

Otonomi Daerah Dan Implikasinya Terhadap Peningkatan Mutu Pendidikan Madrasah

Oleh: Iis Arifuddin, M.Ag

Abstrak

Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemberlakuan Otonomi Daerah ini memiliki makna strategis dan signifikansi bagi dunia pendidikan. Dalam perspektif pendidikan, Otonomi Daerah identik dengan desentralisasi pendidikan. Posisi madrasah dalam kerangka Otonomi Daerah sekarang ini sangat dilematis. Pendidikan Madrasah yang berkaitan dengan keagamaan tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dibawah Departemen Agama. Padahal, sebagai lembaga pendidikan, seharusnya madrasah masuk dakam kerangka Sistem Pendidikan Nasional dan menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Strategi peningkatan mutu madrasah harus mengacu pada profesionalisme. Untuk mewujudkan semua itu, maka madrasah masa depan harus dikelola dengan manajemen modern, yang sekarang ini dikenal dengan istilah *Total Quality Education (TQE)* sebagai adaptasi dari *Total Qulaity Management (TQM)*. Madrasah masa depan harus prospektif dan mampu memenuhi 3 (tiga) harapan masyarakat, yaitu: mencerdaskan, menjanjikan dan menginternalisasikan. Dengan demikian, madrasah masa depan akan menjadi pilihan umat.

Kata Kunci

Otonomi Daerah, Madrasah, Pendidikan, Desentralisasi, Total Quality Management, mutu

Iis Arifuddin, M.Ag adalah dosen pada Fakultas Agama Islam Universitas Wiralodra Indramayu. Menyelesaikan pendidikan Magister Pendidikan Islam di UIN Yogyakarta. Pemerhati masalah *cultural studies* dan kearifan budaya lokal.

A. Pendahuluan

Otonomi daerah memberikan implikasi pada semua sektor kehidupan secara lebih luas, tidak hanya pada kewenangan daerah untuk mengatur pemerintahan sendiri, lebih dari pada itu juga menyentuh aspek-aspek riil kehidupan masyarakat termasuk pendidikan. Dengan adanya otonomi daerah, berarti kekuasaan Negara dalam penyelenggaraan bidang pendidikan akan terbagi antara Pemerintah Pusat di satu pihak dan Pemerintah Daerah di lain pihak (Fasli Jalal; 2001:19).

Pemberlakuan otonomi daerah ini tentu saja memiliki makna strategis dan signifikansi bagi dunia pendidikan. Dunia pendidikan Indonesia selama ini telah berkembang menjadi perpanjangan dari sistem birokrasi sehingga kondisi ini selanjutnya berpengaruh pada kinerja akademik lembaga pendidikan, di mana kegiatan-kegiatan pendidikan dan pembelajaran sangat didominasi intervensi birokrasi pemerintah. Di samping itu, ciri khas dari lembaga-lembaga pendidikan tidak terakomodasi sedemikian rupa, karena kepentingan pragmatis mengejar target yang dirancang pemerintah pusat. Akibatnya, penyelenggaraan pendidikan di Indonesia hampir tidak menyentuh kebutuhan riil masyarakat lokal, karena mereka memang tidak dilibatkan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan juga monitoring pelaksanaan pendidikan (Engkoswara, 2001:23).

Penyesuaian pelaksanaan pendidikan dengan kondisi daerah bukan persoalan yang mudah, tetapi memerlukan pemikiran yang serius. Mengingat daerah di Indonesia sangat heterogen, dilihat dari letak geografis, politik, sosial, ekonomi, dan budayanya. Heterogenitas daerah ini menyebabkan perbedaan daerah untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan. Dalam bidang ekonomi misalnya, kemampuan daerah untuk memberikan sumbangan kepada lembaga pendidikan sangat tergantung pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) yang diterima dari pusat. Kondisi ini menjadikan perkembangan lembaga pendidikan tergantung pada “kaya dan miskinnya” pemerintah daerah. Bagi daerah-daerah yang kaya PAD-nya, bantuan penyelenggaraan pendidikan tidak mengalami masalah yang berarti, bahkan lebih banyak dari yang diperoleh sebelumnya. Tetapi, bagi daerah-daerah yang miskin PAD-nya, maka sumbangan pada lembaga pendidikan akan semakin kecil. Sumbangan yang kecil ini, menjadikan aktivitas pendidikan dan pembelajaran

mengalami hambatan, karena tidak didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai. Dan masih banyak lagi masalah-masalah pendidikan terkait dengan otonomi daerah. Tulisan ini ingin mencoba menelusuri salah satu masalah dalam kaitannya dengan otonomi daerah, yaitu posisi madrasah dalam kerangka ini. Di samping itu akan mengkaji pula mengenai peluang dan tantangan bagi madrasah dalam otonomi daerah.

B. Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan

Dengan mengacu pada kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jadi ada pengakuan wewenang pemerintahan yang luas kepada daerah otonom oleh pemerintah pusat. (Undang-Undang RI Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah).

Munculnya otonomi daerah ini dilandasi oleh berbagai pemikiran sebagaimana dikemukakan oleh Fasli Jalal dan Dedi Supriyadi sebagai berikut:

1. Wilayah Indonesia yang secara geografis sangat luas dan beraneka ragam.
2. Aneka ragam golongan dan lingkungan sosial, budaya, agama, ras, dan etnik serta bahasa, disebabkan antara lain oleh perbedaan sejarah perkembangan penduduk dengan segala aspeknya.
3. Besarnya jumlah dan banyaknya jenis populasi sekolah/madrasah yang tumbuh sesuai dengan perkembangan ekonomi, iptek, perdagangan dan sosial budaya.
4. Perbedaan lingkungan yang mungkin saja menimbulkan aspirasi dan gaya hidup yang berbeda antara wilayah satu dengan lainnya.
5. Perkembangan sosial politik ekonomi-budaya-agama yang cepat dan dinamis menuntut penanganan segala persoalan secara cepat dan dinamis (Fasli Jalal, 2001:2).

Meskipun otonomi daerah sudah menjadi tuntutan masyarakat, namun ada beberapa kondisi yang harus dipenuhi, antara lain:

1. Pola dan pelaksanaan manajemen harus demokratis.
2. Pemberdayaan masyarakat harus menjadi tujuan utama, bukan semata-mata kewibawaan atau kekuasaan pemerintah daerah atau pusat.

3. Peran serta masyarakat, bukan hanya pada *stake holders*, harus menjadi bagian mutlak dari sistem manajemen.
4. Pelayanan harus lebih cