itu sendiri masih memerlukan waktu untuk pengujiannya. Sang waktulah yang akan berbicara kelak, apakah KBK sungguh-sungguh merupakan mantra ampuh atau obat mujarab bagi pendidikan yang sedang sakit, atau akan mengalami nasib seperti konsep-konsep pendidikan yang lainnya, seperti pendidikan humaniora (masa Menteri Pendidikan Nugroho Notosusanto) dan pendidikan sistem ganda *(liuk and match)* pada masa Menteri Pendidikan Wardiman Djojonegoro. Keduanya bertahan hanya selama yang melontarkan konsepnya menjabat sebagai Menteri Pendidikan, dan kemudian tenggelam tertelan oleh perjalanan sang waktu bersamaan dengan lengsernya kekuasaan.

Sebagai orang awam dalam bidang pendidikan, penulis tidak ingin berharap terlalu banyak dan terlalu jauh dari konsep KBK tersebut, tapi lebih ingin melihat dinamika perkembangan yang ada di lapangan. *Pertama,* apakah konsep KBK itu telah dipahami oleh setiap guru yang terlibat dalam proses pembelajaran? Apakah tidak ada perbedaan persepsi yang mendasar pada setiap guru dalam menafsirkan konsep KBK? Bila konsep terse-

but belum dipahami oleh semua guru, apakah konsep tersebut langsung akan diterapkan di semua sekolah? Bagaimana upaya yang ditempuh oleh birokrat pendidikan untuk menyosialisasikan konsep tersebut secara benar, agar setiap orang yang terlibat dalam proses pembelajaran tidak memiliki perbedaan fundamental, yang pada akhirnya menimbulkan kesulitan pada tingkat implementasinya? *Kedua,* bila secara konseptual sudah dipahami, bagaimana cara mengimplementasikannya? Apakah implementasi KBK di lapangan sungguh-sungguh dapat sesuai dengan yang diharapkan oleh para konseptornya, atau akan bernasib sama dengan konsep Kurikulum Muatan Lokal (Mulok), yang mengalami banyak distorsi sehingga tidak tepat sasaran?

Secara konseptual, Kurikulum Muatan Lokal (Mulok) itu bagus, karena menurut para perancangnya, hal itu dimaksudkan untuk mengakomodasi potensi-potensi lokal yang ada di sekitar sekolah guna menghindarkan terjadinya murid tercerabut dari akar-akar lingkungan geografis, ekonomis, sosial, dan budaya. Tapi apa yang terjadi di lapangan?

Dalam praktiknya di lapangan, Kurikulum Muatan Lokal menjadi tersentral di tingkat propinsi. Artinya, pelajaran Muatan Lokal di sekolah satu dan lainnya dalam satu provinsi itu sama. Yang membedakan hanya provinsi satu dengan provinsi lain. Itu pun tidak semuanya. Sebagai contoh, antara Jawa Tengah, Jawa Timur, dan DIY, yang memiliki basis budaya Jawa, pelajaran Muatan Lokalnya sebagian sama, yaitu Bahasa dan Kesenian Jawa. Demikian pula semua sekolah yang berada di wilayah administratif Provinsi Jawa Barat Muatan Lokalnya sama, yaitu Bahasa dan Kesenian Sunda. Mata pelajaran semacam itu jelas tidak terlalu bermanfaat bagi para pelajar yang tinggal yang tinggal di wilayah Bekasi, Depok, dan Tangerang yang alam pergaulan mereka lebih banyak menggunakan Bahasa Indonesia dan sebagian bahasa campuran (Jawa, Sunda, Batak, Madura, dan lain-lain.), karena mayoritas mereka adalah pendatang yang tidak memiliki latar belakang budaya Sunda.

Dengan kata lain, materi Bahasa dan Budaya Sunda itu hanya menghabis-habiskan waktu dan energi saja. Sama halnya, murid-murid di Kepulauan Seribu harus belajar soal Pengetahuan Lingkungan Kota Jakarta (PLKJ), hanya karena mereka berada di wilayah administratif Provinsi DKI Jakarta. Padahal, secara geografis, ekonomi, sosial, dan budaya mereka berada dalam kehidupan yang amat berbeda, yaitu dunia perairan, sehingga pengetahuan yang harus mereka kenal dan kembangkan pun mestinya dunia perairan dengan segala dimensi kehidupannya.

Kecuali itu, menurut perancangnya, materi Muatan Lokal itu tidak perlu diujikan karena memang tidak dimaksudkan untuk mengetahui kemampuan kognitif murid, melainkan memperkenalkan murid dengan realitas empiris di lingkungan sekitarnya agar murid tidak menjadi orang yang terasing dari lingkungan geografisnya. Tapi yang terjadi di lapangan, kurikulum Muatan Lokal itu diujikan, sehingga motivasi murid maupun guru dalam proses belajar mengajar materi Muatan Lokal itu sama dengan dalam proses belajar mengajar pada materi lainnya.

Jadi, secara filosofis maupun substantif, gagasan pengembangan Kurikulum Muatan Lokal itu bagus, tetapi mengalami kegagalan pada tingkat implementasi. Kegagalan bersumber pada ketidakmampuan birokrasi memahami konsep Kurikulum Muatan Lokal, sehingga mereka menafsirkan Mulok itu dalam bentuk sentralisasi di tingkat provinsi, bukan di tingkat sekolah. Di sini, tampak sekali ada kesenjangan pengertian antara konseptor dengan implementator. Sangat mungkin konseptor sudah menjelaskan masalah tersebut kepada implementator, mungkin kepada para Kanwil P dan K pada saat itu, tetapi pada tingkat implementasinya, penjelasan konseptor itu mengalami distorsi di lapangan.

Kecenderungan sentralisasi dan penyeragaman model baru itu juga sudah mulai tampak pada proses uji coba KBK sekarang ini. Paling tidak, menurut perjumpaan penulis dengan para pengelola pendidikan di banyak tempat, utamanya para pejabat

di Dinas Pendidikan di tingkat kabupaten/kota dan para guru, setiap kali bicara soal KBK penuh semangat. Namun ketika penulis tanyakan, apa yang diberikan kepada murid (di masing-masing daerah) untuk mewujudkan KBK tersebut? Jawabannya seperti orang sedang melakukan koor atau paduan suara yang amat merdu dan seragam, yaitu pelajaran Bahasa Inggris dan Komputer sejak SD. Mengapa kedua jenis tersebut yang diberikan? Karena, itu sesuai dengan tuntutan globalisasi. Anak-anak Indonesia ke depan harus memiliki kemampuan berkomunikasi dengan bangsa lain —oleh sebab itu, harus bisa berbahasa Inggris sejak dini —serta menguasai teknologi informasi (komputer) agar mampu bersaing di pasaran kerja.

"KBK dan Globalisasi" tampaknya merupakan suatu idiom yang tidak terpisahkan. Seolah-olah, adanya KBK untuk merespons globalisasi. Oleh sebab itu, bila kita merunut jawaban mereka yang seragam dari atas sampai bawah (guru) tadi, hal itu jelas mencerminkan adanya kesalahan dalam memahami konsep KBK, sehingga KBK hanya dimengerti dalam konteks yang amat sempit, yaitu menyiapkan murid memasuki pasaran kerja di era globalisasi. Bagi penulis, jawaban itu sungguh menggelikan karena ada semacam *remote control* dari atas sampai bawah mengenai masalah KBK ini, sehingga jawaban seorang Kepala Dinas dengan jawaban guru di satu tempat dan tempat lain sama. Maka, sebuah fenomena baru yang dapat kita saksikan adalah, setiap murid sejak Kelas I SD atau bahkan Taman Kanak-kanak (TK) sudah diperkenalkan dengan dua pelajaran tadi, yaitu Bahasa Inggris dan Komputer. Pengelola atau Kepala Sekolah merasa berdosa atau ada yang kurang kalau sekolahnya tidak memberikan materi pelajaran Bahasa Inggris dan Komputer.

Fenomena tersebut tidak hanya ditemukan di wilayah Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi) atau di Jawa saja —yang infrastruktur fisik maupun sosialnya sudah mendukung —tapi dari Sumatra sampai Papua. Di mana-mana, murid sejak SD sudah diajarkan Bahasa Inggris dan Komputer dengan argumentasi yang sama pula: agar lulusan pendi-

dikan kita mampu bersaing di pasaran kerja global karena telah menguasai bahasa Inggris dan teknologi informasi.

Jadi, tanpa disadari, Kurikulum Berbasis Kompetensi telah melahirkan bentuk penyeragaman sekaligus sentralisme baru melalui proses kolonialisasi bahasa asing, utamanya Bahasa Inggris dan teknologi komputer. Manusia yang multidimensi dan kehidupan berbangsa yang sedemikian kompleks itu disederhanakan kebutuhannya dalam bentuk kemampuan berbahasa Inggris dan penguasaan teknologi informasi saja. Kebutuhan menjalani kehidupan yang lebih holistik (menyeluruh) yang mencakup bidang-bidang seni, sastra, budaya, membangun relasi di tingkat lokal, melakukan kerja-kerja di sektor pertanian, perikanan, perairan, kerajinan, dan sebagainya, tidak pernah dihitung, apalagi diakomodasi sebagai hal yang memang perlu diberikan di sekolah. Padahal kenyataannya, hidup ini sangat beragam, bervariasi, seperti yang dikatakan oleh iklan permen anak-anak "Aku ingin dunia seribu warna dan sejuta rasa". Bila yang terjadi di lapangan, KBK hanya membuat dua rasa, yaitu rasa Bahasa Inggris dan Komputer saja, maka sebetulnya konsep KBK telah mereduksi kehidupan manusia menjadi sangat instrumentalis, bukan sebagai manusia yang merdeka dan otonom.

Para konseptor dan penentu kebijakan di Departemen Pendidikan Nasional tampaknya tidak menyadari kesalahan fatal ini. Terbukti, sampai sekarang tidak ada otokritik terhadap pelaksanaan KBK di lapangan. Atau bahkan merekalah yang mendorong terjadinya distorsi pemahaman KBK tersebut. I Ial itu juga tercermin dari kebijakan lain yang secara tak langsung mendukung penyederhanaan proses pendidikan ke dalam penguasaan Bahasa Inggris dan komputer, yaitu dengan munculnya Pasal 50 ayat 3 UU No.20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mengamanatkan agar setiap daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan pada semua jenjang pendidikan, untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan yang bertaraf internasional. Apa yang membedakan pendidikan yang bertaraf nasional dengan internasional adalah

soal bahasa komunikasi, yaitu Bahasa Inggris. Sedangkan kurikulumnya tetap mengacu pada pada Pasal 36-38, tentang kurikulum nasional.

1. Antara KBK dan *Life Skill*

Sebelum memasuki diskusi lebih lanjut, sekadar menyamakan persepsi, penulis setuju dengan rumusan mengenai kompetensi yang diartikan sebagai kemampuan dasar *(ability)* yang dibutuhkan seseorang dalam melakukan sesuatu secara efektif. Di dalam terminologi pendidikan, kompetensi yang dimaksud adalah performa yang tampak pada kemampuan yang ditunjukkan *(observable)* dan terukur *(measurable).*

Dalam pembelajaran, kompetensi merupakan serangkaian kemampuan dasar serta sikap dan nilai penting yang dimiliki peserta didik setelah dididik dan dilatih melalui pengalaman belajar *(learning experiences)* yang dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan. Kompetensi bersifat individual, kontekstual, dinamis, aktual, dan berkembang secara berkelanjutan, sejalan dengan tingkat perkembangan peserta didik serta perkembangan yang terjadi dalam berbagai segi kehidupan secara keseluruhan.

Berdasarkan rumusan di atas, serta kecenderungan praktik pendidikan di lapangan yang memperlihatkan adanya pola-pola sentralisasi atau penyeragaman baru dalam pendidikan nasional melalui KBK, penulis tertarik mendiskusikan kembali kritik J. Drost yang termuat dalam tulisannya berjudul "Kurikulum Bertujuan Kompetensi" (*Kompas*, 29/7/2002). Secara kritis J. Drost mempertanyakan "Kurikulum berbasis atau bertujuan Kompetensi?" Menurutnya, kurikulum berbasis kompetensi itu tidak mungkin ada. Kurikulum sebagai alat dalam proses pembelajaran tidak dapat mempunyai basis, dasar. Yang ada adalah kurikulum yang bertujuan kompetensi, yang harus memungkinkan untuk meluluskan para pelajar yang memang kompeten. Untuk semua sekolah menengah kejuruan (SMK) sudah jelas. Lulusan harus

kompeten dalam kejuruan yang diajarkan kepada mereka. Tetapi SMU menghasilkan kompetensi apa? Apalagi SD dan SLTP?

Penulis tidak ingin terjebak pada perdebatan semantik, tapi kritik J. Drost itu relevan untuk didiskusikan kembali, bila kita melihat perkembangan di lapangan sesuai dengan yang digambarkan di atas, yaitu terjadinya sentralisasi atau penyeragaman model baru melalui KBK. Dengan menyeragamkan KBK dalam bentuk pelajaran Bahasa Inggris dan Komputer dengan argumentasi agar anak-anak kelak mampu bersaing di era globalisasi, maka jelas, itu bukan konsep "berbasis", melainkan "bertujuan" kompetensi. Sebab, aktivitas itu dikembangkan tidak "didasarkan pada", tapi "dimaksudkan untuk". Kata "dimaksudkan untuk" itu memiliki pengertian atau makna "bertujuan", "bukan berdasarkan". Lalu konsep mana yang akan dipakai, apakah tetap "berbasis" atau "bertujuan" kompetensi?

Bila para pejabat pendidikan di Departemen Pendidikan dan Dinas Pendidikan tetap konsisten akan memakai konsep "Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK)", konsekuensinya perlu ada *review* secara mendasar terhadap praktik-praktik pendidikan yang ada selama ini, terutama menyangkut jenis mata pelajaran yang diberikan, yang dimaksudkan sebagai bentuk implementasi KBK tadi. Bila titik pijaknya adalah "basis" maka implementasinya harus berpijak pada realitas empiris, bukan pada "keinginan ideal". Sebab, kalau yang dikembangkan adalah "keinginan ideal" untuk bisa bersaing di negeri sendiri di era globalisasi, maka itu jelas merupakan derivasi dari suatu tujuan tertentu, bukan "berdasarkan pada". Bila pada tingkat implementasinya bermatra tujuan, namun pada tingkat wacananya bermatra pada "basis", itu merupakan cerminan dari cara berpikir yang tidak logis alias kontradiktif. Padahal, salah satu fungsi sekolah adalah membentuk kerangka berpikir yang logis dan sistematis, atau sering dikenal dengan sebutan ilmiah.

Bila konsisten dengan konsep Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK), maka kurikulum itu mestinya dikembangkan dengan mendasarkan pada "basis" empiris dari masing-masing

lingkungan sekolah. Sekolah-sekolah yang berada di daerah pesisir, misalnya, cocok mengembangkan basis kompetensi dalam bidang kelautan atau pesisir. Sebaliknya, sekolah-sekolah yang berada di daerah agraris patut mengembangkan basis kompetensi yang berkaitan dengan dunia pertanian. Sebab, itulah potensi dasar yang dimiliki oleh murid dan harus dikembangkan oleh sekolah. Bila murid-murid di daerah pesisir atau agraris tiba-tiba diharapkan memiliki kompetensi dasar dalam bidang teknologi komputer atau *cas-cis-cus* dalam kemampuan berbahasa Inggris, maka itu sebetulnya sama dengan mencerabut mereka dari akar-akar lingkungan geografis, ekonomis, sosial, dan budaya mereka. Akibatnya, setelah lulus mereka tidak memiliki kompetensi untuk mengembangkan diri pribadi maupun lingkungan daerahnya, tapi justru menjadi kaum migran di kota-kota besar dengan harapan dapat tetesan pekerjaan dari industri-industri raksasa dalam bidang elektronika. Bila ini yang terjadi, maka KBK itu sebetulnya *salah kedaden* (salah sejak awal). Sebab, KBK yang semula diharapkan dapat menumbukan sikap kemandirian pada lulusannya, ternyata malah menciptakan ketergantungan baru akibat kekeliruan cara baca kita terhadap suatu masalah.

Sebelum telanjur *salah kedaden,* karena masih dalam taraf uji coba, maka lebih baik konsep KBK itu dikritisi terlebih dulu sejak awal. Untuk mengkritisinya, kita dapat mengajukan beberapa pertanyaan dasar, seperti adakah anak-anak itu memiliki kompetensi dasar yang dapat dikembangkan? Bila ada, seperti apa kompetensi dasar yang mereka miliki? Lalu akan dikembangkan seperti? Bagaimana cara pengembangannya? Untuk apa dan untuk siapa kompetensi dasar itu dikembangkan: diri sendiri, lingkungan geografis, ekonomi, sosial, budaya, atau untuk pasar tenaga kerja (global)?

Rumusan mengenai wujud, cara, dan peruntukan hasil pengembangan itu menjadi sangat penting, karena hal tersebut menyangkut bentuk, metodologi, dan tujuan akhir dari suatu

kegiatan atau tindakan. Bila wujudnya hanya berupa keterampilan praktis yang dibutuhkan untuk hidup sehari-hari saja, apakah metodenya harus diperlukan perubahan kurikulum secara mendasar? Bila wujudnya tidak hanya berupa keterampilan praktis untuk hidup sehari-hari, lalu seperti apa dan bagaimana cara pengembangannya? Dan bila tujuan akhir dari pengembangan kompetensi itu dimaksudkan untuk memasok kebutuhan pasar tenaga kerja (global), maka siapa yang wajib mengembangkannya: pemerintah atau industri yang memerlukannya? Kecuali itu, bila pada suatu ketika nanti pasar tenaga kerja global itu goyah akibat terlalu banyaknya pasokan tenaga kerja dari berbagai negara, bagaimana nasib KBK tersebut, apakah akan tetap diteruskan atau diganti dengan sistem lain? Beberapa pertanyaan dasar ini penting untuk dijawab, agar KBK tidak mengalami kegagalan yang sama dengan konsep pendidikan *liuk anti mateh* dari Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Wardiman Djojonegoro, yang hanya mampu bertahan —dengan tertatih-tatih karena tidak diterima secara bulat —selama yang bersangkutan menjabat menjadi Menteri Pendidikan dan Kebudayaan. Setelah si empunya gagasan dan kebijakan tidak lagi menjabat sebagai Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, konsep tersebut hilang begitu saja ditelan oleh masa, dan orang hanya mengenal sebagai kenangan belaka.

2. Persepsi terhadap KBK

Mencermati wacana yang berkembang di masyarakat, penulis menangkap adanya persepsi yang beragam terhadap KBK. Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah Depdiknas RI, Indra Djati Sidi, misalnya, merumuskan bahwa kurikulum pendidikan nasional masa depan dikembangkan berdasarkan kompetensi dasar *(competency based curiculum).* Dalam konsep ini, kurikulum disusun berdasarkan kemampuan dasar minimal yang harus dikuasai oleh seorang peserta didik, setelah yang bersangkutan menyelesaikan satu unit pelajaran, satu satuan waktu, atau

satu satuan pendidikan. Oleh sebab itu, materi kurikulum pendidikan masa depan harus ditekankan pada mata pelajaran yang sanggup menjawab tantangan global dan perkembangan Iptek yang sangat cepat. Karena itu, pelajaran ilmu dasar, yaitu matematika dan IPA, menjadi inti pengembangan kurikulum di setiap jenis dan jenjang pendidikan (Indra Djati Sidi, "Menyoroti Kurikulum dalam Sistem Pendidikan Nasional", *Media Indonesia, Tl/* 3/2001).

Berdasarkan penjelasan ini, jelas bahwa kompetensi dasar yang dimaksudkan di sini adalah kompetensi dasar ilmu pengetahuan. Atau, dalam istilah Prof.Dr. Hamid Hasan, kurikulum berbasis kompetensi itu berarti berbasis standar. Hal itu dapat dilihat dari definisi kurikulum berbasis kompetensi yang dihubungkan dengan keahlian tertentu yang harus dicapai siswa *{Kompas,* 25/4/2002).

Sedangkan menurut Kepala Pusat Kurikulum (Puskur) pada Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) Departemen Pendidikan Nasional (DPN), Dr. Siskandar, kurikulum berbasis kompetensi sesungguhnya berupa *platform nasional.* Sebagai *platform* nasional, maka pengembangannya secara utuh dan menyeluruh—mencakup pembentukan karakter, penguasaan keterampilan hidup dan akademik, serta hidup sehat dan mengapresiasi seni melalui kegiatan intra maupun ekstra kurikuler— diserahkan kepada sekolah untuk memerincinya.

Menurut Dr. Siskandar, pemberlakuan kurikulum berbasis kompetensi itu kelak memungkinkan setiap daerah atau sekolah mengembangkan atau menyusun silabus sendiri berdasarkan kompetensi dasar yang telah ditentukan oleh pusat. Lewat cara itu, diharapkan kurikulum akan lebih relevan dengan kondisi dan kepentingan masing-masing daerah, sekaligus memberdayakan *stakeholders* di daerah *(Kompas,* 8/4/2002).

Menurut hemat penulis, kedua penjelasan di atas sebetulnya memiliki daya tekan yang berbeda. Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah memberikan tekanan pada penguasaan ilmu-ilmu

dasar, sedangkan Kepala Pusat Kurikulum memberikan tekanan pada tingkat aplikasinya.

Para guru yang menjadi pelaksana pendidikan di lapangan, memiliki persepsi yang berbeda lagi soal KBK. Mereka mempersepsi bahwa KBK merupakan suatu paket kurikulum yang didatangkan secara khusus dan dilaksanakan secara khusus dengan menggunakan prasarana dan sarana secara khusus pula. Ibaratnya, ia sudah merupakan barang jadi sehingga guru tinggal melaksanakannya. Oleh sebab itu, muncul kegamangan pada para guru untuk melaksanakan KBK, ketika mereka menghadapi kenyataan bahwa KBK ternyata tidak seperti yang mereka perkirakan. Kegamangan itu tercermin dari keluhan-keluhan mereka tentang minimnya prasarana dan sarana, kurang adanya persiapan dalam penyusunan silabus, rencana pembelajaran, pengkajian metode yang akan digunakan, serta sistem evaluasinya yang berbeda. Mereka yang mengajar di sekolah-sekolah swasta berpendapat lain. Di sekolah-sekolah swasta, KBK sulit berjalan karena adanya kebijakan guru lintas sekolah —mengajar di dua atau lebih sekolah —dengan mata pelajaran yang berbeda (*Kompas*, 21/4/2001).

Adanya keragaman pandangan atau persepsi itu adalah suatu kewajaran dalam hidup manusia. Tapi ketika sebuah pandangan harus diturunkan ke dalam kebijakan atau bahkan diimplementasikan di lapangan, maka keragaman yang terus dipertahankan itu menjadi masalah tersendiri. Sebab, kalau diturunkan dalam bentuk kebijakan, wujudnya seperti apa dan dan bagaimana mengimplementasikannya? Oleh sebab itu, sebelum diimplementasikan di lapangan, konsep KBK tersebut harus diperjelas terlebih dulu.

3. Kekeliruan dalam Pembacaan

Munculnya konsep "kalah bersaing" yang merambah ke dalam sistem pendidikan nasional itu jangan-jangan akibat dari

kesalahan membaca realitas sosial atau negara yang ada selama ini. Kita cenderung melihat banyaknya jumlah pengangguran di negeri ini lebih disebabkan oleh terbatasnya kemampuan sumber daya manusia Indonesia sehingga tidak dapat diserap oleh pasar tenaga kerja. Dan rendahnya kemampuan sumber daya manusia disebabkan oleh sistem pendidikan yang salah. Oleh sebab itu, untuk memperbaikinya, sistem pendidikan nasional perlu diganti.

Kerangka berpikir semacam itu tidak salah, tapi juga tidak betul 100%. Sebab, ada faktor-faktor lain yang lebih dominan mempengaruhi terjadinya perubahan di masyarakat. Boleh jadi, mutu pendidikan tidak menurun, tapi karena perkembangan ilmu dan teknologi mengalami percepatan yang berlipat, maka percepatan perkembangan ilmu dan teknologi itu tidak dapat dikejar oleh percepatan sistem pendidikan nasional. Akibatnya, mutu pendidikan seolah-olah menurun. Padahal, kalau kita melihat hasil kreasi anak-anak sekarang, baik dari tingkat SD sampai Perguruan Tinggi — bagi sekolah-sekolah yang mau memberikan ruang kreasi kepada murid-muridnya — mereka memperlihatkan perkembangan yang sangat pesat. Boleh jadi apa yang dapat dilakukan oleh pelajar sekarang ini tidak dapat dilakukan oleh para pelajar setingkatnya pada waktu dua puluh tahun lalu. Ini menunjukkan bahwa letak masalahnya tidak pada menurunnya mutu pendidikan, melainkan pada percepatan perkembangan ilmu dan teknologi. Kriteria yang dipakai untuk mengukur mutu pendidikan pun berdasarkan kriteria yang sesuai dengan percepatan perkembangan ilmu dan teknologi.

Berdasarkan pandangan semacam itu, maka masalah besarnya angka pengangguran di negeri ini —dan kebetulan yang cenderung menganggur adalah mereka bersekolah —tidak dapat hanya dilihat dari sudut pendidikan saja, tapi juga perlu dilihat dari aspek lain, terutama kebijakan-kebijakan makro yang berpengaruh terhadap tinggi rendahnya angka pengangguran, seperti kebijakan ekonomi, pertanian, perikanan, perdagangan, dan politik.

Sistem pendidikan dibenahi sedemikian rupa, sehingga setiap lulusan sekolah memiliki kompetensi tertentu, tapi kalau kebijakan-kebijakan dalam bidang ekonomi, pertanian, perikanan, perdagangan, dan politik tidak memihak kepada mereka yang memiliki kompetensi dalam bidang pertanian, misalnya, maka mereka yang memiliki kompetensi kedua bidang tersebut tidak akan tertarik untuk bekerja di sektor-sektor yang yang memerlukan kompetensinya, karena bekerja di sektor pertanian atau perikanan, misalnya, dari segi pendapatan amat minim, tidak memperoleh fasilitas kredit atau subsidi lainnya, dan secara politis juga tidak memiliki posisi tawar yang berarti terhadap pengambil kebijakan. Akhirnya, mereka memilih bekerja di sektor-sektor yang pendapatannya besar, setidak-tidaknya stabil, mudah mendapatkan kredit, dan memiliki posisi tawar yang tinggi terhadap pengambil kebijakan. Oleh sebab itu, mereka cenderung menyerbu sektor formal, baik sebagai pegawai negeri maupun di swasta-swasta besar.

Jelas, di sini masalah utamanya tidak hanya terletak pada sistem pendidikan yang buruk atau baik, tapi pada kebijakan-kebijakan ekonomi, pertanian, perikanan, perdagangan, dan politik yang kurang mendukung. Boleh jadi, tanpa mengubah sistem pendidikan yang ada pun, asal kebijakan-kebijakan lain yang mendukungnya itu diperbaiki, seperti penghargaan yang tinggi terhadap produk-produk pertanian, perikanan, peternakan, kerajinan, dan sejenisnya, maka mungkin semua lulusan sekolah formal akan dapat terserap di dunia kerja dengan memperoleh upah atau pendapatan yang tinggi, tanpa harus bersaing.

Kecenderungan kita melihat persoalan pendidikan dari aspek mikro saja akan menjebak kita pada involusi pendidikan, sebab akhirnya yang di-*uplek-uplek* (terus dibicarakan) hanya soal kurikulum, metode pembelajaran, kualifikasi guru, dan fasilitas pendidikannya. Betul, semua itu penting. Tapi menjawab persoalan itu saja belum tentu menyelesaikan masalah, mungkin malah menimbulkan kefrustasian baru. Sebaliknya, membenahi kebijakan pada tingkat makro yang mendukung, seperti yang

dijelaskan di atas, tanpa disadari akan langsung menyumbang penyelesaian pada tingkat mikro.

Negeri Indonesia ini sangat luas dan subur serta memiliki keragaman sumber daya alam, juga sumber daya manusianya. Logikanya, negeri ini mampu memberikan tingkat penghidupan layak bagi warganya yang masih di bawah 250 juta, tanpa warga itu harus bersaing dengan orang lain untuk mendapatkan lapangan pekerjaan, baik di negeri sendiri maupun di negara tetangga. Bila warga di bawah 250 juta itu terpaksa harus bersaing di negeri sendiri atau di negera tetangga, sekadar untuk mendapatkan pekerjaan dengan upah pas-pasan, maka pasti terjadi kekeliruan yang amat mendasar. Kekeliruan tersebut tidak dapat dipecahkan dengan satu jalan saja, misalnya mengubah kurikulum pendidikan nasional agar mampu menjawab permasalahan tersebut, sehingga kurikulum pendidikan nasional pun dirancang sedemikian rupa agar mampu memberikan kemampuan dasar kepada murid-murid.

Kerangka berpikir semacam itu betul. Tapi sekali lagi, belum tentu tepat. Sebab, bila sudah memiliki kemampuan dasar (kompetensi), apakah secara otomatis dijamin untuk mendapatkan lapangan pekerjaan dengan pendapatan yang tinggi? Bila tidak ada jaminan untuk mendapatkan pekerjaan dengan penghasilan yang tinggi, lalu apa beda lulusan sekolah yang memiliki kompetensi tertentu dengan yang tidak memiliki kompetensi? Dengan kata lain, perubahan apa yang terjadi di masyarakat, ketika sistem pendidikan menerapkan KBK dengan tidak menerapkannya? Bila ternyata KBK tidak memberikan perubahan signifikan, mengapa harus beramai-ramai menjalankan KBK yang menelan biaya besar untuk penyusunan kurikulum, uji coba, sosialisasi, maupun pelaksanaannya? Jangan-jangan KBK nanti malah hanya menjebak kita jatuh pada "proyektisme", berorientasi pada proyek saja.

Bila KBK sendiri dalam tingkat implementasinya lebih dipahami sebagai upaya membekali murid kemampuan untuk

masuk ke dunia kerja dan bersaing dengan tenaga kerja asing, maka sebetulnya untuk sampai pada tujuan tersebut, tidak harus melalui KBK. Kebijakan makro yang saling mendukung perkembangan antarsektor itu juga dapat membekali murid untuk masuk ke dunia kerja, tanpa harus bersaing dengan orang asing. Sebab, kalau harus bersaing dan ternyata kalah, lalu akan menjadi apakah anak-anak itu di negerinya sendiri? Bukankah lebih baik membenahi aspek makro yang dapat mendorong setiap orang untuk bekerja di sektor masing-masing, dengan jaminan memperoleh pendapatan yang layak, sehingga setiap lulusan pendidikan formal tidak harus mencari pekerjaan di sektor formal, tapi juga berkeinginan menjadi petani, peternak, petambak, pengrajin, dan sejenisnya? Pilihan itu tidak didasarkan pada keterpaksaan, tapi pada pertimbangan-pertimbangan ekonomis, bahwa bekerja di sektor-sektor tersebut, selain memberikan pendapatan yang layak, memperoleh fasilitas lain dari negeri (kredit, asuransi kesehatan, jaminan hari tua, dan sebagainya), juga memiliki posisi tawar yang tinggi terhadap pengambil kebijakan. Misalnya, mampu menekan kepada pengambil kebijakan agar memberikan kredit lunak kepada mereka. Tapi, sepanjang sektor-sektor tersebut tidak memberikan harapan yang baik, maka meskipun para lulusan sekolah formal memiliki kompetensi dalam bidang-bidang pertanian, peternakan, perikanan, keterampilan, dan lain-lain, belum tentu mereka bersedia bekerja di bidang-bidang tersebut.

Jadi, jelaslah bahwa kebijakan dalam bidang pendidikan secara tunggal saja tidak akan memberikan kontribusi signifikan terhadap pemecahan masalah-masalah banyaknya lulusan sekolah formal yang menganggur, bila tidak disertai dengan perubahan kebijakan pada sektor-sektor lain yang relevan. Bahkan, sangat mungkin terjadi sektor pendidikan tidak mengalami perubahan signifikan, tapi sektor lain mengalami perubahan yang mendasar; misalnya masalah pengangguran para lulusan sekolah formal itu dapat diatasi. Pandangan semacam ini tidak berpretensi melemahkan semangat para pejabat di Departemen Pendidikan

Nasional yang amat optimis dengan konsep KBK-nya, melainkan sekadar mengingatkan kita semua agar tidak terlalu terbuai oleh mimpi indah dengan KBK. Sebab, KBK belum tentu akan menjawab persoalan mutu pendidikan nasional selama tidak disertai dengan kebijakan-kebijakan lain yang mendukungnya. Malah bisa jadi, KBK akan mengalami nasib seperti Muatan Lokal, yang menjadi bentuk sentralisme atau penyeragaman model baru, atau seperti konsep *link and mateh* yang hilang ditelan waktu. Semuanya sangat tergantung pada kondisi makro bangsa ini, bukan pada konsep pendidikannya.

4. Belajar dari Kegagalan *Link and Match*

"Bersaing". Itulah konsep baru yang merambah dunia pendidikan nasional sejak dua dekade terakhir. Konsep itu tidak pernah muncul sebelumnya, terlebih pada masa-masa awal kemerdekaan. Konsep pendidikan yang dimunculkan oleh Ki Hadjar Dewantara adalah pendidikan yang memerdekakan. Kalangan LSM sejak awal dekade 1970-an memperkenalkan pemikiran Paulo Freire, seorang tokoh pendidikan dari Brasil, mengenai pendidikan yang membebaskan. Kedua konsep itu muncul dari latar belakang sosial yang hampir sama, yaitu dari masyarakat yang tertindas. Hanya saja aktornya saja yang berbeda. Ki Hadjar Dewantara mengeluarkan konsep tersebut saat bangsa Indonesia dijajah oleh Belanda, sedangkan Paulo Freire mengemukakan konsepnya itu ketika masyarakat Brasil dijajah oleh penguasa yang otoriter dan represif. Keduanya memiliki substansi yang sama, yaitu pendidikan seharusnya membuat orang menjadi lebih otonom, tidak tergantung pada orang lain. Orang lain hadir bukan sebagai ordinat atau subordinat, atau sebagai kompetitor, tapi sebagai individu yang saling memerlukan satu dan lainnya. Relasi yang mereka bangun adalah relasi antarpersonal.

Ki Hadjar Dewantara melukiskan, bahwa seorang pemuda yang karena berpendidikan rendah lalu dengan sadar memilih menjadi penjual es dawet, jauh lebih merdeka daripada seorang

sarjana yang ke mana-mana menenteng stopmap berisi surat lamaran kerja, hanya karena dia malu melakukan pekerjaan lain di luar kantor.

Tapi sejak konsep globalisasi dipopulerkan oleh John Naisbitt pada akhir dekade 1980-an melalui bukunya *Megatrend 2000,* konsep "persaingan" telah merambah dan menjadi idiom dalam institusi pendidikan nasional, tanpa pernah dikritisi. Ironisnya, kata itu malah masuk ke dalam dokumen-dokumen resmi pendidikan, misalnya UU Sistem Pendidikan Nasional. Betulkah anak-anak kita harus bersaing? Jika betul, bersaing dengan siapa, di mana, kapan, dan untuk apa? Bila jawabannya adalah bersaing dengan negara-negara lain, di Indonesia khususnya dan dunia pada umumnya, terutama setelah globalisasi untuk memperebutkan lapangan pekerjaan, maka pertanyaan berikutnya, betulkah bahwa sekadar untuk mendapatkan pekerjaan saja anak-anak Indonesia harus bersaing di negerinya sendiri dengan orang-orang dari luar negeri? Atau bersaing untuk mendapatkan sumber daya ekonomi lainnya? Bila semuanya itu betul, maka sungguh mengenaskan nasib generasi mendatang, sebagai akibat dari kebodohan generasi tuanya.

Paulo Freire selalu mengingatkan bahwa pendidikan kritis bukanlah sebuah metode, melainkan suatu ideologi. Karena bukan metode, maka salah besar bila orang ingin memperoleh metode pendidikan kritis. Kritis itu tercermin dari substansi yang disampaikan. Sebab, metode pendidikan kaum dewasa (andragogi) pun belum tentu melahirkan masyarakat yang kritis bila substansi yang disampaikannya adalah substansi yang mendukung neoliberalisme.

Analog dengan pandangan Freire tersebut, penulis percaya bahwa KBK akan berhasil bila tidak diperlakukan sebagai metode, melainkan sebagai ideologi pendidikan. Sebagai ideologi, ia akan menjiwai atau menjadi roh dari seluruh sistem pendidikan nasional, sehingga ia akan masuk ke seluruh pori-pori pendidikan nasional melalui setiap materi pelajaran yang diberikan di seko-

lah. Dengan kata lain, KBK sebetulnya hanya sebuah perspektif saja, bukan sebagai metode khusus.

Sebagai perspektif, maka implementasinya tidak secara khusus, tapi merasuk ke dalam seluruh materi pelajaran. Agar perspektif itu dapat tercapai, semua isi buku pelajaran di sekolah hendaknya dapat menggambarkan kondisi lingkungan geografis, ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat tempat murid itu berada. Konsekuensi dari pandangan semacam itu adalah bahwa desentralisasi pengadaan buku-buku pelajaran menjadi sangat penting, agar buku-buku pelajaran di sekolah tidak *bias* Jawa, *bias* kota, *bias* kelas menengah, dan *bias* petani saja, melainkan sebaliknya dapat menggambarkan situasi geografis, ekonomi, sosial, dan budaya dari masing-masing daerah asal murid tersebut. Materi pelajaran yang dapat disusun oleh pusat cukup untuk Matematika, IPA, Tata Bahasa Indonesia maupun Inggris, Ilmu Bumi Indonesia dan Dunia, Kewarganegaraan, maupun Sejarah Nasional dan Sejarah Dunia. Tapi materi sejarah lokal, ilmu bumi lokal, kesenian, bacaan Bahasa Inggris maupun Indonesia, dan keterampilan lebih baik diusahakan oleh setiap daerah. Kebijakan ini, selain memperkenalkan basis kompetensi kepada setiap murid sejak dini, juga menciptakan pemerataan dalam penggunaan anggaran pendidikan ke semua daerah, tidak hanya menumpuk di Jawa saja, utamanya di Jabodetabek saja. Luar Jawa berhak memperoleh dukungan dana dari pemerintah untuk melahirkan penulis-penulis baru dan mengembangkan industri penerbitannya sendiri.

Menjadikan KBK sebagai metode adalah berbahaya, karena pada tingkat implementasinya dalam bentuk kurikulum baru cenderung mereduksi makna pendidikan. Ini seperti yang terjadi pada konsep pendidikan *link and match,* yang cenderung mereduksi pendidikan sebagai tempat untuk melahirkan tukang-tukang bagi kepentingan industri saja.

Selain terjadi reduksi terhadap makna pendidikan, kegagalan *link and match* juga terletak pada ketergantungan sistem

itu terhadap sektor industri. Baik *link* maupun *match*-nya mengacu pada perusahaan-perusahaan multinasional, bukan pada kesesuaian dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat setempat. Akibatnya, ketika sistem pendukung tersebut roboh, keberadaan pendidikan *link and match* itu pun turut runtuh, karena secara konseptual sistem ini memiliki ketergantungan terhadap sistem di luarnya, seperti sistem ekonomi makro, sehingga tidak bisa otonom.

Bila dicermati wacana yang berkembang di masyarakat, dapat dikatakan bahwa munculnya konsep KBK sebetulnya tidak jauh berbeda dengan munculnya konsep *link and match.* Yaitu, bagaimana mendorong agar sistem pendidikan nasional mampu menciptakan manusia-manusia yang memiliki kompetensi dasar tertentu, sehingga mereka dapat memasuki pasaran kerja global, terlebih mampu bersaing dengan tenaga-tenaga kerja dari luar. Maka, implementasi konsep KBK adalah mengembangkan bidang-bidang yang diperlukan untuk bersaing di pasaran tenaga kerja global sedini mungkin. Sekali lagi, itu tidak salah, tapi mungkin kurang tepat, sehingga perlu dicari agar secara metodis benar, tapi secara empiris juga tepat sasaran.

Jika kita menerima konsep KBK sebagai perspektif baru dalam pendidikan, maka kegamangan para guru soal penyusunan silabus, pengembangan metode dan materi, kesiapan para guru tersebut tidak terlalu merisaukan. Semua akan berjalan sesuai dengan proses. Yang diperlukan oleh DPN adalah orang-orang yang mampu menyusun materi pelajaran secara cerdas dan peka terhadap situasi sekitar.

Kecuali itu, yang tak kalah penting untuk diperhatikan bila KBK diperlakukan sebagai metode adalah di mana posisi KBK sebagai metode tersebut di dalam Undang-Undangan Sistem Pendidikan Nasional (SPN) yang baru? Hal itu mengingat begitu banyak mata pelajaran diamanatkan oleh UU SPN yang harus diberikan kepada murid. Masihkah tersedia ruang terbuka untuk pelaksanaan KBK secara khusus? Kurikulum KBK itu sendiri di

tingkat Departemen Pendidikan Nasional sebetulnya masih tetap menjadi perdebatan antara yang pro dan kontra. Menteri Pendidikan Nasional (Agustus 2001-September 2004) Malik Fajar, misalnya, menolak menandatangani Kurikulum 2004 sebagai bukti ketidaksetujuannya. Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah Indra Djati Sidhi dalam beberapa kesempatan selalu menyatakan, bahwa KBK paling cepat dapat dilaksanakan di seluruh Indonesia tiga tahun mendatang, tapi paling lambat enam tahun lagi. Pernyataan itu menandakan bahwa KBK memang belum *clcar* pada tataran konsep dan kebijakan. Karena belum *clcar,* maka sebetulnya para guru atau pengelola sekolah tidak perlu resah kalau belum memahami KBK. Jangankan Anda para guru dan pengelola sekolah, pembuat kebijakan pun masih bingung, sehingga tidak ada yang keliru bila sebagian guru masih tetap berjalan dengan berpedoman pada Kurikulum 1994. Anda tidak perlu merasa bersalah bila masih memakai Kurikulum 1994 karena belum memahami KBK. Kesalahan memang bukan pada para guru, tapi pada pembuat kebijakan yang tidak *clcar* alias bingung sendiri.

3

Guru dan Masa Depan Pendidikan

Di koran-koran, radio, dan televisi kita sering mendengarkan paparan manis tentang otonomi sekolah dan otonomi guru sebagai bentuk nyata reformasi pendidikan. Kata itu mengandung pengertian, para guru diberi kevvenangan untuk menentukan jenis materi yang akan diberikan, buku pegangan yang akan dipakai, metode pengajaran yang akan digunakan, alat evaluasi yang akan diterapkan, bahkan membuat maju mundurnya sekolah. Beberapa kali penulis mendengarkan langsung paparan dari para pejabat Departemen Pendidikan Nasional, seperti Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah Indra Jati Sidhi dan Pusat Kurikulum Iskandar. Setiap kali mendengarkan paparan mereka secara langsung, dunia ini terasa indah karena praksis pendidikan nasional begitu terbuka, demokratis, dan akuntabel.

Pidato para pejabat Departemen Pendidikan Nasional itu seakan merupakan antitesis kebijakan pendidikan masa lalu, yang mengekang guru maupun sekolah dengan pengawasan yang begitu ketat. Ibaratnya, guru saat itu merupakan sekrup-sekrup mati yang tinggal digerak-gerakan sesuai keinginan birokrasi pendidikan dari pusat. Mereka hanya berani bekerja berdasarkan petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) yang ada. Akibatnya, saat itu tidak pernah muncul ini-

siatif, kreativitas, apalagi inovasi dari para guru secara individual maupun sekolah secara keseluruhan. Sebab, guru takut salah untuk mengambil inisiatif ataupun mengembangkan kreativitasnya. Para guru di sekolah negeri umumnya takut pada kepala sekolah, kepala sekolah takut pengawas, pengawas takut pada Kepala Kanwil (Kantor Wilayah), dan Kepala Kanwil takut pada Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, sedangkan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan takut pada presiden.

Munculnya reformasi politik pada 1998 berimbas pula pada bidang pendidikan. Orang mulai banyak meneriakkan pentingnya reformasi bidang pendidikan. Prof. Dr. Mochtar Buchori berkali-kali menyerukan pentingnya otonomi guru agar guru lebih profesional dan independen. Penulis menambahkan bahwa otonomi bukan hanya berhenti pada otonomi guru, tapi sampai pada tingkat institusinya, yaitu otonomi sekolah agar sekolah bisa menentukan langkahnya sendiri tidak dibatasi oleh birokrasi pendidikan yang ketat.

Namun, apa yang dipaparkan oleh para pejabat Departemen Pendidikan Nasional yang begitu indah dan amat reformis itu sirna manakala kita melihat langsung praktik pendidikan di lapangan. Sebab, yang terjadi di lapangan jauh berbeda dengan yang dikatakan oleh para pejabat di Jakarta. Kondisinya di lapangan masih tetap sama seperti dulu sebelum ada reformasi, alias belum terjadi perubahan apa-apa. Birokrasi pendidikan masih tetap Orde Baru yang korup, kolusi, manipulatif dan menindas, sehingga sulit untuk diajak berubah. Corak kepemimpinan sekolah juga masih otoriter, tertutup, dan kurang transparan. Instrumen-instrumen birokrasi pendidikan seperti PGRI, Kelompok Kerja Kepala Sekolah (K3S), Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP), dan pengawas yang merupakan mekanisme kontrol terhadap para guru, masih tetap kuat dan tidak tersentuh oleh arus reformasi sama sekali.

Berdasarkan perjumpaan secara intens dengan beberapa kelompok guru yang tergabung dalam forum-forum guru inde-

penden di banyak daerah, menjadi salah satu pembicara reformasi pendidikan, serta memfasilitasi beberapa guru untuk penyusunan kurikulum muatan lokal dalam bidang lingkungan hidup, penulis mengetahui bahwa sesungguhnya belum terjadi perubahan apa-apa dalam praksis pendidikan nasional. Praksis pendidikan nasional masih tetap berjalan sama dengan irama pada masa Orde Baru: kaku, tertutup, otoriter, membodohi masyarakat, menindas murid dan guru, sentralistik, dan semakin tidak terkendali nuansa bisnisnya. Situasi buruk itu tidak hanya terjadi di sekolah-sekolah negeri saja, tapi juga sekolah-sekolah swasta. Pada tingkat yayasan belum ada perubahan yang signifikan. Hanya beberapa penyelenggara sekolah swasta saja yang mencoba melakukan perbaikan internal, terutama hal itu dilakukan oleh para penyelenggara sekolah swasta yang memang memiliki pengetahuan dan pengalaman cukup untuk berubah lebih baik. Kebanyakan penyelenggara sekolah swasta masih tetap stagnan seperti sebelum reformasi politik.

Jadi, keluh kesah mengenai praksis pendidikan yang kaku, tidak demokratis, dan tidak transparan terjadi pada semua sekolah, baik negeri maupun swasta. Cuma para guru yang mengajar di sekolah-sekolah swasta cenderung menerima beban lebih berat karena tekanannya dobel: berasal dari pengurus yayasan maupun dari birokrasi pemerintah. Birokrasi pemerintah pun mengalami metamorfosa bersamaan dengan pelaksanaan otonomi daerah sejak awal 2001.

Kekakuan dan kebekuan praksis pendidikan nasional itu sering mengundang reaksi dari kalangan internal, terutama para guru yang kritis. Meskipun demikian, kritik itu dianggap angin lalu saja, tidak mendapatkan respons yang positif, apalagi berdampak pada perubahan manajerial sekolah.

Para guru yang kritis itu sering berteriak dan menggugat keberadaan PGRI (Persatuan Guru Republik Indonesia), karena organisasi profesi itu sering dipakai oleh birokrasi untuk mengontrol para guru yang kritis. Pemindahan beberapa guru

di SMPN 3 di Tangerang, Provinsi Banten tahun 2002, misalnya, terjadi karena guru tersebut menuntut transparansi pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh kepala sekolah. Pemindahan itu terjadi karena mendapat dukungan dari pengurus PGRI Tangerang, yang kebetulan juga menduduki jabatan struktural di Dinas Pendidikan Tangerang.

Gugatan para guru independen terhadap keberadaan PGRI juga terkait dengan soal transparansi dalam pengelolaan dana. Para guru anggota PGRI selalu membayar Rp. 500/guru per bulan, tetapi tidak pernah diberi pertanggungjawaban oleh PB PGRI atas penggunaan uangnya dan tidak pernah dibela profesinya. Sebaliknya, PGRI justru turut menjadi penindas guru, misalnya kolusi dengan Dinas untuk memindahklan guru-guru yang tidak disukai oleh kepala sekolah ke daerah terpencil. Kasus semacam ini sering terjadi di banyak tempat, karena kebetulan (atau disengaja) pejabat struktural di dinas-dinas pendidikan di daerah umumnya dipegang oleh pengurus PGRI. Atau sebaliknya para pengurus PGRI di tingkat daerah itu menjadi pejabat struktural di dinas-dinas pendidikan, sehingga secara otomatis tindakan yang diambil oleh pejabat struktural memberikan restu mutasi tidak bisa dilepaskan dari posisinya sebagai pengurus PGRI.

1. Bubarkan K3S/MKS

Gugatan terhadap Kelompok Kerja Kepala Sekolah (K3S) berbeda lagi. Para guru yang kritis menuntut pembubaran K3S, karena di mata mereka K3S merupakan bentuk mafia baru antar-kepala sekolah guna mempertahankan pengaruh atau *status quo*-nya. Posisi kepala sekolah menjadi superkuat; selain tidak dipilih dari bawah, dan mempunyai intel dari guru-guru yang suka menjilat, membebek, dan cari amannya saja, juga ditopang mafia baru yang bernama K3S itu. Menurut para guru yang kritis, melalui K3S, para kepala sekolah yang baru saja diangkat di suatu sekolah dapat melakukan kontrol secara mudah terhadap para

guru yang kritis karena mereka telah memiliki daftar nama-nama guru yang kritis, biasa-biasa, suka menjilat dan cari amannya saja berdasarkan memo yang diberikan oleh kepala sekolah lama. Jadi, mereka tidak perlu melakukan identifikasi baru, tapi berdasarkan memo yang sudah mereka miliki itu tinggal mencocokkan saja apakah memo itu betul atau tidak. Bila ternyata memo tersebut tidak terlalu meleset, maka pertama-tama akan ditempuh cara persuasif agar guru yang kritis itu bisa ditaklukkan. Tapi bila cara persuasif tidak membuahkan hasil, maka pasti diterapkan strategi lain, yaitu hati-hati dan tidak memberikan jabatan strategis kepada guru tersebut.

Tuduhan bahwa K3S itu sebagai bentuk mafia terorganisasi dari para kepala sekolah didasarkan pada keputusan-keputusan yang sering diambil pada tingkat K3S, dan keputusan tersebut sering dianggap final, tidak bisa diganggu gugat. Kebijakan Ulangan Umum Bersama (UUB) yang oleh Menteri Pendidikan Yahya Muhaimin dihapuskan misalnya, di tingkat pelaksanaannya masih tetap berlangsung hingga sekarang. Keputusan untuk tetap melaksanaan UUB itu diambil pada saat musyawarah K3S. Demikian pula keputusan untuk memberikan upeti kepada para pejabat pendidikan di Kota Bandung pada saat Hari Raya Idul Fitri misalnya, dilakukan pada saat musyawarah para kepala sekolah. Hanya karena ada kepala sekolah yang menolak dan bersuara di media massa, keputusan itu lalu dibatalkan. Berdasarkan beberapa fakta di lapangan itu, maka para guru yang kritis meneriakkan agar organisasi K3S itu dibubarkan.

Betul K3S itu sekarang telah dibubarkan, tapi ternyata hanya ganti nama saja menjadi MKS (Musyawarah Kepala Sekolah)[1] — tapi substansi, semangat, visi, misi, dan kegiatannya masih tetap sama, yaitu sebagai kumpulan para kepala sekolah untuk mempertahankan *status quo* atau melakukan kontrol terhadap para guru, sekaligus tempat pejabat struktural meminta upeti atau melakukan pemerasan secara halus.

[1] Ketika tulisan ini dimuat oleh *Kompas,* 19 Februari 2002, masih bernama K3S.

Hal yang lebih menggelikan lagi adalah, yang berkumpul untuk membicarakan sesuatu itu bukan hanya para kepala sekolah saja, tapi para istri kepala sekolah pun membentuk perkumpulan yang disebut I3KS (Ikatan Istri-istri Kepala Sekolah). Kita tidak tahu, apa yang dibicarakan oleh I3KS bila bertemu. Tapi munculnya perkumpulan semacam itu mengesankan bahwa para kepala sekolah sepertinya ingin membangun suatu kerajaan (atau mafia?) baru, sehingga perlu ditopang oleh para istri mereka agar menjadi lebih kuat. Yang terbayang dalam benak penulis dengan adanya I3KS itu adalah seperti perkumpulan para pengurus Dharma Wanita di instansi-instansi pemerintah pada masa Orde Baru, yang setiap kali berkumpul sesungguhnya alokasi waktunya untuk merumpi atau saling pamer kekayaan lebih besar dibanding dengan peningkatan kapasitas pribadinya. Jangan-jangan, dorongan agar setiap kepala sekolah baru membeli mobil baru itu tidak lepas dari gesekan istrinya ketika bergabung bersama istri-istri kepala sekolah yang lain.

2. Bubarkan Pengawasan

Sedangkan gugatan terhadap keberadaan pengawas yang dulu bercokol di Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Kanwil P dan K) serta Dinas Pendidikan (untuk SD), tapi sekarang berada di bawah Dinas Pendidikan kabupaten/kota, dilakukan karena institusi pengawas itu dinilai sebagai bentuk perpanjangan tangan Departemen Pendidikan Nasional guna mengontrol jalannya pendidikan di lapangan, termasuk para kepala sekolah dan guru. Pascareformasi, keberadaan institusi pengawas itu masih dipertahankan, dan masih menjalankan peran maupun fungsi-fungsi yang sama dengan masa Orde Baru dulu.

Pada tingkat praktik, tidak ada perubahan sama sekali mengenai apa yang dilakukan oleh pengawas pada masa Orde baru dengan masa reformasi. Kesaksian semacam itu tidak hanya diberikan oleh satu-dua guru saja, tapi hampir semua guru yang

penulis jumpai. Pada masa Orde Baru dulu, para pengawas/ penilik selalu menekankan segi administratif. Mereka mengawasi guru melalui administrasi yang dikerjakan oleh guru dalam bentuk pembuatan SP (Satuan Pembelajaran). Sekarang pun demikian. Model atau pola kerja para pengawas pun sama dengan masa Orde Baru dulu. Mereka datang ke sekolah-sekolah hanya bertemu dengan kepala sekolah, melihat kelengkapan administratif, dan setelah diberi amplop, langsung pulang. Jarang sekali pengawas yang datang ke sekolah-sekolah, lalu masuk ke kelas, melihat cara guru mengajar, dan bila cara mengajarnya buruk atau keliru, membetulkan dan memberikan contoh mengajar yang baik. Sangat mungkin, pengawas memang tidak memiliki pengalaman mengajar yang baik, sehingga mereka tidak terlalu percaya diri untuk masuk kelas, melihat guru mengajar, sekaligus memberi contoh mengajar yang baik.

Jadi, sebetulnya Departemen Pendidikan Nasional ambivalen. Di satu sisi, mereka bicara mengenai kebijakan pendidikan yang amat reformis, demokratis, dan memberikan otonomi kepada guru, tapi di sisi lain, tetap melakukan kontrol yang ketat terhadap para guru melalui para pengawas, yang ternyata belum mengalami reformasi paradigma maupun metodologi pengawasannya. Akhirnya, yang terjadi, pada tingkat wacana, praksis pendidikan itu sangat demokratis, otonom, dan reformis; tapi pada tingkat praktiknya masih tetap seperti masa Orde Baru.

Sebetulnya, bila dirunut ke belakang (secara historis), sejak dulu keberadaan pengawas pendidikan di sekolah-sekolah formal itu sudah problematis. Institusi itu dibentuk pertama kali pada zaman penjajahan Belanda. Tujuannya adalah mengontrol jalannya pendidikan di sekolah-sekolah partikelir, yang pada masa itu menjadi basis tumbuhnya gerakan kemerdekaan Indonesia. Ketika Indonesia merdeka, keberadaan institusi pengawas pendidikan itu masih tetap dipertahankan. Posisi pengawas menjadi sangat kuat, karena kemudian menjadi bagian dari aparatus negara. Pengawas pada masa Orde Baru sungguh menjalankan peran seperti yang dilakukan oleh pengawas pada masa kolonial,

yaitu melakukan pengawasan internal sekolah agar di lingkungan sekolah tidak tumbuh benih-benih kekritisan, baik dari guru maupun muridnya. Semua diusahakan dalam kondisi terkendali oleh rezim yang berkuasa.

Hadirnya institusi pengawas itu berangkat dari asumsi keliru, bahwa guru merupakan mahkluk jahat yang perlu diawasi, karena mereka bisa menyebarkan virus kekritisan kepada murid, dan bila virus kekritisan itu sudah tersebar secara massif, hal itu akan membahayakan penguasa. Karena guru dipandang sebagai makhluk yang membahayakan, maka tempatkanlah orang-orang yang bisa mengawasi para guru. Pengawas itu umumnya berasal dari para kepala sekolah yang dipandang sudah senior dan berprestasi. Karena dinilai senior dan berprestasi, mereka dipandang memiliki otoritas tinggi untuk mengendalikan sikap kritis guru, dan kenyataannya betul demikian. Para pengawas itu dengan otoritasnya mampu membuat guru takut tidak berkutik.

Kekuatan pengawas yang begitu besar justru terlihat pada sekolah-sekolah swasta, baik di hadapan pengelola sekolah (yayasan) maupun guru. Di mata pengelola sekolah swasta, pengawas itulah yang dianggap menentukan sekali nasib sekolah atau perubahan status sekolah dari status Terdaftar, Diakui, sampai menjadi Disamakan, atau sebaliknya dari status Disamakan turun menjadi Terdaftar. Status itu penting bagi sekolah-sekolah swasta pada saat itu, karena banyak sedikitnya murid yang masuk ke sana sangat tergantung pada tinggi rendahnya status sekolah. Sekolah-sekolah swasta dengan status Disamakan akan memperoleh animo lebih banyak bila dibandingkan dengan sekolah swasta dengan status Diakui atau Terdaftar. Dengan kata lain, status itu identik dengan nasib mereka.

Para pengawas mengetahui persis psikologi para pengelola sekolah swasta. Tapi justru karena mereka mengetahui betul psikologi para pengelola sekolah swasta yang merasa kurang aman setiap didatangi oleh pengawas itulah, yang kemudian dimainkan untuk memperoleh keuntungan finansial.

Seorang pengelola sekolah swasta di Tangerang, Provinsi Banten, pernah menuturkan (tahun 2001), bahwa tarif uang saku bagi pengawas dari Kanwil (provinsi) adalah Rp 100.000, sedangkan dari Kandep (tingkat kabupaten) adalah Rp 75.000. Bagi pengawas yang harus inap (karena pada waktu itu, Tangerang masuk Provinsi Jawa Barat sehingga jarak tempuh dari Bandung, ibu kota provinsi Jawa Barat, cukup jauh, maka pengawas pun perlu menginap), biaya akomodasi dibebankan kepada sekolah yang akan dikunjungi.

Penuturan sejenis dikemukakan oleh kawan-kawan pengelola sekolah swasta dari Jawa Tengah dan Jawa Timur. Ternyata mereka juga harus menanggung biaya akomodasi dari para pengawas yang datang ke sekolah mereka bila pengawas memerlukan inap. Di lain pihak, tidak ada sumbangan yang signifikan atas kehadiran pengawas terhadap peningkatan mutu pendidikan nasional, karena memang tidak ada indikator yang jelas peran pengawas dalam pendidikan nasional. Betulkah kalau tidak ada pengawas, maka kondisi pendidikan nasional akan semakin buruk? Belum tentu. Bisa juga jauh lebih baik karena kreativitas guru mungkin malah lebih berkembang.

Pengalaman Kak Wes, seorang pendongeng dari Yogyakarta, barangkali dapat dipakai sebagai cermin. Ia membangun kerja sama dengan sebuah SD Madrasah Swasta di Kecamatan Triharjo, Bantul, DIY, dalam bentuk pengembangan kurikulum dan metode pembelajaran yang lebih kontekstual, sehingga si anak memiliki keterampilan sesuai dengan potensi yang ada di wilayahnya. Program itu mendapat sambutan positif dari orang tua murid karena secara ekonomis anak sudah belajar bekerja sambil belajar. Tapi program itu kemudian berhenti, karena kepala sekolah diancam oleh penilik sekolah (pengawas tingkat kecamatan) akan dipindahkan kalau tidak mau menghentikan program tersebut. Karena si kepala sekolah tidak mau mengalami nasib buruk, maka lebih aman menghentikan program tersebut. Dari pengalaman Kak Wes itu, jelas bahwa pengawas/ penilik sekolah justru sering menjadi hambatan bagi munculnya

kreativitas guru maupun sekolah, terlebih bila pengawas itu tidak memiliki pemikiran yang terbuka.

Sejak Orde Baru masih kuat, penulis sudah sering menggugat keberadaan institusi pengawas/penilik itu karena sering menjadi momok bagi para guru negeri/swasta maupun para pengelola sekolah-sekolah swasta. Jarang sekali pengawas yang mengawasi proses pembelajaran di kelas dan bisa memberikan solusi atas penilaiannya terhadap proses pembelajaran yang diberikan oleh guru. Cara kerja pengawas/penilik itu sangat administratif, hanya berdasarkan pada administrasi tertulis baik yang dibuat oleh guru maupun sekolah secara institusional. Padahal, keduanya tidak memiliki korelasi yang positif, sebab ketertiban administrasi dapat dilakukan oleh orang lain dengan cara membayar. Tapi keprofesionalan dalam mengajar tidak bisa tergantikan oleh orang lain. Dan keprofesionalan mengajar itu jauh lebih penting dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan dibanding dengan kepatuhan administratif yang harus dilakukan oleh guru. Lagi pula, bila waktu guru habis untuk urusan-urusan administratif, maka kesempatan belajarnya pun berkurang. Kecenderungan pengawas yang hanya bekerja berdasarkan petunjuk pelaksaan dan petunjuk teknis sering tidak akomodatif terhadap adanya kreativitas dan inovasi dari para guru.

Tuntutan pembubaran insitusi pengawasan sejalan dengan konsep otonomi guru. Bagaimana mungkin guru bisa otonomi bila diawasi terus, ibarat hidup dalam rumah kaca seperti yang dilukiskan oleh sastrawan Pramoedya Ananta Toer? "Orang yang diawasi cenderung pasif karena takut salah mengambil tindakan. Bahaya besar bagi suatu pemerintah yang berdasarkan paksaan adalah lama kelamaan rakyat akan menjadi terbiasa akan suatau keadaan paksaan, sehingga akhirnya menghilangkan kemampuan berpikir dan kemauan sendiri. Bahkan saat kebebasan itu diberikan pun, mereka tidak tahu lagi apa yang harus dilakukan," kata John Dewey.

Bila insitusi pengawas/penilik itu tetap dipertahankan dengan argumen apa pun, maka jangan sekali-sekali percaya ada

otonomi sekolah atau otonomi guru. Yang ada nanti adalah justru otonomi pengawas, sebab merah-hijaunya sekolah ditentukan oleh pengawas. Guru-guru yang kritis semakin frustasi; mereka kecewa karena di koran-koran dan televisi mereka membaca beberapa kebijakan yang amat reformis, seperti pembebasan biaya Ebtanas, penghapusan UUB, penghapusan Ebtanas SD, dihentikannya drop-dropan buku pelajaran dan program *study tour* serta seragam pelajar, adanya dewan sekolah, otonomi guru dan sebagainya. Tetapi dalam praktik, semuanya masih tetap berjalan seperti dulu; mereka tidak mengalami pelonggaran cara kerja maupun evaluasi terhadap dirinya sebagai guru oleh pengawas.

Para guru yang kritis tidak bisa melakukan perubahan dari dalam, karena mereka juga berhadapan dengan sesama kawan guru yang hanya mencari aman dan selamat. Jumlah guru yang seperti itu diperkirakan mencapai 75%, yang kritis hanya 10% saja, sedangkan yang 15% adalah mereka yang plin-plan, tidak memiliki sikap jelas, tapi sangat tergantung pada arah angin bertiup. Sikap guru yang lebih suka cari aman sendiri, *pro-status quo,* dan konservetif itu tidak lepas dari pola rekrutmen guru pada masa lalu (Orde Baru) yang penuh kolusi dan nepotisme. Mereka yang diterima menjadi guru adalah para kerabat pejabat pendidikan, atau mereka yang memakai uang sogok, sehingga keduanya memiliki ketergantungan yang tinggi pada birokrasi pendidikan dan tidak independen.

Berdasarkan kondisi yang memprihatinkan itu, maka para guru yag kritis itu mempunyai usulan. Selain pembubaran institusi pengawas, mereka juga setuju dengan usulan agar seluruh guru yang ada sekarang dipecati dulu, lalu dilakukn tes ulang, mana yang masih layak menjadi guru atau tidak, juga punya prinsip atau tidak. Mereka yang dinyatakan tidak layak menjadi guru sesuai dengan tuntutan zaman langsung dipensiunkan saja, sedangkan mereka yang masih layak dapat dipertahankan menjadi guru. Masalahnya, apakah pemerintah mampu memberikan uang pensiun untuk sekitar 1,5 juta guru yang diperkirakan tidak

layak lagi menjadi guru alias pensiun dini? Setelah itu, pengangkatan kepala sekolah harus dari bawah, hasil pilihan bersama antara murid, guru, dan BP3, bukan drop-dropan lagi seperti sekarang. Kecuali pengangkatan kepala sekolah dilakukan oleh komunitas sekolah, masa jabatan kepala sekolah empat tahun harus dilaksanakan betul agar kepala sekolah hanya merupakan jabatan koordinator, bukan struktural, sehingga kekuasaannya menjadi terkontrol oleh komunitasnya.

Menurut pengalaman para guru, kehadiran pengawas ke sekolah-sekolah cenderung hanya *ngrccokin* dan cari-cari kesalahan saja. Sedangkan bagi sekolah-sekolah swasta, keberadaan pengawas ibarat tukang peras. Sebab, sudah menjadi rahasia umum kalau pengawas datang, artinya harus tersedia amplop berisi uang yang cukup agar semua urusan beres. Cerita-cerita semacam itu tidak hanya terdapat di Jawa saja; para guru dan pengelola sekolah swasta di luar Jawa pun mengatakan hal yang sama. Memang sulit untuk dibuktikan, tapi kalau orang yang berbeda dalam waktu dan tempat yang berbeda mengatakan hal yang sama, apakah itu kasuistik? Tampaknya bukan kasuistik, tapi sudah menjadi wabah penyakit yang harus dibasmi. Cara membasminya bukan hanya diobati untuk menghilangkan penyakitnya, tapi harus diamputasi.

Yang dibutuhkan oleh guru sekarang bukanlah seorang pengawas yang tugasnya mengontrol kerja mereka, tapi seorang tutor dan pembimbing yang mampu membuat guru melaksanakan kerja secara lebih profesional. Bila guru memiliki banyak kelemahan dalam menjalankan profesinya, maka solusinya bukan dimarahi atau kena sanksi, melainkan diberi bimbingan dan pengayaan metode sehingga mereka menjadi guru yang profesional dan memiliki komitmen pada perbaikan pendidikan nasional. Mempertahankan fungsi pengawas seperti sekarang ini sama halnya membonsai praksis pendidikan dalam konservatisme dan otoritarianisme.

Mubazir, Menggaji Guru Tinggi

Kabar gembira untuk para guru negeri maupun swasta. Pemerintah melalui Departemen Pendidikan Nasional (DPN), mulai 2001, akan menaikkan tunjangan fungsional guru hingga rata-rata menjadi di atas Rp 200.000, dan akan memberikan tunjangan kepada guru swasta sebesar Rp 75.000 untuk tingkat SD-SMTA dan Rp 50.000 untuk guru TK (*Kompas*, 19/12/2001). Khusus bagi guru-guru swasta, ini sungguh baru berita, sebab setelah lebih dari lima puluh tahun turut mencerdaskan bangsa, baru sekarang nasibnya diperhatikan. Selama ini, mereka menjadi bagian dari aparatus negara, tapi nasibnya disuruh mengurus sendiri. Orang Jawa bilang, pemerintah itu *urik* alias curang.

Belajar dari kasus penyaluran dana Jaring Pengaman Sosial (JPS) dan bantuan-bantuan lain yang sering tidak sampai ke sasaran, penulis ingin memberikan catatan. Yaitu, penyaluran dana tunjangan itu sebaiknya menggunakan mekanisme yang selama ini dibangun antara sekolah swasta dengan DPN lewat Kanwil/Kandep. Mekanisme itu adalah bahwa setiap tahun sekolah swasta selalu dimintai data tentang perkembangan sekolah, termasuk soal jumlah guru. Jadi, penentuan jumlah guru swasta yang perlu mendapat tunjangan itu berdasarkan data dari sekolah. Bila data itu tidak tersedia di Kanwil atau Kandep (keduanya

sekarang telah berganti nama menjadi Dinas Pendidikan), kelemahannya ada pada kedua belah pihak. Boleh jadi, pihak sekolah sudah bosan mengisi formulir tentang perkembangan sekolah, karena setiap tahun mengisi formulir cukup banyak tapi tidak ada tindak lanjut (atas bantuan yang mereka terima). Atau birokrasi Kanwil/Kandepnya yang tidak jalan. Adanya berita baru itu semoga bisa mendorong sekolah swasta untuk lebih rajin mengisi formulir dan Birokrasi Kanwil/Kandep juga bertindak responsif terhadap sekolah-sekolah swasta.

Untuk Guru TK pun, telah terbangun mekanisme yang baik melalui IGTK (Ikatan Guru Taman Kanak-kanak) dari tingkat kecamatan hingga nasional. Jadi, untuk tahu jumlah dan nama-nama guru TK swasta tidak sulit, terutama untuk wilayah Jawa. Untuk wilayah luar Jawa, hambatannya adalah terbatasnya fasilitas telekomunikasi dan transportasi yang sering tidak mampu menjangkau para guru yang ada di pelosok daerah.

Hal penting yang perlu dicatat dengan adanya kebijakan memberikan tunjangan kepada guru swasta itu adalah bahwa tidak semua guru TK berijasah SPG atau PG5D, tapi banyak pula yang hanya lulusan SLTP, SMA, SMEA, atau SMTA lain non-keguruan. Bahkan di pelosok pedesaan masih ada yang lulusan SMP. Meskipun demikian, ijasah formal itu hendaknya tidak dijadikan alasan untuk tidak membayar tunjangan mereka kalau mereka sudah menjalankan tugas dengan baik. Sebab, status ijasah mereka yang rendah atau tidak sesuai dengan profesi yang dijalaninya itu bukan kesalahan mereka, tapi kondisi sosial dan geografislah yang memaksa berijasah non keguruan/SMP tapi mengajar TK atau SD. Apa pun ijasahnya, mereka pantas menerima tunjangan itu karena telah bekerja dengan sungguh-sungguh. Sangat tidak *fair* bila merekalah yang sejak awal bersedia diajak sengsara, tapi pada giliran menerima tunjangan mereka dipersulit karena ijasahnya dinilai tidak memenuhi syarat, dan tunjangan diberikan kepada mereka yang memenuhi syarat saja.

Jika pemberian tunjangan itu didasarkan pada data dari sekolah dan tidak tergantung pada ijasah formal, melainkan lebih

didasarkan pada masa kerja, maka kecil persentasenya bila terjadi penyelewengan. Bila terpancang pada ijasah terakhir, maka di semua tingkatan ada masalah: banyak guru SLTP swasta (terutama di daerah terpencil) yang hanya berijasah SMTA dan Diploma I, atau guru di SMTA yang hanya berijasah Diploma II. Masa kerja itu pun tidak perlu ditarik jauh ke belakang, tapi cukup dilihat misalnya dari tiga tahun terakhir, sebelum kebijakan baru itu diumumkan, sekadar untuk mengetahui kemurnian pengabdian mereka. Sangat mungkin, setelah muncul kebijakan baru itu, akan banyak orang berebut untuk menjadi guru swasta, atau para pengelola swasta memanipulasi data terbarunya dengan motivasi utama untuk memperoleh tunjangan bulanan. Munculnya guru-guru swasta baru setelah diumumkan kebijakan tersebut itulah yang perlu disikapi secara kritis.

1. Guru Swasta Kecil dan Honorer

Guru swasta macam apa yang perlu mendapat tunjangan? Semua guru, baik honorer di sekolah-sekolah swasta maupun honorer di sekolah-sekolah negeri. Swasta yang perlu mendapatkan prioritas adalah sekolah-sekolah swasta kecil, baik yang ada di pedesaan, pinggiran kota, maupun tengah kota. Tapi mereka yang mengajar di sekolah-sekolah swasta besar juga jangan lupa diperhatikan, karena mereka juga menjalankan fungsi yang sama, yaitu mencerdaskan bangsa. Dan banyak juga sekolah swasta yang tidak memperhatikan gurunya sehingga guru hanya diberi honor rendah. Akibatnya, para guru swasta di kota-kota besar mengalami *inferiority complex* karena selalu berhadapan dengan para murid yang lebih kaya, parlente, pintar, sementara dirinya dekil, miskin, tidak pintar. Selain gaji mereka kecil, nasib mereka juga ironis bila dibanding dengan murid-muridnya. Murid-murid pergi pulang diantar oleh mobil mewah; guru naik bus kota yang sumpek atau sepeda motor. Murid liburan dengan jalan-jalan ke pulau lain atau ke luar negeri, guru di rumah saja karena tidak punya uang. Murid di rumah bermain Internet, guru komputer pun tidak punya.

Meskipun demikian, bila harus mengambil prioritas maka pilihan pertama adalah pada guru-guru di sekolah swasta kecil, baik di desa maupun di kota maupun guru honorer di sekolah negeri. Sekolah-sekolah swasta kecil itu —yang jumlahnya mencapai sekitar 92% dari total sekolah swasta di Indonesia —selain secara objektif mengalami keterbatasan dana, gerakan mereka masih murni untuk mencerdaskan masyarakat yang tidak punya. Demikian pula, para guru honorer di sekolah-sekolah negeri. Selain mau berjuang, mereka juga menghadapi kesenjangan sosial dengan guru-guru negeri. Pada sekolah-sekolah swasta kaya, pemerintah bisa menekan yayasan agar meningkatkan kesejahteraan gurunya. Jadi, dana yang ada tidak hanya untuk pengembangan fisik atau sesuatu yang glamor saja, tapi tak kalah pentingnya adalah untuk kesejahteraan guru. Guru sebetulnya merupakan garda depan bagi keberlangsungan proses pendidikan di sekolah-sekolah swasta. Guru-guru yang baik dan profesional akan mampu menjadi daya tarik bagi masyarakat untuk memasuki sekolah tersebut. Sebaliknya, guru yang asal-asalan dan sering terjadi pergantian karena kontraknya hanya setahun sekali, akan menjadi iklan buruk bagi sekolah tersebut.

Tanggung jawab pada sekolah-sekolah swasta besar itu juga harus dibebankan kepada masyarakat yang menyekolahkan anaknya di sekolah itu. Banyak orang tua yang ketika bernegosiasi untuk memasukkan anaknya hanya memakai sandal jepit, baju murah, dan memakai kendaraan umum agar dikenai biaya murah, tapi setelah anaknya masuk ternyata antarjemput sekolah dengan berganti-ganti mobil (mewah), liburan ke luar negeri, dan perayaan ulang tahun di hotel berbintang. Terhadap orang-orang yang memiliki mentalitas tidak bertanggung jawab itu, yayasan perlu bertindak keras dengan memberikan sanksi denda besar. Orang-orang kaya itu wajib turut menanggung biaya pendidikan yang baik bagi anaknya sendiri agar para guru tidak dieksploitasi. Mentalitas cari enaknya sendiri dengan cara menyekolahkan anak di sekolah-sekolah swasta besar, tapi dengan kemauan membayar rendah, saatnya dikikis habis.

Demikian pula, tanggung jawab pemerintah terhadap anak yang bersekolah di sekolah-sekolah negeri perlu ditingkatkan, melalui pemberian honor yang cukup kepada para guru honorer. Selama ini, para guru honorer di sekolah-sekolah negeri menerima gaji sesuai dengan kerelaan kepala sekolah karena memang belum ada standar minimal gaji guru honorer. Bahkan, mendapat jatah mengajar atau tidak pun sangat tergantung pada belas kasih kepala sekolah. Pemberian honor yang rendah kepada para guru honorer di sekolah-sekolah negeri sama saja mengeksploitasi tenaga para guru honorer. Itu cermin dari pemerintah yang lepas tanggung jawab.

Agar tunjangan untuk guru-guru swasta itu tidak disunat oleh pihak mana pun, termasuk birokrasi pendidikan dan yayasan, maka lebih baik penyalurannya melalui rekening di bank, sehingga tidak ada alasan untuk memotong uang administrasi. Selama ini, penyaluran bantuan-bantuan ke sekolah/guru selalu mendapat potongan administratif dari birokrasi pendidikan yang mengurusinya. Bila tidak mau dipotong, biasanya pencairan bantuan dipersulit atau pada masa mendatang tidak mendapat kesempatan memperoleh bantuan lagi. Jadi, bantuan hanya diberikan kepada sekolah-sekolah yang bisa tunduk pada kemauan birokrasi pendidikan.

Agar tidak menimbulkan kecemburuan sosial dengan para tenaga nonedukatif, maka pemberian tunjangan kepada guru-guru swasta itu perlu diikuti dengan peningkatan kesejahteraan para tenaga nonedukatif. Tapi peningkatan kesejahteraan tenaga nonedukatif itu dapat diserahkan kepada penyelenggara sekolah. Asumsinya, dengan adanya tunjangan bagi guru-guru honorer swasta, maka beban yayasan untuk memikirkan kesejahteraan gurunya menjadi lebih ringan, sehingga sebagian dana yang dimilikinya bisa dialokasikan untuk kenaikan gaji tenaga nonedukatif. Sedangkan kesejahteraan tenaga noneduaktif di sekolah-sekolah negeri yang belum diangkat menjadi PNS hendaknya menjadi tanggung jawab sekolah. Uang operasional di sekolah-sekolah negeri sebetulnya cukup besar, karena uang BP3 yang

dibayarkan oleh murid penggunaannya diserahkan kepada sekolah, termasuk untuk peningkatan kesejahteraan guru dan karyawan. Tapi sering sekali karena jumlah tenaga nonedukatif di sekolah-sekolah itu minoritas, maka posisi tawarnya pun lemah.

2. Gaji Tinggi, Mubazir

Sudah barangtentu, berita kenaikan gaji guru yang cukup signifikan jumlahnya selalu disambut gembira oleh para guru maupun pejuang, karena hal itu merupakan salah satu bukti perhatian pemerintah terhadap nasib guru. Selama Orde Baru, guru hanya dihibur dengan nyanyian sebagai pahlawan tanpa tanda jasa, tapi suaranya dimanipulasi untuk mendukung *status quo*. PGRI (Persatuan Guru Republik Indonesia) sebagai organisasi profesi, misalnya, menjadi kendaraan politik untuk pemenangan Golkar. Tapi kesejahteraan para guru kurang mendapat perhatian. Bahkan institusi-institusi seperti PGRI, KORPRI, dan Golkar turut membebani guru melalui pungutan iuran anggota yang harus dibayarkan oleh guru PNS setiap bulannya. Tapi bila guru tidak disukai oleh atasan atau tidak mau mendukung Golkar, mereka dikucilkan atau dimutasi ke pelosok.

Reformasi dalam bidang politik membawa dampak pada nasib guru. Dimulai dengan Presiden BJ. Habibie yang memberikan kenaikan tunjangan krisis sebesar Rp 150.000 kepada semua PNS, termasuk guru. Tunjungan itu tidak otomatis dicabut ketika kondisi ekonomi mulai membaik, sebaliknya ditambahan ke dalam gaji pokok PNS. Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) hadir dengan pembenahan gaji yang lebih sistematik dan sangat berarti. Semua itu menimbulkan kegembiraan bagi para guru karena nasib guru menjadi lebih baik.

Meskipun demikian, beberapa kawan, termasuk yang menjadi guru, sering berkomentar: "Setuju kalau kesejahteraan guru ditingkatkan, tapi sesungguhnya guru yang ada sekarang ini tidak layak digaji tinggi, karena mereka tidak memiliki kompe-

tensi, otoritas, dan integritas yang tinggi sebagai guru." Mereka ibarat sekrup-sekrup dalam sebuah mesin yang hanya bergerak bila digerakkan oleh tangan-tangan manusia. Otoritas mereka digadaikan kepada pengawas, Kanwil, Kandep (sekarang berganti nama dan lebur dalam Dinas Pendidikan), atau yayasan (bagi guru swasta). Akibatnya, para guru tidak pernah merasa gelisah, meskipun mutu pendidikan merosot dan buku-buku yang mereka pakai hanya memperbodoh diri sendiri maupun murid, dan menjadikan guru hanya sebagai alat industri penerbitan untuk mencari keuntungan atau pejabat yang kolusi dan korup.

Saya setuju dengan pandangan kawan-kawan di atas. Dalam beberapa tulisan dan ceramah di depan para guru di beberapa daerah selama pascareformasi, saya tidak pernah menempatkan persoalan gaji yang rendah sebagai persoalan utama para guru sekarang. Berdasarkan pengalaman pribadi, guru sebetulnya memiliki peluang besar untuk meningkatkan kesejahteraan, sekaligus mengembangkan diri tanpa harus melacurkan profesinya sebagai pendidik, sejauh kreatif dan rajin. Tapi justru dua hal inilah yang tidak dimiliki oleh para guru kita, baik guru PNS maupun swasta. Mereka umumnya tidak pintar, loyo, malas membaca, bergaul, pengecut, tidak memiliki keinginan tahu (cu*riosity)* terhadap ilmu, tidak ada hasrat untuk mengembangkan diri, tidak memiliki keberanian dan sikap yang jelas, tidak kritis, tidak kreatif, juga tidak memiliki cakrawala dan relasi yang luas, sehingga dengan sendirinya sulit memperoleh peluang untuk berkembang kecuali dengan mengeksploitasi para murid. Inilah persoalan guru yang, menurut hemat saya, mendesak untuk ditangani, tapi justru selalu terlewatkan, karena mayoritas terfokus pada gaji yang tinggi. Padahal, guru yang sekarang ini, meskipun digaji yang sangat tinggi, tetap saja tidak bermutu dan tidak akan pernah mengalami perbaikan mutu, karena sumber masalahnya tidak di sana, melainkan pada proses rekrutmen dan standar penerimaannya yang membuat guru memang harus tidak bermutu agar mudah dininabobokan oleh penguasa.

Bila dicermati gerakan guru selama masa pemerintahan Gus Dur, maka hanya PGRI sajalah yang menyederhanakan persoalan guru itu pada masalah gaji yang rendah, sehingga perjuangan mereka selama masa reformasi hanya terfokus pada kenaikan gaji guru saja. Perjuangan mereka itu pun sebetulnya lebih dimaksudkan untuk "menebus dosa", karena selama 32 tahun telah menjadikan guru sebagai alat legitimasi kekuasaan, sehingga keberadaan PGRI tidak membuat guru sejahtera, tapi malah tambah menderita.

Selain untuk "menebus dosa" agresifnya, PGRI memperjuangkan kenaikan gaji guru hingga 200% dengan menggerakkan aksi demo ke Senayan dan Istana, juga secara transparan dibaca oleh banyak pihak sebagai bagian dari konspirasi elite politik untuk menjatuhkan Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Terbukti gerakan itu hanya mampu memobilisasi para guru di Jawa Barat yang secara kultural tidak memiliki ikatan emosional dengan Presiden Abdurrahman Wahid. Belakangan, Presiden Abdurrahman Wahid sendiri melalui media massa menuding gerakan itu disponsori oleh dua mantan pejabat Orde Baru, yaitu Ginanjar Kartasasmita dan Fuad Bawazier. Meskipun tudingan itu tidak pernah dibuktikan di pengadilan, para guru di daerah lain pun percaya pada tudingan itu karena mereka ternyata tidak mampu digerakkan untuk ikut-ikutan demontrasi. Mereka membaca aroma politik demo guru itu lebih kental dibanding tuntutan murni untuk perjuangan para guru sendiri. Para guru PNS di Banyumas malah melakukan aksi demo yang menolak kenaikan gaji, karena kenaikan gaji itu justru dinilai mengusik rasa ketidakadilan masyarakat yang masih dilanda krisis ekonomi.

Mereka yang menilai bahwa guru sekarang tidak layak digaji tinggi didasarkan pada kenyataan di lapangan, bahwa mayoritas guru kita memang menjadi guru hanya karena keterpaksaan ketika tidak bisa diterima bekerja di sektor lain yang memberikan hasil lebih besar. Karena menjadi guru itu sebuah keterpaksaan, maka dalam menjalankan profesi itu

mereka ogah-ogahan, kurang semangat, tidak ada kreativitas, tidak memiliki motivasi untuk maju, apalagi melakukan inovasi baru. Para guru tidak pernah merasa gelisah bila para murid yang diajarnya setelah lulus hanya menjadi barisan pengangguran atau bahkan barisan pengamen di jalanan. Mereka juga tidak pernah merasa gelisah atas merosotnya mutu pendidikan nasional. Bila memiliki uang, mereka tidak suka membelanjakan bahan-bahan informasi (buku, majalah, dan buku) yang bisa meningkatkan wawasan mereka, tapi lebih suka membelanjakannya untuk kebutuhan konsumtif. Masalah yang mereka perbincangkan di sekolah pun bukan masalah-masalah akademis, tapi masalah-masalah sepele dalam kehidupan sehari-hari.

Beberapa kawan sering punya usulan. Kalau mau memperbaiki kesejahteraan guru, maka langkah pertama yang harus ditempuh adalah, para guru yang ada sekarang dipecati dulu setelah itu baru dilakukan tes ulang. Mungkin hanya sekitar 25% saja dari guru yang ada sekarang yang layak menjadi guru, sedangkan sisanya yang 75% dipensiunkan dini. Rekrutmen guru di masa mendatang memakai sistem yang lebih valid lagi sehingga mampu menghasilkan guru-guru yang layak dibayar tinggi.

Langkah kedua adalah membuat skema kenaikan gaji guru, yang dapat memaksa guru agar kenaikan gaji itu tidak hanya untuk meningkatkan pengeluaran konsumtif mereka, tapi juga untuk pengeluaran-pengeluaran yang dapat meningkatkan kapasitasnya sebagai seorang guru, seperti membeli buku-buku bermutu secara rutin tiap bulan, berlangganan koran/majalah, melihat film-film bermutu untuk meningkatkan apresiasi dan imajinasi mereka, meningkatkan kemampuan berbahasa, menulis, dan mengikuti berbagai kursus pengembangan diri, sehingga sebagai seorang guru itu memiliki wawasan yang luas, jiwa yang matang, serta arif dalam bersikap sehingga mampu memberikan inspirasi kepada murid-murid untuk menjadi seorang pembaru.

Kenaikan gaji guru yang tinggi hanya akan mubazir saja, tidak akan membawa perbaikan mutu pendidikan nasional, bila

kenyataannya kenaikan gaji itu justru hanya meningkatkan pola konsumtif mereka, sehingga meningkatkan kredit barang-barang mewah saja. Bila ini terjadi, maka kenaikan gaji guru berapa pun hanya mubazir saja, tidak akan pernah berdampak pada perbaikan mutu pendidikan nasional.

Yang penting untuk dicatat adalah, semua upaya perbaikan kualitas guru itu jangan dikoordinasi oleh organisasi mana pun, termasuk birokrasi pendidikan dan PGRI, sebab bila dikoordinasi pada akhirnya hanya menjadi lahan objekan baru. Biarkan para guru melakukan sendiri pembelian buku, koran/majalah, atau menentukan lembaga kursus yang akan diikutinya sesuai dengan keinginan mereka. Tugas birokrasi pendidikan atau organisasi guru hanya memberi motivasi dan memfasilitasi saja.

Jika kenaikan tunjangan fungsional itu tidak ada sedikit pun yang diinvestasikan untuk pengembangan diri guru, maka kenaikan tunjangan fungsional maupun gaji guru hingga 1.000% pun sama sekali tidak akan berdampak pada perbaikan kualitas guru maupun pendidikan nasional, tapi justru akan merusak suasana pendidikan: Guru makin konsumtif dan makin malas; mereka cenderung memperbesar kreditnya untuk barang-barang konsumtif.

Peningkatan kompetensi guru dengan berbagai penataran gaya Orde Baru, sebaiknya, juga jangan dijadikan proyek baru. Program itu lebih baik dihentikan. Sebab, penataran-penataran semacam itu hanya akan memboroskan dana dan membuang energi dengan hasil sangat minim, terutama bila orang-orang yang menatar dan mengkoordinasi masih tetap sama dengan mereka yang berperan pada masa Orde Baru. Model penataran dan pelatihan guru sekarang perlu disesuaikan dengan perkembangan zaman, bukan sebagai proses penjinakan kepada para guru PNS, melainkan sebagai upaya untuk memberdayakan para guru. Fasilitas pelatihan pun hendaknya dibuka tidak hanya untuk guru-guru negeri, tapi juga untuk guru-guru swasta, karena fungsi guru swasta dan guru negeri sebetulnya sama; yang membedakan hanya status sekolah tempat mereka mengajar.

Marjinalisasi Guru dalam Pembangunan Nasional

Marjinalisasi, secara etimologis, berasal dari kata *margin* yang berarti garis tepi atau pinggiran. Marjinalisasi adalah suatu proses peminggiran atau menjauhkan sesuatu dari pusatnya. Dalam terminologi politik, marjinalisasi merupakan suatu proses pentunadayaan yang dilakukan oleh negara terhadap warganya, baik secara ekonomi, politik, maupun budaya. Hal demikian bisa dilihat dari berbagai kebijakan ekonomi, politik, dan budaya yang kurang mewakili aspirasi dan kepentingan warga; dan kebijakan-kebijakan itu pulalah yang menyebabkan semakin mengerasnya marjinalisasi politik (Siti Aminah, "Dominasi Negara dalam Kehidupan Kelompok Marjinal di Perkotaan", dalam *Masyarakat dan Negara*, kado untuk Prof. Soetandyo VVignjosoebroto, Airlangga University Press, Editor I. Basis Susilo, 1997).

Marjinalisasi guru dalam pembangunan nasional berarti proses peminggiran peran guru. Atau dijauhkannya guru dari pusat-pusat kekuasaan, ekonomi, politik, dan budaya, yang kemudian mengakibatkan guru menjadi terpinggirkan (termarjinalisasi) secara sistematis. Marjinalisasi itu sebagai suatu proses kooptasi terhadap kekuatan-kekuatan rakyat yang dilakukan secara sistematis agar tidak menimbulkan perlawanan terhadap penguasa.

Secara politis marjinalisasi guru itu dilakukan sejak masa Orde Baru melalui berbagai bentuk: penyeragaman pakaian dinas, keharusan hanya ada satu organisasi guru (PGRI), memperkuat fungsi pengawas pendidikan, penataran-penataran yang lebih bernada indoktrinatif, kurikulum dan buku pelajaran yang dirancang sentralistik, metodologi pengajaran yang sama, serta sistem evaluasi yang sentralistik pula. Semua itu secara evolutif mempengaruhi pola pikir sekaligus membentuk sikap guru menjadi *nritno,* menurut, dan membeo saja.

Penataran-penataran, terutama P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila), pakaian seragam, dan keharusan hanya ada satu organisasi guru —itu semua bagian dari indoktrinasi sekaligus pengarahan sikap politik guru untuk tetap menjadi pendukung utama penguasa, sehingga guru tidak boleh memiliki orientasi politik lain kecuali ke Golkar. Proses indoktrinasi itu semakin efektif karena fungsi pengawas pendidikan berjalan secara baik. Dan perlu diketahui, fungsi pengawas itu sejak masa Orde Baru sampai sekarang adalah sebagai institusi kontrol terhadap jalannya pendidikan. Gerak-gerik guru mudah diketahui melalui pengawas. Pada perkembangan berikutnya, pembentukan K3S (Kelompok Kerja Kepala Sekolah), yang sekarang ganti baju menjadi MKKS (Musyawarah Kerja Kepala Sekolah), juga menjadi mesin kontrol yang efektif terhadap guru.

Sedangkan sentralisasi kurikulum dapat berdampak pada proses marjinalisasi guru, karena kurikulum yang dirancang secara sentralistik tidak memungkinkan guru memiliki kebebasan atau kemerdekaan untuk mengembangkan diri sesuai dengan minat dan kemampuannya. Rancangan kurikulum itu memposisikan guru hanya sebagai instrumen perpanjangan tangan birokrasi dan penguasa untuk melakukan kontrol terhadap murid. Dari soal bahan yang harus diajarkan, metode mengajar, soal yang harus diberikan, hingga cara menjawabnya sudah ditentukan dari atas. Guru ibaratnya hanya menjadi penekan tombol, yang akan bergerak sesuai dengan komando-komando yang mereka terima. Dalam analisis Ignas Kleden (*Kompas*, 2/1/2002),

rancangan kurikulum semacam itu *ngepertake* (menguntungkan) guru, karena guru tidak perlu capek-capek mengoreksi jawaban murid yang panjang-panjang, melainkan cukup mencoret a, b, c, atau d.

Sepintas analisis Ignas Kleden betul. Tapi bila ditelusuri lebih jauh, rancangan kurikulum yang semacam itu hanya meninabobokan guru, sehingga guru makin lama tidak makin pintar, melainkan main bodoh dan malas, itulah yang namanya teori *stick and carrot,* yaitu seolah-olah meringankan beban *(ngepenakake,* Jawa) guru, tapi di balik itu sebetulnya justru bermaksud memukul guru itu sendiri. Atau dalam pengertian lain, disebut disebut sebagai bentuk hegemoni; suatu proses penguasaan terhadap guru tanpa disadari oleh si guru yang bersangkutan, sehingga guru merasa bersalah bila tidak menjalankannya.

Akibat proses peminggiran guru secara politis itu adalah matinya profesi guru. Guru tak lagi sebagai makhluk yang serba bisa dan memiliki otoritas besar untuk mengembangkan minat dan kemampuannya, serta memiliki kemerdekaan di dalam mendidik murid secara maksimal, melainkan hanya sesosok figur yang menjalankan tugas sebagai komandan dalam satu regu atau seorang hakim yang kejam.

1. Marjinalisasi Ekonomis

Secara ekonomis, proses peminggiran peran guru itu dilakukan melalui sistem penggajian guru yang amat rendah, sehingga pendapatan seorang guru untuk hidup paling sederhana pun tidak cukup, apalagi hidup di kota-kota besar, seperti para guru di wilayah Jabotabek (yang serba mahal). Seorang guru di wilayah Jabotabek dengan tingkat pendidikan SI (sarjana) sedikitnya butuh 10 tahun untuk bisa cicil kredit rumah paling sederhana (RSS = Rumah Sangat Sederhana), atau butuh 15 tahun untuk bisa kredit rumah tipe Rumah Sederhana (RS). Itu pun dengan kerja ekstra mengajar di mana-mana dari pukul 05.00-19.00 WIB. Jika hanya mengajar di satu tempat, gajinya tidak bakal cukup untuk kredit rumah yang paling sederhana pun.

Gaji guru, seperti gaji pegawai negeri sipil lainnya, sengaja dibuat rendah agar posisi tawar guru terhadap penguasa rendah, sehingga tidak memiliki keberanian untuk melawan, karena keberanian untuk melawan itu diidentikkan dengan hilangnya sumber-sumber pendapatannya sebagai seorang guru. Guru secara sengaja diciptakan memiliki ketergantungan ekonomis kepada penguasa, karena guru akan selalu mengidentikkan penguasa adalah negara dan penguasalah yang sumber-sumber ekonomi mereka.

Meskipun gaji guru rendah, kebijakan menaikkan gaji guru negeri tidak otomatis berdampak pada peningkatan kualitas guru. Cermati saja, misalnya, kenaikan tunjangan fungsional guru hingga rata-rata menjadi di atas Rp 200.000, dan tunjangan kepada guru swasta sebesar Rp 75.000 untuk tingkat SD-SMTA dan Rp 50.000 untuk guru TK *(Kompas,* 19/12/2000) pada tahun 2001, tidak otomatis memacu guru untuk lebih berkembang. Bagi guru-guru swasta, kebijakan itu memang baru pertama kali setelah lebih dari 55 tahun turut mencerdaskan bangsa, baru sekarang nasibnya diperhatikan. Selama itu, mereka menjadi bagian dari aparatus negara, tapi nasibnya disuruh urus sendiri. Orang Jawa bilang, pemerintah itu *urik* alias curang. Jadi, khusus untuk guru swasta kebijakan baru itu belum dapat dilihat secara objektif.

Tapi untuk guru-guru negeri, baik yang mengajar di sekolah-sekolah negeri maupun swasta (Guru Dpk), kenaikan tunjangan fungsional yang terjadi pada masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid alias Gus Dur itu cukup signifikan jumlahnya. Hanya dalam waktu tiga tahun (pasca 22 Mei 1998-awal 2001), gaji guru negeri meningkat hampir tiga kali lipat. Pertama kali perbaikan gaji guru itu dilakukan oleh Presiden B.J. Habibie dengan memberikan uang penyesuaian sebanyak Rp 150.000 per bulan untuk semua guru. Lalu, Presiden Abdurrahman Wahid menaikkan tunjangan fungsional rata-rata di atas Rp 200.000. Pada masa Orde Baru, tunjangan fungsional guru dibedakan oleh golongan dan paling tinggi Rp 50.000. Baik B.J. Habibie maupun Gus Dur selain menaikkan tunjangan fungsional juga menaikkan gaji

pokok, sehingga gaji pokok seorang guru negeri sekarang dengan Golongan III—IV rata-rata antara Rp 1.100.000-Rp 1.600.000. Pada masa Orde Baru (yang direpresentasikan oleh Golkar), gaji pokok hanya sekitar Rp 500.000,-. Maka aneh sekali bila para guru masih percaya dan ingin kembali ke Golkar.

Meski Presiden B.J. Habibie dan Gus Dur telah berhasil meningkatkan gaji guru negeri mencapai dua kali lipat, tidak otomatis kinerja guru-guru negeri seiring dengan peningkatan kesejahteraannya. Kinerja guru-guru negeri masih tetap seperti sebelumnya: malas-malasan, sering izin tidak masuk mengajar, minimalis (begini saja sudah cukup), rasa ingin tahu *(curiosity)* tetap rendah, tidak meng-*iip date* informasi maupun ilmu pengetahuannya, tetap menjadi calo industri penerbitan maupun pariwisata, tidak memiliki prinsip, takut pada atasan, dan sebagainya. Dengan kata lain, kenaikan gaji guru menjadi dua kali lipat lebih itu tidak berdampak pada perbaikan kualitas guru. Boleh jadi hanya berdampak pada pola konsumsi mereka.

Beberapa kawan dalam suatu diskusi informal sering berkomentar: "Setuju kalau kesejahteraan guru ditingkatkan, tapi sesungguhnya guru yang ada sekarang ini tidak layak digaji tinggi, karena mereka tidak memiliki kompetensi, otoritas, dan integritas yang tinggi sebagai pendidik." Mereka ibarat sekrup-sekrup dalam sebuah mesin yang hanya bergerak bila digerakkan oleh tangan-tangan manusia (dalam hal ini adalah birokrasi pendidikan). Otoritas mereka digadaikan kepada pengawas, Kanwil, Kandep (dulu, sekarang Dinas Pendidikan), atau yayasan (bagi guru swasta). Akibatnya, para guru tidak pernah merasa gelisah meskipun mutu pendidikan merosot dan buku-buku yang mereka pakai hanya memperbodoh diri sendiri maupun murid, dan menjadikan guru hanya sebagai kepanjangan tangan penerbit atau industri pariwisata yang berkolusi dengan pejabat untuk mencari keuntungan ekonomis semata.

Pandangan beberapa kawan di atas ada betulnya. Berdasarkan pengalaman pribadi, guru sebetulnya memiliki peluang besar

untuk meningkatkan kesejahteraan, sekaligus mengembangkan diri tanpa harus melacurkan profesinya sebagai pendidik, sejauh kreatif dan rajin. Tapi justru dua hal inilah yang tidak dimiliki oleh para guru kita. Mereka umumnya tidak pinter, loyo, malas membaca dan bergaul, pengecut, tidak memiliki keinginan tahu terhadap ilmu, tidak ada hasrat untuk mengembangkan diri, tidak memiliki keberanian dan sikap yang jelas, tidak kritis, tidak kreatif, juga tidak memiliki cakrawala dan relasi yang luas, sehingga dengan sendirinya sulit memperoleh peluang untuk berkembang, kecuali dengan mengeksploitasi para murid. Inilah persoalan guru yang menurut hemat penulis paling mendesak untuk ditangani, tapi justru selalu terlewatkan, karena mayoritas masyarakat selalu melihat bahwa akar masalahnya pada gaji yang rendah. Pandangan masyarakat itu dipertegas oleh PGRI, yang menyederhanakan persoalan guru pada masalah gaji saja sehingga perjuangan PGRI selama masa reformasi hanya terfokus pada kenaikan gaji saja. Perjuangan mereka pun sebetulnya lebih dimaksudkan untuk "menebus dosa", karena selama 32 tahun telah menjadikan guru sebagai alat legitimasi kekuasaan, sehingga keberadaan PGRI tidak membuat guru sejahtera, tapi malah tambah menderita, baik secara ekonomis maupun politis.

Selain untuk "menebus dosa", agresifnya PGRI memperjuangkan kenaikan gaji guru hingga 200% dengan menggerakkan aksi demo ke Senayan dan Istana, juga secara transparan dibaca oleh banyak pihak sebagai bagian dari konspirasi elite politik untuk menjatuhkan Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Terbukti gerakan itu hanya mampu memobilisasi para guru di Jawa Barat yang secara kultural tidak memiliki ikatan emosional dengan Presiden Abdurrahman Wahid. Belakangan, Presiden Abdurrahman Wahid sendiri menuding gerakan itu disponsori oleh dua bekas pejabat Orde Baru. Gus Dur pada waktu itu menunjuk dua nama, yang disebut ada dibalik demo guru besar-besaran itu. Meskipun tudingan itu tidak pernah dibuktikan di pengadilan, para guru di daerah lain pun percaya pada tudingan itu. Mereka membaca aroma politik demo guru itu lebih kental

dibanding tuntutan murni untuk perjuangan para guru sendiri. Terlebih orang yang dituduh itu pun tidak mengajukan gugatan pada Gus Dur.

Seharusnya, agar kenaikan gaji guru itu tidak mubazir, dalam artian dapat membawa guru ke arah sentral, bukan lagi di pinggiran, maka perlu diimbangi dengan peningkatan kesadaran kritis guru, rasa keingintahuan terhadap ilmu pengetahuan, serta semangat belajar dan mengembangkan diri yang tinggi. Tujuan ke arah sana hanya mungkin tercapai bila guru dipaksa untuk mengalokasikan sebagian gajinya untuk membeli buku-buku bermutu secara rutin tiap bulan, berlangganan koran/majalah, melihat film-film yang bemutu guna meningkatkan apresiasi dan imajinasi, meningkatkan kemampuan berbahasa, menulis, dan mengikuti berbagai kursus pengembangan diri guru. Jadi, bukan hanya untuk memperbesar kebutuhan konsumtif saja. Yang penting adalah agar semua pembelian itu tidak dikoordinasi oleh organisasi atau birokrasi mana pun, termasuk PGRI atau instansi pemerintah, sebab bila dikoordinasi pada akhirnya hanya menjadi lahan objekan baru. Biarkan para guru melakukan sendiri pembelian buku, koran/majalah, atau menentukan lembaga kursus yang akan diikutinya. Tugas para pejabat DPN atau organisasi guru hanya memberi motivasi saja.

Jika setiap kenaikan gaji tidak ada sedikit pun yang dialokasikan untuk pembelian buku, majalah/koran, atau pengembangan diri lainnya, maka kenaikan tunjangan fungsional maupun gaji guru hingga 1.000% pun sama sekali tidak akan berdampak pada perbaikan kualitas guru maupun pendidikan pada umumnya, tapi justru akan merusak suasana pendidikan: guru makin malas dan konsumtif; mereka cenderung memperbesar kreditnya untuk barang-barang konsumtif. Bila hal itu yang terjadi, maka kenaikan gaji dan tunjangan fungsional guru tidak otomatis mampu membawa guru lepas dari marjinalisasi.

Peningkatan kompetensi guru dengan berbagai penataran gaya Orde Baru sebaiknya juga tidak dijalankan lagi, apalagi dijadikan proyek baru. Program itu lebih baik dihentikan. Sebab,

penataran-penataran semacam itu hanya akan memboroskan dana dan membuang energi dengan hasil yang sangat minim, terutama bila orang-orang yang menatar dan mengkoordinasi masih tetap sama dengan yang menatar pada masa Orde Baru dan motivasi utamanya hanya mencari keuntungan material.

2. Marjinalisasi Sosial dan Budaya

Secara sosial dan budaya, marjinalisasi peran guru itu dapat dilihat melalui semakin merosotnya citra dan status sosial guru, baik di lingkungan sekolah maupun masyarakat luas. Di lingkungan sekolah, profesi guru tidak lagi dipandang sebagai profesi yang berwibawa, dihormati, dan diturut segala perkataannya, apalagi diteladani, melainkan dipandang sebagai penjual jasa lainnya, seperti dokter, pengacara, arsitek, dan lain-lain, yang hubungan mereka sangat fungsional, bukan hubungan kemanusiaan. Dengan kata lain, guru sekarang bukan lagi profesi yang istimewa.

Hal yang sama terjadi di masyarakat. Profesi guru di masyarakat bukan lagi sebagai profesi yang mulia, yang dijunjung tinggi, dihormati, disegani, diidam-idamkan oleh setiap anak muda, dan diimpikan oleh setiap orang tua. Para orang tua gadis kelas menengah pun tidak ada yang bermimpi memiliki menantu guru karena diidentikkan dengan tingkat pendapatan yang rendah. Guru dianggap sebagai profesi untung-untungan saja: untung masih bisa menjadi pegawai negeri, meskipun hanya sebagai guru. Konsep "untung" di situ memperlihatkan bahwa menjadi guru itu bukan cita-cita sejak awal, tapi cita-cita sampingan. Demikian pula kata "hanya" memiliki makna, bahwa profesi guru bukan merupakan pilihan pertama. Dan kenyataannya, orang yang menjadi guru memang mereka yang secara ekonomis, politik, dan budaya kurang beruntung. Orang-orang yang tergolong sepuluh terbaik di perguruan tinggi, bukan lari menjadi guru, melainkan memilih bekerja di sektor perbankan, jasa keuangan lain, pemasaran, periklanan, atau *businessman*.

Marjinalisasi, baik secara ekonomi, politik, sosial, maupun budaya yang paling menyedihkan terjadi pada guru-guru swasta, baik di kota-kota besar maupun kota-kota kecil atau bahkan di desa-desa, baik di sekolah-sekolah *kere* (miskin) maupun sekolah-sekolah elite. Posisi mereka sama saja: sama-sama terpuruk. Yang membedakan hanya soal tampangnya *doang*. Artinya, guru-guru yang mengajar di sekolah elite dan di kota-kota besar, karena tuntutan profesi, tampangnya agak keren, sedangkan yang di sekolah-sekolah *kere* dan di desa lagi, tampangnya agak lusuh dan kurang percaya diri. Tapi secara subtstansial mereka mengalami masalah yang sama, yaitu terpuruknya posisi mereka di hadapan murid maupun masyarakat secara luas.

Baik secara ekonomi, politik, maupun budaya, guru-guru swasta itu mengalami marjinalisasi ganda: dari penguasa negara maupun penguasa yayasan. Dan mereka tidak pernah memiliki bayangan kapan dirinya akan terbebas dari bayang-bayang cengkeraman seperti itu. Dengan kata lain, guru-guru swasta itu sampai sekarang dalam posisi *hopeless* (tanpa pengharapan), kecuali harapan akan datangnya bencana yang lebih buruk lagi.

Situasi lebih buruk yang dialami oleh para guru swasta (baik yang ada di sekolah-sekolah swasta maupun para guru honorer di sekolah-sekolah negeri) itu sebagai akibat dari saling lempar tanggung jawab antara pemerintah dengan pengusaha sekolah. Pemerintah menganggap bahwa guru-guru swasta itu menjadi tanggung jawab para pengusaha sekolah. Asumsi pemerintah, kalau mau mendirikan sekolah mestinya juga harus berani bertanggung jawab. Sebaliknya, para pengusaha sekolah swasta berdalih bahwa dirinya hanya membantu pemerintah turut mencerdaskan masyarakat. Oleh sebab itu, seharusnya pemerintah memperhatikan orang yang telah membantu dirinya untuk mencerdaskan bangsa.

Akibat saling lempar tanggung jawab tersebut, nasib para guru swasta bukan makin baik, tapi malah makin buram, karena tidak tahu persis kapan akan mengalami perbaikan. Para guru

honorer di sekolah-sekolah negeri konon justru sering memperoleh perlakuan yang lebih menyakitkan karena mereka sering diperlakukan sebagai pengemis: pengemis jam mengajar, pengemis honor, dan fasilitas lainnya. Seakan-akan yang mereka lakukan itu berbeda sekali dengan yang dilakukan oleh para guru negeri sendiri. Nasib para guru honor di sekolah-sekolah negeri sangat tergantung pada budi baik kepala sekolah. Bila kepala sekolah memandang guru itu cukup *manutan,* tidak kritis, maka akan diberi jam mengajar, tapi bila dipandang *ngrecoki* (mengganggu karena kekritisannya), maka tidak akan diberi jam mengajar lagi alias di-PHK.

Jadi jelaslah bahwa dengan kata lain, sekolah yang seharusnya mengajarkan soal kebenaran, keadilan sosial, toleransi, dan solidaritas sosial itu pada praktiknya melakukan sesuatu yang berlawanan dengan yang seharusnya diajarkan. Para pimpinan sekolah negeri (yang didukung oleh para guru yang suka menjilat) sebenarnya memberikan contoh yang kurang baik bagi pendidikan melalui tindakan mereka yang diskriminatif dan semena-mena terhadap para guru honorer. Padahal, rekrutmen guru honorer di sekolah-sekolah negeri itu juga dilakukan secara sadar untuk menutupi kebutuhan kekurangan guru pelajaran. Tapi ironisnya, ketika sudah masuk di dalamnya malah tidak diperlakukan secara wajar.

Para guru negeri, selama masa Orde Baru, memang mengalami marjinalisasi dalam semua segi kehidupan. Tapi sejak reformasi, mereka secara ekonomis harus diakui telah mengalami beberapa kali perbaikan. Perbaikan itu terutama terjadi pada masa Presiden B.J. Habibie dan Gus Dur. Artinya, secara bertahap status ekonomi mereka terus ditingkatkan melalui perbaikan kesejahteraan mereka. Demikian pula secara politis, posisi guru juga dinaikkan melalui adanya otonomi guru. Sayang, pemberian otonomi guru itu masih setengah-setengah, sehingga secara empiris belum memberikan peningkatan posisi tawar pada guru terhadap birokrasi pendidikan. Tapi sekali lagi para guru negeri itu relatif lebih baik dibanding para guru swasta yang tidak

memiliki bayangan kapan proses marjinalisasi yang mereka alami sekarang itu akan berakhir. Tidak seorang pun dapat menjawabnya, kecuali para guru sendiri dengan satu syarat kalau mereka berani menutut perbaikan tersebut, baik kepada pemerintah maupun pengusaha sekolah.

3. Produk Orde Baru

Sejak kapan terjadi marjinalisasi peran guru dalam pembangunan nasional?

Tanpa bermaksud mendiskreditkan salah satu rezim, kalau kita coba buka-buka dokumen yang ada, maka jelas sekali bahwa marjinalisasi peran guru secara sistematis itu terjadi sejak Orde Baru. Dengan kata lain, marjinalisasi peran profesi guru dalam pembangunan itu adalah produk anak kandung Orde Baru, baik itu *by design* (secara sengaja) maupun *by product* (hasilnya demikian, meskipun tidak didesain begitu). Yang *by design* itu jelas terlihat melalui penyeragaman pakaian dinas, penataran-penataran atau indoktrinasi, keharusan hanya ada satu organisasi guru, memperkuat fungsi pengawas pendidikan, serta kurikulum yang dirancang secara sentralistik dan sistem penggajian guru yang rendah. Sedangkan yang *by product* adalah menjadikan guru sebagai calo produk-produk industri (percetakan, penerbitan, tekstil, pariwisata, sepatu, dan lain-lain) dengan iming-iming akan diperolehnya komisi yang cukup besar sehingga akhirnya menjadikan status sosial guru menjadi merosot. Merosotnya status sosial guru itu akibat dari:

Pertama, fungsi guru yang telah bergeser menjadi seorang komandan dan hakim yang kejam, sehingga penghargaan murid dan masyarakat terhadap guru pun bergeser. Dulu seorang guru dihormati karena ajaran, sikap, dan perilakunya, tetapi sekarang semuanya itu hanya semu, hanya terjadi di sekolah saja, sedangkan di rumah atau dalam alam pergaulan sehari-hari amat berbeda. Yang ditampilkan guru dalam pergaulan sosial kontradiksi dengan yang diamanatkan di sekolah.

Kedua, pendapatan guru yang tidak memadai di satu pihak, dan pada pihak lain tuntutan kebutuhan konsumtif yang makin tinggi, memaksa guru harus melakukan pekerjaan-pekerjaan yang berlawanan dengan profesinya, seperti menjadi pengojek, berdagang, calo, dan lain-lain. Betul, pekerjaan tersebut halal dan sah-sah saja untuk dilaksanakan. Tapi problemnya, prinsip-prinsip dasar yang ada pada pekerjaan tersebut berbeda dengan nilai-nilai yang diajarkan seorang guru di sekolah. Di sekolah, guru harus mengajarkan soal kejujuran dan kebenaran. Tapi mana ada calo yang jujur? *Ngojek* pun perlu tipu menipu. Kepada penumpang yang dikenal asing, pasti akan dikenai biaya tinggi. Kecuali itu, bila ternyata yang diojeki adalah muridnya, bagaimana guru harus bersikap? I lal-hal semacam itu pasti akan mempengaruhi relasi antara murid-guru yang semakin longgar. Hal lain yang ditimbulkan oleh profesi-profesi di luar mengajar itu adalah terkurasnya energi guru sehingga kesempatan untuk belajar tidak ada lagi. Lalu guru mengajar secara asal-asalan, tanpa persiapan yang matang.

Ketiga, proses rekrutmen guru yang didasari oleh kolusi dan nepotisme mengakibatkan guru dalam menjalankan tugasnya selalu dilatarbelakangi oleh motif-motif ekonomis, dengan harapan agar cepat dapat mengembalikan modal yang dipakai untuk uang pelicin. Tidak sedikit guru yang sekaligus menjalankan peran pedagang di hadapan murid dan atau orang tua murid, sekadar untuk mengejar pendapatan tambahan. Akibat peran guru sebagai calo itu menjadikan masyarakat tidak respek lagi terhadap guru, yang telah menjadi pedagang atau bahkan calo industri penerbitan buku atau wisata. Dulu, tabu hukumnya bagi guru yang melakukan transaksi jual beli di hadapan murid, tapi sekarang transaksi itu justru dilakukan dengan murid atau orang tua murid secara langsung.

Keempat, merosotnya status sosial guru itu juga sebagai akibat dari ledakan pendidikan yang terjadi sejak 1974, bersamaan dengan pembangunan SD Inpres di hampir semua desa. Pada waktu itu, untuk memenuhi kebutuhan tenaga guru di SD-

SD Inpres yang sedang dididirikan, pemerintah merekrut guru cukup banyak, sesuai dengan kebutuhannya. Proses rekrutmen yang berlangsung massal dan didasari uang sogok itu otomatis kurang selektif dari segi kualitas, karakter, dan kepribadiannya. Sehingga, ketika dibenturkan dengan realitas ekonomi yang makin kompetitif dan realitas politik yang makin represif, guru tidak punya prinsip, kecuali tunduk atau melacurkan diri kepada yang memberikan SK sebagai pegawai negeri. Dan karena yang mengklaim memberikan SK itu adalah Golkar (Golongan Karya), mereka pun tunduk kepada kemauan Golkar untuk memenangkan suara dalam setiap Pemilu, termasuk bersedia mengerahkan pelajar untuk turut apel akbar pada saat-saat menjelang Pemilu setiap lima tahun sekali.

Guru yang mudah tunduk pada penguasa dan menyerah pada kondisi yang sulit, baik secara ekonomis maupun politik, sulit memiliki kewibawaan yang tinggi di masyarakat. Apalagi di masyarakat yang heterogen, yang tidak seluruhnya mau tunduk pada rezim yang berkuasa atau menyerah pada sistem ekonomi yang amat kapitalistik. Guru-guru yang tetap berwibawa di masyarakat adalah mereka yang memiliki prinsip amat kuat sehingga tidak bergeming ketika diiming-imingi uang, jabatan, atau pangkat. Dan guru yang seperti itu sulit ditemukan. Wajar bila kemudian status sosial guru yang tinggi itu pun sulit didapatkan lagi.

4. Marjinalisasi oleh PGRI

Celakanya, organisasi guru seperti PGRI (Persatuan Guru Republik Indonesia), yang seharusnya berdiri di depan menjadi pelindung para guru agar tidak termarjinalisasi baik secara ekonomis maupun politik, justru menyerah pada penguasa Orde Baru. Pada masa Orde Baru itu, terjadi perubahan mendasar pada organisasi guru yang memiliki implikasi pada posisi politik guru. Sejak masa penjajahan, organisasi profesi guru lebih bersifat serikat pekerja, terutama bertujuan untuk meningkatkan nasib

guru. Begitu pula PGRI pada saat dilahirkan di Surakarta tanggal 25 November 1945, mula-mula bersifat organisasi guru dalam arti sebagai organisasi pekerja. Tapi pada kongresnya di Jakarta tahun 1973, keluar pernyataan sebagai berikut: "PGRI menegaskan dan menyatakan dirinya menjadi suatu organisasi yang bersifat dan berfungsi sebagai organisasi profesi, terhitung mulai tanggal 25 November 1973 yang bertepatan dengan hari ulang tahun PGRI ke-28".

Dengan demikian, melalui keputusannya itu PGRI meninggalkan status, sikap, dan tindakannya yang selama ini bersifat serikat pekerja. Berkaitan dengan perubahan status PGRI tersebut menjadi organisasi profesi, dinyatakan pula berlakunya Kode Etrik guru Indonesia (HAR Tilaar, 1995, *Pembangunan Pendidikan Nasional 1945-1995, Suatu Analisis Kebijakan,* Grasindo, hlm. 295).

Disadari/diakui atau tidak, proses perubahan dari serikat pekerja menjadi organisasi profesi itu memiliki dampak politis cukup besar. Perubahan status itu merupakan awal dari kooptasi terhadap profesi guru oleh penguasa Orde Baru. Sebab, dengan berubahnya status menjadi organisasi profesi itu, yang kemudian berlaku pula kode etik guru, maka ada batasan-batasan ruang gerak guru dan sekaligus PGRI, yang tidak sebebas lagi seperti pada waktu berbentuk serikat pekerja, terutama dalam memperjuangkan nasib para guru itu sendiri. Sebagai serikat pekerja, organisasi guru pasti akan sangat kuat memperjuangkan nasib guru baik secara ekonomis maupun politis. Tapi sebagai organisasi profesi, organisasi guru cenderung akan mengatur mekanisme organisasi berdasarkan kode etik tertentu, sehingga perjuangan nasib menjadi terabaikan.

Bersamaan dengan bentuk organisasi, yaitu dari serikat pekerja menjadi organisasi profesi, itu pula PGRI menjadi bagian dari mesin politik Orde Baru yang dimainkan oleh Golkar. Sebagai bagian dari mesin politik, PGRI tidak lagi objektif dalam membela hak-hak kaum guru, apalagi memperjuangkan nasibnya. Sebaliknya, malah represif terhadap guru-guru yang dipan-

dang kritis dan tidak mau mendukung Golkar. Banyak kisah mengenai guru yang dimutasi ke daerah terpencil hanya karena guru tersebut tidak mau mendukung Golkar, dan sebaliknya memilih partai politik lain (PDI atau PPP). Dalam proses pemutasian itu, pengurus PGRI di tingkat ranting, cabang, sampai pusat bukannya membela, melainkan malah turut memperlancar pemutasian itu dengan memberikan surat rekomendasi. Mutasi guru ke daerah-daerah terpencil yang dimaksudkan sebagai bentuk hukuman terhadap guru yang kritis, selalu didasarkan pada surat rekomendasi pengurus PGRI. Sungguh sangat ironis, bahwa organisasi guru yang seharusnya membela guru malah menindas guru.

Andil besar PGRI dalam proses marjinalisasi guru itu tidak hanya secara politis, tapi secara ekonomis. Sampai sekarang, setiap guru yang menjadi anggota PGRI selalu dikenai pungutan iuran anggota sebesar Rp 500 per anggota/bulan. Tapi untuk apa dan ke mana penggunaan dana tersebut, tidak pernah ada pertanggungjawaban kepada anggota. Ironisnya, para anggotanya juga diam saja. Pada masa Orde Baru pula, PGRI membuat pakaian seragam ala PGRI (di Jawa Tengah dan DIY) berupa kain batik murahan. Ada keharusan bagi setiap guru untuk membeli kain seragam tersebut. Para guru di kampung saya pada waktu itu selalu mengeluh bahwa setiap catur wulan PGRI selalu *ngedrop* kain seragam, yang harus dibeli karena pembayarannya sudah langsung dipotongkan dari gaji mereka. Pengedropan itu tidak didasarkan pada kebutuhan guru, melainkan pada jadwal yang sudah ditetapkan oleh pengurus saja. Dan para guru, utamanya guru SD, tidak bisa mengelak begitu saja karena atasan langsung mereka (orang Dinas Pendidikan di kabupaten/kotamadya) yang mengurusi kenaikan pangkat dan nasibnya adalah pengurus PGRI, sehingga tidak ada alternatif lain kecuali menerima. Drop-dropan kain seragam yang terjadi secara rutin setiap catur wulan sekali itu otomatis sangat membebani guru, karena turut memperbesar jumlah utang yang harus dibayar oleh guru.

Ke depan, bila guru tidak ingin dimarjinalisasikan dalam pembangunan nasional, maka guru sendiri yang harus menolak untuk dimarjinalkan oleh siapa pun, termasuk oleh organisasinya. Bila para guru sendiri tetap patuh pada birokrasi yang korup, kolusi, nepotisme (termasuk dalam pengangkatan kepala sekolah), dan menindas, maka sulit mengharapkan ada perubahan posisi guru dalam pembangun nasional. Meskipun gaji mereka dinaikkan setiap saat, tetapi kalau sikap ketundukan itu tetap mereka pelihara, maka posisi politik guru tetap di bawah ketiak para pengurus PGRI, birokrasi pendidikan, atau partai politik tertentu yang mencoba memanfaatkan isu guru untuk mendongkrak *image* dan mengatrol suara mereka. Kecenderungan semacam itu cukup kuat, seperti terlihat menjelang Pemilu 2004. Bahkan, massa yang cukup besar itu pun dimanfaatkan oleh *penggede* PGRI sendiri untuk kepentingan politik mereka dengan menjadi anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah) pada Pemilu 2004. Padahal, kalau disimak secara cermat, kewenangan DPD dalam pengambilan keputusan, termasuk peluangnya untuk memperjuangkan nasib guru itu amat kecil. Sehingga, alasan bahwa menjadi anggota DPD dengan maksud agar dapat memperjuangkan nasib guru, secara otomatis batal.

Terbukanya iklim berdemokrasi, yang memberi kebebasan bagi setiap guru untuk menyatakan pendapatnya dan berserikat, memberikan peluang bagi guru untuk meningkatkan posisi politiknya agar tidak termarjinalisasi terus menerus. Setiap guru bebas menyatakan kehendaknya untuk mengikuti organisasi mana yang dipandang paling memperjuangkan nasibnya, dan bebas untuk keluar dari organisasi yang tidak melindungi dirinya. Tumbuhnya organisasi-organisasi guru independen yang ada di setiap daerah merupakan peluang yang baik untuk pengembangan demokratisasi pada tingkat guru, sehingga guru tidak harus menjadi anggota organisasi guru yang bernama PGRI, tapi juga dapat menjadi anggota atau membentuk organisasi guru lainnya. Di organisasi buruh saja, sekarang telah berkembang puluhan Serikat Buruh. Bukan lagi hanya SPSI (Serikat Pekerja Seluruh

Indonesia) yang merupakan organisasi buruh bentukan Orde Baru, tapi ada banyak Serikat Buruh, seperti SPSI Reformasi, Serikat Buruh Jabotabek, SBSI (Serikat Buruh Seluruh Indonesia), GSBI (Gerakan Serikat Buruh Indonesia), SPN (Serikat Pekerja Nasional), dan masih banyak lagi. Padahal, dilihat dari tingkat pendidikannya, rata-rata pendidikan buruh lebih rendah daripada guru. Bila buruh saja memiliki keberanian yang tinggi untuk berserikat, masa guru kalah dengan buruh?

Pada masa demokrasi, tidak ada satu pun hukum di negeri ini yang menyatakan bahwa hanya boleh ada satu organisasi guru di negeri ini yang bernama PGRI. Jadi, tidak ada larangan bagi guru untuk membentuk organisasi guru yang lebih independen dan mampu memperjuangkan nasib mereka. Hanya jika guru memiliki independensi semacam itu, maka proses marjinalisasi guru secara politis, ekonomis, dan budaya dapat dilawan. Tapi bila guru masih tetap saja menjadi makhluk yang *manut,* tunduk, penakut, pengecut, dan penjilat pada atasan maupun birokrasi pendidikan, maka selama itu pula proses marjinalisasi guru tetap akan berlangsung. Jadi hukumnya untuk melawan proses marjinalisasi itu adalah "keberanian"! Kalau tidak berani dan terus dilanda ketakutan: ketakutan dipindahkan, ketakutan diperlambat kenaikan pangkatnya, takut distop gajinya, atau bahkan takut dipecat, maka berhentilah mengeluh kalau posisi guru termarjinalisasi, karena posisi Anda pantasnya memang hanya di situ!

PERKEMBANGAN ORGANISASI PROFESI GURU

MASA	ORGANISASI	KETERANGAN
PENJAJAHAN	1. Perserikatan Guru Bantu (PGB) 2. Perserikatan Normaal School (PNS) 3. Kweekschool Bond (KB) 4. Hoogere Kweekscholl Bond (HKSB) 5. Persatuan Guru Indonesia (PGI) sebagai lanjutan dari Persatuan Guru Hindia Belanda (PGHB)	PGI didirikan tahun 1932 PGHB didirikan tahun 1912
PENDUDUKAN JEPANG	Semua organisasi profesi dilarang	
SEJAK PROKLAMASI KEMERDEKAAN	1. Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) 2. Ikatan Sarjana Pendidikan Indonesia (ISPI) beserta Hirnpunan-I Iimpunan di lingkungan ISPI 3. Ikatan Sarjana Pendidikan dan Pengembangan Sosial Indonesia (ISPPSI)	Lahir 25 November 1945. Sejak 25 November 1973 dinyatakan sebagai organisasi profesi Didirikan tanggal 17 Mei 1960 Didirikan tahun 1970

Sumber:

1. *PGRI dari Masa ke Masa*
2. Soegarda Poerbakavvatja, *Pendidikan dalam Alam Indonesia Merdeka,* sebagaimana dikutip oleh HAR. Tilaar, 1995, hlm. 296.

Dilema Otonomi Daerah dalam Peningkatan Profesionalisme Guru

Semangat otonomi daerah seperti yang telah diamanatkan dalam Pasal 18 UUD 1945, memperoleh formulasinya yang semakin jelas dengan keluarnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang kemudian diikuti dengan Undang-Undang No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Meskipun Undang-undang ini dinilai banyak mengandung kelemahan, tetapi secara *dejure* telah memberikan arah yang semakin jelas bagi pelaksanaan otonomi daerah, dibanding janji kosong yang ditebar oleh rezim Orde Baru. Otonomi daerah di sini tidak lagi merupakan wacana seperti pada masa Orde Baru, tapi telah mengarah menjadi tindakan. Di beberapa daerah, desakan untuk melaksanakan otonomi daerah itu sedikit memaksa, sehingga apabila tidak segera dilaksanakan, dikhawatirkan akan menimbulkan disintegrasi bangsa. Kecenderungan semacam itu terutama terjadi di daerah-daerah yang tergolong makmur sumber daya alamnya.

Bagi pemerintah pusat, tidak ada alternatif lain kecuali melaksanakan otonomi daerah secepatnya guna mengurangi gerakan disintegrasi bangsa, terutama yang terjadi di daerah-daerah yang kaya sumber daya alam (SDA). Untuk memperlancar pelaksanaan otonomi daerah, Pemerintah telah mengeluarkan serangkaian Peraturan Pemerintah (PP), seperti PP No. 25/2000

tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom serta PP No.84/2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Kecuali itu, Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri dan otonomi Daerah juga mengeluarkan dua surat edaran, yaitu No.l18/1379/PUMDA tentang Rencana Kerja Percepatan Implementasi UU No.22/1999 dan UU No.25/1999 serta No.118/1500/PUMDA tentang Penataan Kewenangan dan Kelembagaan.

Prinsip dasar UU No. 22/1999 adalah memberikan kewenangan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana dikatakan dalam pasal 2 ayat 2 UU No.22/1999: "Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Diierah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi ... pendidikan dan kebudayaan" (Kabupaten bertanggung jawab atas implementasi program bidang pendidikan, dari pendidikan dasar hingga menengah).

Ibarat orang yang sedang menunggu keluarnya nomor lotre, penuh harap-harap cemas antara dapat atau tidak. Perasaan yang sama sekarang tengah dirasakan oleh hampir semua orang dewasa tentang nasib pendidikan nasional di masa mendatang. Apakah nasib pendidikan nasional akan makin terpuruk ataukah makin baik dengan otonomi daerah itu, sekarang sedang dipertanyakan oleh masyarakat. Tidak ada satu pun rambu-rambu yang dapat mengisyaratkan tentang arah pendidikan pascaotonomi daerah. Di satu pihak, otonomi daerah memberikan optimisme tersendiri, tapi di lain pihak menimbulkan pesimisme yang amat dalam. Rasa optimisme itu dipacu oleh keyakinan akal sehat, bahwa otonomi daerah berarti makin berkurangnya kontrol dari pusat ke daerah, sehingga daerah (Kabupaten/Kota) memiliki keleluasaan untuk mengatur dirinya sendiri, termasuk mengembangkan sistem pendidikan yang sesuai dengan karakteristik masyarakatnya. Hal itu mengingat, selama masa Orde Baru,

yang terjadi adalah penyeragaman dalam berbagai bentuk dan wilayah (dari Sabang sampai Merauke), sehingga tidak memungkinkan daerah melakukan eksperimen untuk pengembangan model-model pendidikan yang sesuai dengan karakter masyarakatnya.

Sedangkan munculnya sikap pesimis itu dipicu oleh berbagai alasan, antara lain, *pertama,* ketidaksiapan sumber daya manusia (SDM) di daerah itu sendiri. Secara objektif, hanya sedikit daerah yang mampu menjalankan otonomi pendidikan yang diberikan oleh pusat. *Kedua,* ketidakjelasan jenis otonomi yang diberikan kepada daerah, mengingat masih terdapat banyak harapan yang ditumpukan oleh pusat kepada daerah, seperti kurikulum nasional. Juga masih adanya beberapa kewenangan yang diserahkan kepada Daerah Tingkat I (Provinsi), sehingga dengan demikian otonomi sebetulnya tidak sepenuhnya otonom. Ke depan, tetap akan terjadi tarik menarik antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. *Ketiga,* ketidakjelasan sumber pembiayaan pendidikan. Sebelum pelaksanaan otonomi daerah, seluruh dana pendidikan diambilkan dari APBN, tapi setelah pelaksanaan otonomi nanti anggaran pendidikan itu harus diambilkan dari mana? Jika hanya diambilkan dari APBD, maka berarti besarnya antardaerah tidak sama, sehingga hal itu justru makin memperburuk mutu pendidikan.

1. Tarik Menarik Kepentingan

Jika kita melihat kembali undang-undang maupun Peraturan Pemerintah yang terkait dengan soal otonomi daerah, sesungguhnya terdapat kontradiksi satu sama lain, yang mencerminkan adanya tarik menarik kepentingan antara Pusat dan Provinsi dengan Kabupaten/Kota. Tampaknya, baik Pemerintah Pusat maupun Provinsi tidak rela menyerahkan sepenuhnya pengelolaan pendidikan kepada Kabupaten/Kota, sehingga tetap harus ada wewenang-wewenang yang harus ditangani oleh Pemerintah Pusat maupun Provinsi.

Berdasarkan Pasal 2 ayat 3 PP 25/2000, kewenangan bidang Pendidikan dan di Dati I (Provinsi) itu antara lain:

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

Sedangkan ayat 4 Pasal menyatakan antara lain:

1. Penetapan kebijakan untuk mendukung pembangunan secara makro;
2. Penetapan pedoman untuk menentukan standar pelayanan minimal yang wajib dilaksanakan oleh kabupaten/kota;
3. Penyusunan rencana nasional secara makro;
4. Penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan

Tarik menarik itu juga terjadi dalam soal pembiayaan pendidikan. Dalam Pasal 8 UU No.22/1999, secara tegas dikatakan:

1. Kewenangan Pemerintah yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.
2. Kewenangan Pemerintah yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut.

Berdasarkan bunyi pasal di atas, kiranya jelas, pelimpahan kewenangan kepada Kabupaten/Kota dan Provinsi itu disertai

pula dengan tanggung jawab pembiayaannya. Tapi kalau kita lihat UU No.25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, nyata sekali bahwa terjadi ketimpangan yang amat tajam dalam soal distribusi pendapatan antara daerah dan pusat. Semua sumber daya alam yang menghasilkan uang cukup besar seperti minyak dan gas 80% masuk ke pusat, sedangkan daerah hanya mendapat sumber dana dari pajak saja. Pemerintah pusat mengalokasikan dana melalui "Dana Perimbangan" yang terdiri atas:

'l. Bagian daerah dari penerimaan PBB, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan dan penerimaan dari sumber daya alam.
2. Dana Alokasi Umum (ditentukan minimum 25% dari total pendapatan domestik pusat)
3. Dana Alokasi Khusus (dana reboisasi merupakan alokasi terbesar bagi Dana Alokasi Khusus saat ini)

Antara Dati 1 dan Dati II sendiri terjadi tarik menarik. Pajak kendaraan bermotor, misalnya, yang selama ini dipandang cukup potensial seiring dengan pertumbuhan kendaraan bermotor masih di bawah kewenangan Dati I, sedang Dati II hanya kebagian getahnya saja. Padahal kalau terjadi kerusakan jalan, selalu yang di-*complain* Dati II.

Dampak dari kebijakan yang tarik menarik itu adalah belum jelasnya alokasi kepada sektor pendidikan di tingkat Kabupaten/Kota dan dampaknya ke sekolah-sekolah. Sebab semua itu suka-suka, tergantung Pemda Tingkat II. Maka ada beberapa kemungkinan yang akan terjadi, antara lain:

1. Bila Pemda Tingkat II memiliki kemampuan dan kepedulian yang tinggi terhadap masalah pendidikan, maka pendidikan di daerah itu akan baik. Beberapa dearah Kabupaten/Kota nyata-nyata sudah membebaskan SPP bagi murid SD-SMTA.
2. Pemda Dati II cukup mampu membiayai pendidikan, tapi kurang punya kepedulian, maka nasib pendidikan pun tidak jelas. Kemungkinan kedua ini yang sekarang ternyata banyak terjadi. Banyak daerah yang sebetulnya mampu, tapi karena

kurang peduli, maka memberikan porsi anggaran pendidikan rendah.

3. Pemda Dati II memiliki kepedulian yang tinggi, tapi tidak memiliki kemampuan dalam pembiayaan. Hal itu masih memberikan harapan yang cukup sebab asal Pemdanya kreatif, maka Bupati/Walikota dapat memobilisasi dana untuk pendidikan dari berbagai sumber.
4. Yang celaka adalah bila Pemda Dati II tidak memiliki kemampuan untuk pembiayaan dan tidak memiliki kepedulian sama sekali terhadap pendidikan, maka nasib pendidikan di daerah itu pun akan makin buruk.

Jadi tantangan ke depan itu amat berat. Setidaknya mencakup bidang-bidang seperti:

1. Pemberdayaan masyarakat agar masyarakat memahami hakhaknya sebagai warga untuk memperoleh pelayanan pendidikan yang berkualitas.
2. Pemberdayaan lembaga pada tingkat kabupaten sampai tingkat sekolah (antara lain pemberdayaan DPRD, pembentukan Dewan Pendidikan, dan Komite Sekolah) agar berfungsi secara baik dan mampu memperjuangkan aspirasi masyarakat untuk memperoleh pelayanan pendidikan yang bermutu.
3. Peningkatan mutu administrator pendidikan agar mereka mampu memberikan pelayanan yang bermutu sesuai dengan tuntutan masyarakat.

Pendidikan sendiri ke depan mempunyai tantangan amat berat yang bersifat *inward lookitig* (seperti upaya mencerdaskan bangsa dan pemerataan kesempatan pendidikan), dan *outward lookitig* (menghadapi kompetensi global dan kemajuan zaman). Karena itu, kemampuan daerah dalam mengelola pendidikan ke depan menuntut aparatur daerah untuk tanggap akan kebutuhan masyarakat (Ace Suryadi, "Kebijakan Pendidikan Nasional: Sebuah Pemikiran Alternatif", makalah diskusi di CSIS, 18/9/2000, tidak dipublikasikan). Tanpa kemampuan dari Pemda masing-masing, maka kondisi pendidikan di setiap wilayah akan

semakin memprihatinkan. Boleh jadi, kondisinya akan semakin buruk karena tidak ada lagi pihak-pihak yang peduli terhadap jalannya pendidikan. Pemerintah Pusat mengandaikan bahwa pendidikan di daerah tersebut sudah diurus oleh bupati/walikota, sedangkan bupati/walikota yang diandaikan itu ternyata tidak memiliki kemauan dan kemampuan untuk mengembangkan pendidikan, baik untuk menjawab tuntutan *ittward looking* maupun *outward looking*.

2. Implikasi Ekonomis dan Politis

Implikasi dari implementasi otonomi daerah terhadap profesi guru itu dapat dilihat dari dua dimensi, yaitu ekonomis dan politis.

2.1. Implikasi ekonomis. Implikasi ekonomis dari implementasi otonomi daerah itu dapat dilihat dari keterbatasan dana pendidikan yang tersedia. Akibat keterbatasan dana tersebut, antara lain:

1. Usaha peningkatan kuantitas guru pada setiap daerah akan mengalami hambatan. Padahal, banyak daerah terutama di pelosok-pelosok secara kuantitatif masih mengalami kekurangan jumlah guru. Bahkan di daerah seperti Pulau Madura (yang secara administratif masih termasuk wilayah Jawa Timur), banyak SD yang hanya diajar oleh satu-tiga guru, padahal idealnya dalam satu sekolah minimal ada enam guru kelas, satu guru agama Islam, satu guru olahraga, dan satu kepala sekolah. Tapi yang terjadi, banyak sekolah yang total hanya memiliki tiga-lima guru saja. Akibatnya, satu guru banyak yang mengajar lebih dari satu kelas. Dan ironisnya, kondisi terburuk itu justru terjadi pada Sekolah Dasar, yang merupakan basis dari proses pendidikan secara keseluruhan.
2. Berbagai program peningkatan mutu pendidikan, termasuk peningkatan kualifikasi (melalui pendidikan penyetaraan) dan profesionalisme guru (melalui berbagai program pelatihan dan pemagangan), menjadi terhambat. Program peningkatan

kualifikasi guru-guru SD dan SLTP, misalnya, telah terhenti sejak 1998 karena dana pinjaman dari Bank Dunia untuk program tersebut dihentikan menyusul terjadinya krisis ekonomi di Indonesia. Ke depan, program tersebut akan mengalami nasib yang makin tidak jelas, terlebih bila perekonomian para guru tidak mengalami perbaikan secara signifikan sehingga kemampuan untuk membiayai diri sendiri juga amat terbatas.

3. Makin lebarnya kesenjangan tingkat kesejahteraan dan pendidikan guru antarsekolah atau antardaerah. Di daerah-daerah yang kaya sumber dana dan Pemda Dati II memiliki kepedulian yang tinggi terhadap pendidikan, kesejahteraan guru bisa lebih terjamin. Guru-guru di wilayah DKI Jakarta, di Bantul, DIY, Kutai, dan Riau misalnya, selain memperoleh gaji pokok dan tunjangan fungsional lain seperti guru-guru negeri di seluruh Indonesia, juga memperoleh tunjangan lebih dari Pemda, baik untuk uang transportasi maupun tunjangan lain. Sebaliknya, di daerah-daerah yang miskin atau kaya tapi bupati/walikotanya tidak memiliki kepedulian terhadap pendidikan, kesejahteraan guru bisa lebih buruk. Dengan demikian, tidak ada standar dan pemerataan tingkat kesejahteraan antardaerah satu dan lainnya, meskipun sama-sama guru negeri dan lulusan S'l. Semua tergantung pada kepedulian bupati/walikota.

4. Kesenjangan yang sama juga akan terjadi pada mutu pendidikan antara desa-kota, daerah kaya dan miskin, dan daerah maju dengan daerah terisolasi. Sebab, bila semula kesenjangan itu diharapkan dapat dikurangi melalui peran Pemerintah Pusat, maka pada era otonomi semua permasalahan itu diharapkan diselesaikan oleh birokrasi tingkat lokal. Akibatnya, daerah-daerah yang miskin sumber dana atau yang kondisi wilayahnya terisolasi dari jangkauan transportasi dan telekomunikasi, sulit sekali mengembangkan diri. Sebaliknya, daerah-daerah kaya sumber dana atau daerah maju dengan leluasa bisa mengembangkan pendidikannya. Apalagi, daerah tersebut memiliki *human resources* yang cukup banyak dan

cukup handal, sehingga selain mampu secara finansial, juga punya ide pengembangannya.

Untuk mengetahui seberapa jauh implikasi politis dari pelaksanaan otonomi daerah, sebetulnya dapat dilihat dari kesiapan para guru sendiri maupun Pemda Kabupaten/Kota dalam memahami makna dan pelaksanaan otonomi daerah. Beberapa pertanyaan dasar di bawah ini kiranya membantu memahami implikasi-implikasi politis dari pelaksanaan otonomi daerah, yang akan berdampak secara langsung terhadap nasib pendidikan pada masa-masa mendatang.

Pertama, sejauh manakah guru, aparat birokrasi di Kanwil dan Kandep P dan K', serta Kabupaten/Kota memiliki kepedulian terhadap masalah-masalah otonomi daerah? Seberapa banyak di antara mereka yang telah membaca (apalagi mendiskusikan) isi UU No.22/1999 serta peraturan-peraturan lain yang terkait dengan otonomi daerah, terutama menyangkut pendidikan, lalu bagaimana respons mereka?

Kedua, bentuk-bentuk respons macam apakah yang telah diberikan oleh masing-masing pihak (guru maupun birokrat Pemda Dati II) dalam menghadapi pelaksanaan otonomi daerah itu? Tampaknya dalam hal respons ini, masing-masing pihak cenderung tidak acuh. Aparat Kanwil P dan (K) pusing terhadap dirinya sendiri karena institusinya akan dihapuskan, sedangkan Pemda Dati II sibuk dengan usaha meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah) dan menganggap pendidikan bukan urusannya, sedangkan guru menganggap otonomi daerah itu urusannya "orang-orang besar", tugas saya adalah mengajar. Titik.

Ketidakacuhan serta ketidaksiapan masing-masing pihak itulah yang bakal menjadi pangkal dari ambruknya sistem pendidikan pascaotonomi di daerah-daerah. Tidak ada satu pun

* Kanwil dan Kandep P dan K setelah otonomi daerah melebur menjadi Dinas Pendidikan dongan berbagai variasinya. Ada yang berubah menjadi Dinas Pendidikan atau Dinas Pengajaran saja, tapi ada pula yang berubah menjadi Dinas Pendidikan dan Pengajaran (Dinas P dan P).

institusi pemerintah yang merasa bertanggung jawab atas nasib pendidikan di masa-masa mendatang. Masing-masing pihak saling melempar tanggung jawab, karena mereka tidak mau dibebani dengan tanggung jawab baru sekaligus pertanggung-jawabannya. Padahal, seharusnya persiapan-persiapan itu telah dilakukan mulai awal, termasuk oleh guru, sehingga dalam pembentukan Dewan Pendidikan maupun Komite Sekolah, suara guru menjadi lebih dominan. Bila guru sendiri tetap bersikap tak acuh dan menganggap persoalan otonomi daerah itu urusan "orang besar-besar", maka kelak Dewan Pendidikan maupun Komite Sekolah lebih didominasi oleh birokrat-birokrat Kabupaten/Kota dan birokrat leburan Kanwil dan Kandep Departemen Pendidikan, yang motivasinya tidak untuk mengembangkan pendidikan itu sendiri, melainkan mempertahankan *status quo*. Kekhawatiran awal penulis ini sekarang terbukti, ketika yang duduk di Dewan Pendidikan maupun Komite Sekolah adalah orang-orang yang dekat dengan birokrasi pendidikan atau dengan kepala sekolah. Fungsi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah ini juga lebih banyak melegitimasi keputusan-keputusan yang diambil oleh birokrat maupun kepala sekolah. Jarang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah yang betul-betul independen, kritis, serta inovatif.

Ketiga, seberapa besar otonomi daerah, yang di dalamnya tercakup otonomi pendidikan, mampu menciptakan pengelolaan pendidikan yang lebih efektif, efisien, serta mampu meningkatkan profesionalisme para guru? Hal itu mengingat salah satu tujuan dari pelaksanaan otonomi itu adalah terciptanya suatu tatanan birokrasi yang lebih efektif dan efisien, sehingga dalam melayani masyarakat bisa lebih profesional. Bila kelak akhirnya birokrasi tidak bertambah efektif, efisien, dan profesional, maka pelaksanaan otonomi perlu mendapat koreksi serius.

Salah satu keluhan yang sekarang banyak dirasakan oleh guru adalah, proses pengurusan nasib mereka — terutama guru-guru SMP-SMTA yang sebelumnya berhubungan langsung dengan Kandep dan Kanwil P dan K — setelah otonomi daerah justru

lebih berbelit. Hal itu tidak lepas dari corak birokrasi Pemda yang sejak dulu memang lebih berbelit dan feodal.

Keempat, seberapa besar tingkat apresiasi birokrasi di daerah terhadap perubahan-perubahan tatanan dalam bidang pendidikan, serta terhadap berbagai model pendidikan yang dikembangkan oleh masyarakat? Komitmen daerah itu akan terlihat sekaligus ditentukan dari seberapa besar anggaran keuangan daerah yang dialokasikan bagi pengembangan pendidikan.

Pertanyaan yang saya kemukakan empat tahun silam itu sekarang memperoleh jawabannya. Bahwa ternyata tidak ada perubahan sikap mental birokrat di daerah dalam mengapresiasi model-model pendidikan yang dikembangkan oleh masyarakat. Dari pengalaman memfasilitasi pengembangan pendidikan lingkungan hidup (PI-H) di beberapa daerah, yang memungkinkan perjumpaan dengan Kepala Dinas Pendidikan, ternyata para Kepala Dinas Pendidikan di daerah itu masih selalu menunggu petunjuk dari atas. Bila dari atas (Departemen Pendidikan Nasional) belum ada petunjuk jelas mengenai perubahan kurikulum misalnya, Pemda juga tidak berani membuat terobosan baru dengan menerima model-model yang dikembangkan oleh masyarakat. Maka yang terjadi sampai sekarang, praksis pendidikan pada otonomi daerah ini belum mengalami perubahan dengan praksis pendidikan pada masa Orde Baru dulu. Semua masih sentralistik.

Demikian pula dalam hal alokasi anggaran pendidikan, sangat tergantung pada kepedulian kepala daerah. Tapi secara umum, kepala daerah cenderung tidak peduli. Bahkan di beberapa daerah di Jawa Barat, malah pendidikan dijadikan sebagai sumber peningkatan pendapatan asli daerah (PAD). Kota Yogyakarta pun sejak 2001 mengenakan pajak kepada para calon pelajar/mahasiswa baru yang datang dari luar DIY sebesar Rp 50.000,- per orang.

Kelima, bagaimana menggali sumber-sumber dana untuk pengembangan pendidikan, agar di satu pihak, tidak mengham-

bat peningkatan profesionalitas guru, tapi di pihak lain tidak membebani masyarakat atau murid? Pertanyaan ini penting dikemukakan di sini, mengingat salah satu ciri khas mentalitas birokrat Pemda yang diwariskan oleh Orde Baru adalah kalau membentuk suatu instansi baru di Pemda, dasarnya adalah harus ada sumber pungutannya. Artinya, mereka akan membentuk suatu Dinas baru, bila dinas itu diketahui jelas memiliki sumber pungutan sebagai pembiayaannya. Bila tidak, mereka akan bertanya, dari mana sumber pembiayaannya? Hal itu juga bisa berlaku pada pembentukan Dinas Pendidikan di daerah. Jangan-jangan pembentukan dinas itu tidak dimaksudkan untuk mengembangkan pendidikan di daerah, tapi karena dipandang di sektor pendidikan banyak hal yang dapat dipungut. Ini berbahaya sekali, karena pasti akan menjadikan pendidikan sebagai komoditas.

Keenam, bagaimana menciptakan suatu sistem pendidikan yang lentur agar pendidikan pascaotonomi tidak menanamkan pandangan yang lokal-sentris, sehingga pendidikan pascaotonomi tidak menyumbang terjadinya konflik horizontal yang makin luas. Kecenderungan yang muncul sekarang adalah pendaerahan semua jabatan, sehingga memicu munculnya konflik horizontal. Praktik pendidikan pascaotonomi mestinya mampu mengembangkan sistem berpikir yang terbuka *(open mimi)* sehingga tidak melahirkan orang-orang yang kerdil kedaerahan.

Ketujuh, bagaimana memaknai konsep profesionalisme guru di masa mendatang? Hal ini terkait dengan otonomi daerah itu sendiri, yang menuntut peran guru lebih luas lagi. Tidak sekadar menjadi tenaga pengajar di kelas, tapi juga memiliki kemampuan menyusun kurikulum lokal, modul pembelajaran, melakukan lobi dan negosiasi kepada legislatif maupun eksekutif untuk menggolkan rancangan kebijakan pendidikan yang lebih menjawab kebutuhan masyarakat. Bila dalam proses lobi itu mengalami kebuntuan, maka tak jarang jalan mobilisasi massa pun ditempuh. Menunggu inisiatif perubahan kebijakan dari penguasa, jelas tidak

akan terwujud. Perubahan itu mesti diusahakan oleh guru sendiri.

Jadi dengan kata lain, profesionalisme guru pascaotonomi itu tidak cukup diukur dari kemampuan mengajar di depan kelas saja, tapi perlu pemaknaan lebih luas lagi. Guru pascaotonomi daerah sekaligus aktor terjadinya perubahan kebijakan pendidikan di daerah. Oleh sebab itu, syarat guru di era otonomi daerah adalah memiliki watak pembaru. Bila guru tidak memiliki watak pembaru, maka posisinya akan semakin terjepit karena hubungan secara fisik antara guru dengan penguasa itu amat dekat sehingga mudah dikendalikan. Tapi guru yang memiliki watak pembaru sekaligus prinsip yang kuat tidak akan mudah dikooptasi oleh penguasa. Juga tidak mudah bergeming, bila digertak oleh penguasa akan dipindahkan. Tanpa peran guru yang lebih luas untuk mendesakkan terjadinya perubahan kebijakan pada tingkat lokal, sulit sekali mengharapkan perubahan kebijakan pendidikan pada tingkat lokal.

Fakta juga menjelaskan kepada kita, bahwa suatu daerah yang guru-gurunya cukup aktif dalam memperjuangkan pendidikan, kondisi pendidikannya jauh lebih baik, karena pengembangan pendidikan tidak hanya tergantung pada birokrat, tapi juga guru itu sendiri. Kecuali itu, di daerah-daerah yang para gurunya aktif, Kepala Dinas Pendidikan tidak berani mengambil keputusan secara serampangan karena hal itu pasti akan menuai protes dari para guru. Kasus Kampar, terlepas dari permainan politik di tingkat elite —sehingga yang terjadi di Kampar sesungguhnya bukan guru yang berdaya, melainkan guru yang terpedaya —dapat dipakai sebagai cermin bahwa keaktifan guru akan turut menciptakan perubahan kebijakan pendidikan di daerahnya.

Tapi mengharapkan guru untuk lebih profesional dalam menggali sumber-sumber pendanaan pendidikan adalah suatu hal yang kurang tepat, mengingat peran mereka sebetulnya lebih pada melakukan pembaruan dalam bidang pendidikan, bukan

untuk menggali sumber-sumber dana pendidikan. Tugas menggali sumber-sumber dana pendidikan adalah tugas penguasa daerah atau Pemerintah Pusat. Sebab, kalau guru dibebani pula untuk menggali sumber-sumber pendanaan pendidikan, hal itu justru bisa merusak profesionalisme mereka sebagai pendidik. Bahwa guru perlu dituntut untuk meningkatkan kemampuan manajerialnya, saya kira dapat dibenarkan, karena hal itu dapat menciptakan mekanisme penggunaaan dana secara efektif dan efisien, sehingga tidak banyak dana pendidikan yang bocor. Tapi menuntut guru untuk pandai menggali sumber-sumber pendanaan pendidikan, sangat kurang tepat. Bahkan lebih baik kalau guru dibebaskan dari beban-beban mencari dana untuk pengembangan pendidikan, juga untuk pengembangan karirnya. Pemerintah Pusat dan Pemda-lah yang mencukupi kebutuhan dana pendidikan, termasuk dana untuk pengembangan profesionalitas guru.

KOMPOSISI GURU SD-SMTA MENURUT IJASAHNYA

IJASAH	SDN	SDS	SLTP-N	SLTP-S	SMA-N	SMA-S	SMK-N	SMK-S
SMTA KG	574.453	39.818						
SMTA NKG	20.177	5.706						
PGSLP/D1	25.690	3.278	39.751	12.745	419	2.170		
D2	323.027	14.597	71.418	36.685	1.313	2.704		
D3 KG			47.503	15.493	14.988	8.988		
D3NKG			2516	2.836	810	2.241		
Sarmud KG	26.751	3.842	14.893	9.222	9.866	8.275		
Sarmud NGK			21.689	4.747	1.958	5.244		
SI KG	62.189	11.249	10.1311	46.934	17.892	61.731		
SI NKG			3.352	7.592	2.105	9.761		
Pasca Sarjana	286	106	282	341	154	288		
	1.073.849	67.319	261.704	158.606	103.607	104.301		

Sumber: Statistik Pendidikan Tahun 1999/2000
* KG : Keruguruan
** NKG : Non Keguruan

Guru Kontrak, Memboroskan Anggaran

Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) berencana mengangkat 366.630 guru kontrak mulai tahun 2003. Jumlah itu dirinci 73.429 guru SD, 139.614 guru SLTP, 79.705 guru SMU, dan 73.882 guru SMK. Para guru kontrak itu akan mendapatkan honorarium Rp 200.000 per bulan sehingga total anggaran mencapai Rp 2,3 triliun setahun. Menurut Menteri Pendidikan Nasional (Mendiknas) Abdul Malik Fadjar, rencana itu sudah dilaporkan kepada presiden dan tinggal menunggu persetujuan (*Kompas*, 7/8/2002)

Tulisan di bawah ini dimaksudkan untuk memberikan pandangan mengenai beberapa hal berkaitan dengan rencana mengangkat guru kontrak tersebut sebelum kebijakan itu diambil, dengan harapan dapat menjadi masukan bagi penentu kebijakan apakah program tersebut tepat dilakukan atau tidak. Hal itu mengingat guru merupakan komponen penting dan utama dalam proses pendidikan. Kesalahan di dalam mengambil kebijakan dalam bidang guru akan berdampak luas terhadap proses pendidikan selanjutnya.

1. Betulkah Kekurangan Guru?

Pertanyaan ini perlu dijawab lebih dulu sebelum mengambil kebijakan agar kebijakan yang diambil tidak keliru. Sebab, kalau ternyata di Indonesia tidak terjadi kekurangan guru tapi di-

angkat guru kontrak, maka itu memboroskan anggaran. Tapi bila realitasnya memang kekurangan guru, maka pengangkatan guru kontrak dapat diterima sebagai solusi, meskipun itu solusi yang terpaksa.

Secara kuantitatif, jumlah guru di Indonesia mencapai 2.426.627 guru yang mengajar 39.426.890 murid. Rasio antara jumlah murid dengan guru cukup ideal, 1 : 16. Untuk tingkat SD rasionya 1 : 19 murid, sedangkan untuk SMP 1: 16 murid. Bila dilihat berdasarkan tingkat pendidikannya, terdapat 43,86% guru lulusan SMTA Keguruan (SPG) yang mengajar anak Sekolah Dasar dan persentase terendah (0,055) dengan jumlah guru 674 orang guru adalah lulusan dari Program Pascasarjana. Guru SLTP yang lulusan SI mencapai 42,03% dan 32,57% (151.996 orang guru) lulusan Diploma I dan II. Sementara itu, di tingkat SMTA guru yang lulusan dari Program Sarjana mencapai 69,46%, atau 236.791 guru dari Program Sarjana Keguruan dan sisanya (25.286) bukan keguruan.

Data memperlihatkan secara jelas bahwa persentase guru terbesar didominasi oleh para lulusan Diploma I dan II, yaitu mencapai 28,93 % atau 701.909 orang dari 2.426.267 total jumlah guru, kemudian disusul oleh lulusan SMTA Keguruan (SPG) yang mencapai 627.027 orang atau 25%, Program Sarjana keguruan 21% atau 528.621 orang, dan Pascasarjana 3% atau 91.609 orang.

Bila kita melihat data kuantitatif di atas, jelas di sini problem mendasarnya bukan soal kekurangan guru, karena secara relatif rasio guru : murid sudah cukup ideal. Tapi problemnya adalah soal distribusi guru yang tidak merata, terutama antara Jawa-Luar Jawa dan antara perkotaan dengan pedesaan, sehingga terjadi kondisi yang sangat timpang. SD-SD di kota kelebihan guru, sedangkan di pelosok pedesaan kekurangan guru; banyak satu SD hanya diajar oleh 1-3 orang guru. Padahal, proses pembelajaran di SD masih sangat tergantung pada guru sebagai pengajar dan pendidik sekaligus.

Idealnya, dalam satu SD ada enam guru kelas. Dua guru bidang studi (Agama dan Pendidikan Kesehatan Jasmani), satu Kepala Sekolah dan satu pesuruh. Tetapi di pedesaan, banyak SD yang hanya memiliki maksimal tiga-empat guru, bahkan jumlah itu sudah termasuk kepala sekolah, sehingga satu guru terpaksa harus bergantian mengajar dua kelas. Konsekuensinya, proses belajar mengajar di SD-SD berjalan asal-asalan.

Di sisi lain, di perkotaan atau daerah-daerah yang lokasinya sudah terbuka — prasana listrik, telekomunikasi, dan air bakunya cukup bagus —sering terjadi penumpukan jumlah guru. Dalam satu SD dapat dijumpai 11-14 guru dan kepala sekolah. Seorang pejabat di Dinas Pendidikan Naional (Diknas) di Madura (2002) yang dikonfirmasikan mengenai hal ini menjelaskan, itu logis karena SD di kota merupakan SD Inti, sehingga mengajarnya per bidang studi, bukan per kelas, dan jumlah itu sesuai dengan jumlah bidang studi.

Jawaban Kepala Dinas Diknas semacam itu sering dianggap sebagai rasionalisasi atas kebijakan memutasi guru yang menggunakan politik uang. Dengan kata lain, yang terjadi sebenarnya bukan karena semua SD di Madura merupakan SD Inti dan mengajarnya per bidang studi, melainkan karena pejabat itu telanjur memberikan surat pindah kepada sang guru. Pemberian surat pindah itu oleh masyarakat dikait-kaitkan dengan usaha kredit sepeda motor yang dikembangkannya. Sang pejabat dikenal sebagai *dealer* sepeda motor Cina. Guru-guru yang bisa memperoleh jalan lancar untuk pindah dengan cara mengkredit sepeda motor Cina. Isu itu sulit dibuktikan. Tapi yang terjadi di lapangan, angka penjualan motor Cina dalam suatu tahun (2001) di daerah itu meningkat, dan jumlah guru dari desa yang pindah ke kota juga meningkat. Adanya korelasi positif antara kenaikan angka penjualan motor Cina dengan jumlah perpindahan guru ke kota itulah yang menimbulkan prasangka negatif di masyarakat/ bahwa perpindahan guru ke kota terkait dengan dukungannya mengembangkan usaha kredit bermotor.

Jadi kalau kita simak data di atas, yang terjadi di lapangan sesungguhnya tidak mutlak kekurangan guru. Melainkan, ketimpangan dalam distribusi guru antara sekolah-sekolah di pelosok dengan wilayah perkotaan atau daerah yang sudah maju. Juga, ketimpangan antara Jawa dengan luar Jawa. Banyak sekolah desa di Jawa yang sudah memiliki guru lengkap, sementara sekolah-sekolah di pedesaan luar Jawa kebanyakan tidak memiliki guru lengkap untuk semua tingkatan. Ketimpangan itu terjadi di banyak tempat, sehingga bukan kasusistik, tapi menunjukkan adanya pola yang sama dalam distribusi maupun mutasi guru yang menggunakan uang suap.

Kecenderungan mutasi ke kota atau daerah-daerah maju itu disebabkan oleh terbatasnya prasarana transportasi dan telekomunikasi di desa sehingga membuat guru tidak betah tinggal di desa. Apalagi bila desa tersebut termasuk desa kering, sehingga air bersih pun jadi persoalan besar. Banyak guru yang ditempatkan di daerah-daerah seperti ini lebih memilih pindah ke daerah yang lebih makmur, meskipun untuk pindah mereka terpaksa harus membayar upeti kepada pejabat pendidikan.

Anggaplah betul terjadi kekurangan guru. Tetapi, kekurangan guru itu tidak sebesar yang diperkirakan dan makin tahun makin mengecil karena dua hal, sehingga suatu saat (sepuluh tahun lagi) akan terjadi kelebihan guru. Pasalnya, dalam lima tahun terakhir, terjadi kecenderungan yang sama di semua wilayah, yaitu banyak SD digabung dengan SD terdekat atau bahkan ditutup karena tidak mendapatkan murid sama sekali. Jumlah SD di tiap Kabupaten yang digabung atau ditutup itu mencapai 40-50 SD per tahun. Jika tiap SD memiliki 3-4 guru, tiap tahun akan terjadi "penambahan" semu, minimal 120 guru SD untuk tiap daerah.

Hal yang sama terjadi pada tingkat SLTP, SMTA (SMU maupun SMK). Masalah utama bukan kekurangan, tapi tidak adanya pemerataan jumlah maupun bidang studi. Sebagai contoh, ada satu sekolah yang memiliki guru Matematika melebihi kebu-

tuhan, dan sekolah lain amat kekurangan. Ironisnya, saat ada pengangkatan guru baru di sekolah yang kekurangan guru Matematika itu, ternyata yang diangkat justru guru Bahasa Indonesia yang sudah kelebihan. Kecenderungan semacam itu sering terjadi di masyarakat. Sumber permasalahannya terletak pada ketidaktelitian pihak penentu kebijakan (dulu Kanwil, sekarang Dinas Pendidikan) dalam membaca usulan formasi dari masing-masing sekolah. Sekolah sebetulnya mengusulkan formasi untuk guru Matematika atau IPA, tapi yang di-*drop* adalah guru Bahasa Indonesia atau lainnya. Ini kemudian menyebabkan guru mengajar tidak sesuai dengan latar belakang yang dimilikinya (*mismatch*). Jadi, *mismatch* bukan disebabkan oleh kekurangan guru saja, tapi bisa juga karena kelebihan guru.

Menurut hemat penulis, persoalan mendasar pada guru mungkin bukan pada segi kuantitas, tapi pada kualitas. Seperti yang dicatat oleh Pusat Penilaian Pendidikan (Puspendik) Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional 2002, persentase guru yang layak mengajar di SLTP sesuai mata pelajaran tahun 2000/2001 adalah rendah. Bila dilihat dari rata-rata terbaik dan terjelek, maka datanya seperti terlihat di bawah ini:

Daerah	B.Indonesia	B.lnggris	Matematika	IPA	IPS
Rata-rata	47,0	45,5	50,9	54,6	48,3
Jawa Timur	60.2	62.9	64.5	66.6	61.9
Maluku	7.6	16.7	12.5	14.3	7.9

Dikutip dari makalah Drs. Achmad Dasuki, MM, "Implementasi Kebijakan Depdiknas terhadap Pemberdayaan Guru", 2002: 3.

Selain problem ketidakmerataan distribusi dan rendahnya kualifikasi pendidikan guru, problem lain yang dihadapi dalam masalah guru adalah banyak guru yang berprofesi ganda sebagai pejabat pemerintahan desa dan sebagai istri pejabat pemerintahan, yang masih tercatat sebagai guru namun tidak menjalankan fungsi sebagai pengajar. Juga, masalah *mismatch* seperti yang disebutkan di atas. Masalah *mismatch* ini terutama banyak

dijumpai di Madrasah (MI, MTs, MA). Sekitar 60% atau 226.000 guru Madrasah di semua tingkat, diketahui salah tempat dan berkualifikasi rendah. Mereka pada umumnya lulusan PAI (Pendidikan Agama Islam) yang terpaksa mengajar mata pelajaran umum, seperti Bahasa Indonesia, Sejarah, IPA, atau bahkan Matematika (*Kompas*, 23/08/2003).

2. Alih Fungsi PNS

Jika Mendiknas maupun Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah menerima penjelasan di atas, maka yakinlah bahwa kekurangan guru dalam jumlah besar hanya terjadi sesaat (2-3 tahun saja). Seiring banyaknya SD dan SLTP (swasta) yang tutup, kekurangan guru secara otomatis akan tercukupi. Jika waktunya hanya pendek, maka tidak perlu buru-buru mengangkat guru kontrak, karena pengangkatan guru kontrak dalam jumlah besar identik dengan pemborosan dana saja.

Jika pengangkatan guru kontrak dilakukan untuk memenuhi kekurangan guru yang ada sekarang, maka sebelum ada pengangkatan, lebih dulu perlu dicek ulang soal distribusi guru, masih terjadi ketimpangan atau tidak? Jika yang terjadi di lapangan adalah masih besarnya ketimpangan antara satu sekolah dengan sekolah lain, atau antara satu daerah dengan daerah lain, maka ketimpangan itu dulu yang perlu diselesaikan. Hanya, siapa yang berhak mengecek, mengingat masalah guru sudah dilimpahkan ke Pemda. Apakah Depdiknas masih berwenang turut mengatur distribusi guru di daerah? Jika tidak, dengan kekuatan apa agar Depdiknas mampu mendesak Pemda melakukan pemerataan distribusi guru? Siapa yang diangkat menjadi guru kontrak: lulusan pendidikan guru sekolah dasar (PGSD), diploma, S-1 yang baru lulus, atau para guru honorer yang nasibnya kini masih terkatung-katung? "Siapanya" itu menjadi penting, bila guru kontrak diharapkan memberi makna secara kualitatif pada proses pendidikan. Bukan sekadar tenaga *pocokan* saja, yang secara kuantitatif dapat menutup kekurangan guru,

tapi secara kualitatif tidak memberikan kontribusi perbaikan mutu pendidikan nasional.

Menurut hemat penulis, sebetulnya pemerintah tidak perlu tergesa-gesa mengambil kebijakan mengankat guru kontrak, karena masih ada alternatif lain yang lebih efektif, efisien, dan bermutu untuk memecahkan persoalan ini, yaitu dengan meng-alihfungsikan pegawai negeri sipil (PNS) yang tidak fungsional untuk menjadi guru dan mengoptimalkan peran guru honorer yang ada. Pengalihan fungsi ini penting, karena menurut Menteri Negara pendayagunaan Aparatur Negara (Menneg PAN) Faisal Tamin, hanya 47% PNS yang efektif (fungsional). Jika di Indonesia kini, ada dua juta lebih PNS nonguru/dosen, berarti lebih dari satu juta PNS tidak fungsional. Penjelasan itu tidak mengagetkan, tapi hanya membenarkan anggapan masyarakat selama ini, bahwa PNS tidak ada kerjanya. Rata-rata mereka sibuk antara pukul 08.00-10.00, setelah itu duduk-duduk sambil *ngerumpi,* main catur, atau baca koran. Padahal, mereka digaji oleh negara. Ujung-ujungnya, bila melayani masyarakat, diper-lama agar bisa memungut biaya tambahan, alias melakukan pungli. Mental pegawai yang kerdil itu sudah lama dikeluhkan oleh masyarakat, tetapi tidak ada perbaikan kinerja yang siste-matis dari pemerintah. Diakui atau tidak, mental PNS itulah yang mendidik bangsa ini menjadi korup. Buktinya, tiap kegiatan pungli, bila dicari ujungnya, ada dibirokrasi pemerintahan yang identik dengan PNS. Itu tak lepas dari warisan kebijakan Orde Baru. Pengangkatan PNS dalam jumlah yang melebihi kebutuhan saat itu, tak lain dimaksudkan sebagai instrumen politik untuk memenangkan Golkar dalam setiap Pemilu. Seperti kita ketahui, semua PNS pada waktu itu adalah Golkar, sebab kalau tidak ikut Golkar, dikeluarkan dari PNS. PNS yang tidak ingin kehilangan statusnya pasti akan mengajak anggota keluarganya untuk memilih Golkar. Dengan kata lain, semakin besar jumlah PNS, semakin tinggi pula peluang Golkar untuk menang. Nah, pascareformasi, jumlah PNS yang cukup besar itu menjadi beban berat bagi negara.

Saat ini waktu yang tepat untuk memberdayakan para PNS yang tidak fungsional agar fungsional dan produktif dengan menjadikan mereka sebagai guru. Saya yakin, bila mereka ditawarkan alih fungsi menjadi guru dengan tambahan tunjangan fungsional, pasti banyak yang tertarik, karena pada dasarnya setiap orang ingin maju sehingga setiap ada peluang untuk maju pasti akan mereka ambil.

Alih fungsi PNS menjadi guru itu memiliki banyak kelebihan dan keuntungan, baik bagi PNS yang bersangkutan, masyarakat, maupun negara.

Pertama, keberlanjutan *(sustainability)* jumlah guru yang memadai itu akan tetap terjaga karena mereka sudah PNS. Berhentinya pun bersamaan dengan masa pensiun. Ini berbeda, misalnya, dengan guru kontrak yang akan selalu dihadapkan pembaruan kontrak. Bila kontrak tidak diperpanjang, masa kerja guru kontrak berakhir pula. Sedangkan untuk memperpanjang, memerlukan dukungan biaya yang besar.

Kedua, memberikan kesempatan kepada PNS yang bersangkutan, terutama yang sudah *mentok* karirnya di suatu institusi, untuk bisa berkembang lebih baik dengan menjadi guru. Sebab dengan menjadi guru, secara otomatis mereka tertantang untuk belajar lagi. Atau bahkan, di antara mereka dulu ada bercita-cita menjadi guru, hanya karena nasib, mereka menjadi PNS nonguru, sehingga bila dialihfungsingkan menjadi guru, mereka sebetulnya juga senang. Secara finansial, gaji guru PNS juga lebih tinggi bila dibandingkan dengan gaji PNS lainnya, sehingga dengan alih fungsi dari PNS nonguru menjadi guru PNS, maka PNS yang bersangkutan sebetulnya dapat meningkatkan gajinya tanpa harus korupsi. Mengalihkan fungsi sebagian PNS menjadi guru PNS juga sama dengan mengefektifkan fungsi aparat negara untuk peningkatan pelayanan masyarakat. Alih fungsi PNS menjadi guru PNS juga berarti akan memperpanjang usia pensiun mereka dari 56 tahun menjadi 60 tahun.

Ketiga, efisiensi anggaran. Jika untuk mengangkat guru kontrak butuh Rp 2,3 triliun setahun, mungkin untuk memberi tunjangan fungsional bagi PNS yang alih fungsi cukup Rp 'l triliun. Sebab, dengan alih fungsi PNS menjadi guru PNS, maka perubahan hanya terjadi pada penambahan tunjangan fungsional saja, tidak berpengaruh terhadap struktur gaji pokok, karena struktur gaji guru PNS sama dengan giiji PNS lainnya; yang membedakan hanya tunjangan fungsionalnya saja.

Keempat, menjaga mutu pelayanan pendidikan. Para PNS yang ada sekarang, saat masuk sudah melalui seleksi administratif yang ketat, termasuk tingkat pendidikan, meski ada yang masuk atas dasar kolusi dan nepotisme. Usia menjadi PNS lebih dari lima tahun, karena mereka mayoritas direkrut sebelum krisis ekonomi 1997. Artinya, kualifikasi pendidikan dan kedewasaan sikap mereka sudah cukup matang untuk menjadi guru, tinggal diberi *training* metode mengajar saja.

Tapi menurut Fasli Djalal (Direktur Jenderal Pendidikan Luar Sekolah) Departemen Pendidikan Nasional (dalam dialog komunitas pendidikan yang diselenggarakan oleh CBE = *The Center for tlie Betterment of Education, 27* Agustus 2002), ide alih fungsi PNS itu tidak menarik bagi PNS yang bersangkutan. Hal itu sudah pernah ditawarkan kepada para PNS di lingkungan Departemen Pendidikan Nasional di Jakarta, namun hanya sedikit PNS yang mau alih profesi sebagai guru di daerahnya. Menurut Fasli, para PNS yang ada di Jakarta sudah merasakan enaknya menjadi PNS di Jakarta atau kota-kota lainnya.

Sebab lain yang membuat mereka tidak mau alih profesi adalah terbukanya peluang yang lebih luas untuk korupsi pada profesi PNS umumnya. Para guru sering melontarkan *joke* bahwa yang membedakan mereka dengan PNS lain adalah, guru banyak pendapat tapi sedikit pendapatan, sedangkan PNS lain sedikit pendapat tapi banyak pendapatan. Maksudnya, karena guru tidak memiliki peluang luas untuk korupsi seperti PNS lainnya.

3. Optimalkan Guru Honorer

Optimalisasi guru-guru honorer untuk memenuhi kebutuhan guru di sekolah-sekolah formal, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun swasta, merupakan salah satu cara untuk memenuhi kekurangan guru. Caranya adalah memberikan jam yang maksimal kepada mereka agar tidak mengajar di banyak tempat. Selama ini, para guru honorer, terutama di sekolah-sekolah negeri, selalu diperlakukan sewenang-wenang dan jam belajarnya dikurangi bila guru itu kritis terhadap kebijakan kepala sekolah. Kepala sekolah banyak yang memilih kekurangan guru daripada memberi jam yang banyak kepada guru-guru honorer (yang kritis). Bila para guru honorer itu dapat dimaksimalkan dengan konsekuensi ada perbaikan kesejahteraan, maka kehadiran mereka dapat memberikan konstribusi signifikan pada perbaikan mutu pendidikan nasional.

Mengangkat guru kontrak untuk memenuhi kebutuhan guru di sekolah-sekolah formal memiliki banyak risiko. *Pertama,* bila yang diangkat adalah lulusan baru, tingkat kematangan jiwa mereka diragukan. Mereka belum memiliki jam terbang sebagai pengajar, padahal untuk menjadi guru yang baik pengalaman sangat menentukan. Saat mereka memulai terbang kontraknya sudah habis. Padahal dalam mengajar murid, kedewasaan diri atau kematangan jiwa menjadi nomor satu.

Kedua, mengangkat guru kontrak juga membutuhkan anggaran lebih banyak. Di lain pihak, honor guru kontrak sebesar Rp 200.000 per bulan terlalu kecil sehingga kinerjanya kemungkinan amat buruk. Tapi, honor yang sama besarnya akan menjadi daya tarik tersendiri bagi PNS yang mau alih fungsi menjadi guru.

Ketiga, belajar dari pengangkatan petugas keamanan rakyat (Kamra), dokter pegawai tidak tetap (Dokter PTT), dan pegawai-pegawai kontrak lain yang selalu menimbulkan persoalan baru, karena setelah masa kontrak habis, mereka menuntut menjadi

karyawan tetap atau PNS. Hal yang sama pasti akan terjadi pada guru kontrak. Ini akan menimbulkan kerepotan tersendiri bagi pemerintah di masa datang. Sebab, bila mengangkat mereka menjadi PNS baru, itu berarti beban negara semakin tinggi. Tapi bila melepas mereka begitu saja, maka akan selalu dihadapkan pada aksi demo.

Kita juga perlu belajar dari kasus pendirian SD Inpres, yang awalnya didirikan di mana-mana secara massal, tapi kini tutup sendiri-sendiri karena berbagai sebab; salah satunya adalah kekurangan murid. Di banyak tempat, sekarang banyak SD yang terpaksa harus digabung dengan SD terdekat, karena bila dipertahankan, sudah tidak rasional lagi antara dana yang harus dikeluarkan oleh negara dengan jumlah murid yang dilayani.

Seorang kawan dari Dewan Pendidikan Balikpapan, Kalimantan Timur, Satria Dharma, pada perjumpaan kami ketika mengikuti dialog komunitas pendidikan CBE, 25-27 Agustus 2002 mengungkapkan bahwa dia kurang sependapat dengan ide saya, bahwa guru kontrak memboroskan anggaran. Menurutnya, guru kontrak diperlukan untuk mengejar kualitas, seperti dulu Malaysia mengontrak para guru dari Indonesia pada dekade 1970-an atau para profesor kita yang mengajar di luar negeri, atau juga para guru di sekolah-sekolah internasional.

Saya setuju dengan pendapat kawan Satria Dharma, tapi dengan catatan bahwa yang dikontrak adalah mereka yang memiliki kualifikasi tinggi. Karena mereka memiliki kualifikasi tinggi, maka dikontrak untuk memenuhi kualifikasi yang tidak kita miliki. Tapi kalau yang dikontrak adalah para sarjana yang baru lulus dan belum memiliki pengalaman apa pun dalam mengajar, hal itu justru akan menimbulkan beban pada anggaran negara dan pada masyarakat sendiri, karena pendidikan masyarakat akhirnya dilayani oleh tenaga-tenaga yang tidak profesional. Tujuan mengontrak guru bukan peningkatan kualitas tapi sekadar untuk memenuhi kuantitas saja. Ini jelas berlawanan dengan prinsip pendidikan itu sendiri, yang memerlukan kontiunitas.

Berdasarkan beberapa pertimbangan tersebut, hendaknya pemerintah lebih berhati-hati membuat kebijakan dalam bidang pendidikan, termasuk mengangkat guru kontrak, mengingat pendidikan itu berhubungan langsung dengan nasib manusia. Dan meminjam istilah iklan suatu produk, "Untuk manusia *kok* pakai coba-coba. Pikirkan serius, pertimbangkan yang masak, dan ambil keputusan yang tepat dong ... jangan coba-coba."

Peran Guru Menghadapi Generasi *Mall/ Handphone*

Apa harapan tentang kehidupan masa di masa datang?

Gambarannya sering merujuk pada hal-hal ideal. Di antaranya adalah: secara ekonomi mencapai tingkat kemakmuran yang tinggi dengan sistem produksi lebih efisien dan memperhatikan kelestarian lingkungan; terciptanya keadilan sosial, sistem politiknya lebih demokratis dengan ditandai makin kuatnya peran masyarakat warga *(civil society);* secara kultural makin menghargai paham pluralitas dan egalitarian, sistem berpikir serta sikapnya lebih terbuka, toleran, jujur, konsisten, dan memiliki komitmen tinggi terhadap masalah-masalah kemanusiaan.

Gambaran lain tentang masa depan diberikan futuris Alvin Toffler. Misalnya, pada abad ke-21 kehidupan manusia diwarnai dengan abad informasi. Ramalan Alvin Toffler ini seakan memperoleh pembenaran dengan perkembangan teknologi informasi yang semakin canggih, seperti sistem cetak jarak jauh, berkembangnya surat elektronik, Internet, dan lain sebagainya. Sedangkan Nostradamus dan John Naisbit meramalkan bahwa dalam milenium ketiga ini, kawasan Asia akan menjadi pusat perhatian dunia, selain Amerika. Kesadaran diri orang Asia pun menjadi sangat pragmatis, bahkan cenderung ekonomis semata.

Harapan maupun gambaran tentang kehidupan mendatang seperti dilukiskan di atas merupakan sebuah keniscayaan yang sulit terelakkan. Pasalnya, hal itu merupakan bagian dari proses perubahan, dan sejalan dengan aspirasi manusia yang cenderung menuntut lebih bebas, otonom, ingin serba cepat, serba ada, serba nyaman. Di lain pihak, kemajuan teknologi yang makin canggih, seakan berusaha menjawab seluruh tuntutan hidup manusia.

Gambaran kehidupan mendatang seperti di atas apakah sesuatu yang mencemaskan ataukah justru anugerah, khususnya bagi kaum remaja yang *notabene* pemilik kehidupan di masa mendatang? Persoalannya bukanlah kecemasan atau anugerah, melainkan bagaimana menghadapi perubahan-perubahan tersebut agar memberikan makna bagi kehidupan remaja. Nah, masalahnya, apakah para remaja kita siap menghadapi tantangan seperti itu? Sistem pendidikan dan peran maupun fungsi guru macam apakah yang diharapkan dapat membantu para remaja menghadapi tantangan ke depan yang begitu kompleks? Untuk menjawab persoalan tersebut, lebih dulu kita melihat kondisi internal remaja dan guru sekarang, serta kecenderungan ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, serta pertahanan dan keamanan (Ipoleksosbud Hankam) di negara kita. Sejauh mana potensi yang dimiliki oleh remaja dan guru untuk menghadapi kehidupan masa mendatang dan sejauh mana pula situasi eksternal (Ipoleksosbud Hankam) itu turut mempengaruhinya?

1. Lahirnya Generasi *Mal*l

Salah satu fenomena remaja yang khas dan menonjol sejak pertengahan dekade 1990-an adalah lahirnya generasi *malt.* Mereka menghabiskan waktunya untuk *kongkoiv-kongkow* di *mall-matl* sambil *mejeng, ngrumpi,* dan berfantasi tentang kehidupan serba enak dan nyaman. Di pusat perbelanjaan serba wah itu pula, mereka menyantap makanan cepat saji. Tragisnya, trend gaya hidup remaja *malt* tidak lagi hanya monopoli kaum muda

kota-kota besar macam Jakarta, Surabaya, Medan, atau Makassar. Kota-kota kecil pun sudah diserbu wabah gaya hidup remaja *mall.* Soalnya, jaringan ekonomi kapitalisme begitu dahsyat melakukan ekspansi pembangunan *mall* alias pusat perbelanjaan modern ke berbagai penjuru pelosok negeri kita.

Sungguh pun tidak tersedia data kuantitatif dari hasil *monitoring* perkembangan gaya hidup kaum remaja *wali,* namun bila dilihat kenyataannya di lapangan menunjukkan kecenderungan terus meningkat. Buktinya, walau jumlah *mall* yang dibangun semakin banyak, tetap saja selalu dipenuhi kaum remaja yang *mejeng* dengan tujuan beragam. Waktu *mejeng* mereka pun tidak terbatas pada jam-jam tertentu, seperti sore hari, tapi bisa dari pagi, sejak jam kerja *mall* mulai dibuka hingga siang dan malam hari. Tidak sedikit para remaja itu tidak sungkan masih mengenakan pakaian seragam sambil membawa tas sekolah. Fenomena ini boleh disebut khas dekade akhir abad ke-20, karena sebelumnya tidak terlihat di masyarakat.

Fenomena-fenomena lain yang mewabah di kalangan remaja seperti merokok, hubungan seks pranikah, tawuran massal, penggunaan obat-obat terlarang, dan kenakalan lain seperti sering dikeluhkan para orang tua, bukanlah fenomena baru. Dalam berbagai wujud, sesungguhnya semua itu juga telah menyertai sejarah perkembangan manusia. Tentu saja dengan formulasi yang berbeda. Remaja dulu kala memang tidak mengenal ganja, narkotika, sabu-sabu, dan sejenisnya. Tapi mereka mengenal daun kecubung, candu, dan jenewer yang memiliki ekses sama dengan obat-obat terlarang sekarang. Dalam bidang seksualitas, remaja dulu memang belum mengenal istilah *blue film,* tapi mereka mengenal kesenian tayub atau di masyarakat tertentu mengenal tradisi "gowok", yang bukan saja merupakan contoh visual dari aktivitas seksual. Para remaja itu bahkan terlibat di dalamnya, terutama yang akan memasuki masa pernikahan.

Bila para remaja dulu seolah-olah tidak pernah dihadapkan pada persoalan perkelahian remaja, obat-obatan terlarang, atau

hubungan seks pranikah, tak lain karena media komunikasi masa lalu dengan masa sekarang jangkauannya penyebaran informasinya sangatlah berbeda. Dulu belum ada media massa yang memberitakannya. Kalaupun ada, amat terbatas, sehingga semua persoalan itu dilokalisasi dalam ruang dan waktu yang sangat terbatas pula dan hanya menjadi wacana komunitas kecil. Berbeda dengan zaman sekarang, jangkauan media massa sangat luas, apalagi dengan siaran televisi *nonstop* 24 jam.

Demikian halnya bila seolah-olah tidak pernah muncul kasus hubungan seks pranikah, itu karena (salah satunya) usia menikah yang masih sangat belia (belasan tahun). Sampai awal dekade 1970-an, pernikahan dalam usia belasan tahun, baik untuk laki-laki maupun perempuan, masih dianggap wajar. Tapi bersamaan dengan pelaksanaan program Keluarga Berencana (KB) dan membaiknya tingkat pendidikan masyarakat, pernikahan usia remaja dinilai sebagai bentuk kekeliruan. Penilaian seperti itu diperkuat dengan lahirnya UU No.l Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang mensyaratkan usia minimal menikah 21 tahun. Meski demikian, hingga memasuki tahun 2000, di beberapa tempat di tanah air ini masih banyak dijumpai pernikahan pada usia sangat belia, terutama di daerah pedesaan. Tidak perlu jauh-jauh ke luar Jawa, di pelosok Jawa pun masih banyak ditemui.

Pengunduran usia pernikahan itu secara rasional dapat diterima sebagai upaya perbaikan kualitas generasi mendatang. Tapi perlu disadari pula, masalah tersebut memberikan beban baru kepada para remaja. Di satu pihak, pertumbuhan biologis remaja lebih cepat berkat makanan yang dikonsumsinya makin bergizi serta adanya stimulus yang cukup kuat dari media audiovisual. Tapi di lain pihak, hasrat biologis justru harus ditekan demi pendidikan, karir, dan moralitas.

Kondisi objektif ini sesungguhnya menempatkan remaja dalam suasana sangat dilematis: menikah pada usia begitu belia demi menghindari terjadinya hubungan seks pranikah sungguh tidak sesuai dengan tuntutan zaman, tapi menunda masa

perkawinan hingga usia dewasa di tengah godaan yang berjibun dan terhindar dari perilaku hubungan seks pranikah, sungguh bukan hal ringan. Persoalannya di sini tidak bisa disederhanakan dengan masalah tinggi rendahnya keimanan seseorang, tapi persoalan alamiah sebagai makhluk hidup yang tumbuh secara wajar, dan dipupuk dengan gizi yang lebih dari cukup.

Dilema semacam inilah yang sering kali melahirkan ekses pada masalah moralitas, berupa pergeseran persepsi tentang seksualitas sekaligus kecemasan di kalangan orang tua, terutama yang memiliki anak perempuan. Seksualitas yang dulu dianggap sakral, otonom, dan sangat pribadi, sekarang tiba-tiba terangkat sebagai hal yang profan, memiliki dimensi sosial, dan menjadi persoalan publik. Hal itu kemudian diperkuat melalui dibukanya rubrik-rubrik konsultasi seks di media-media massa cetak maupun elektronik. Bahkan tidak hanya itu. Produk-produk yang merupakan simbol dari aktivitas seksual (jamu kuat, pakaian seksi, dan teknik-teknik pembentukan tubuh yang seksi) semua dipublikasikan secara terbuka dan massal, sehingga semakin membebani para remaja yang rasa ingin tahunya cukup tinggi, termasuk keinginan untuk mencoba-coba. Dengan iklan-iklan tersebut, imajinasi remaja sesungguhnya telah dibawa terbang jauh melayang, tapi pada tingkat empiris mereka dihadapkan pada batasan-batasan hukum, sosial, dan moral.

Meskipun fenomena keremajaan seperti itu sekarang semakin kompleks karena mendapat stimulus dari media massa cetak dan elektronik yang cukup besar, tetap saja itu bukan fenomena baru dan khas. Remaja merokok, berkelahi, dan teler-ku semua merupakan fenomena lama. Hanya saja perkembangan yang ada sekarang semakin mempermudah akses remaja untuk memperoleh barang-barang tersebut dan ditunjang dengan pemberitaan media massa yang makin gencar, sehingga seolah-olah merupakan fenomena baru.

Yang tampaknya merupakan fenomena baru dan khas akhir abad ke-20 adalah lahirnya generasi *tttall,* yang kemudian diikuti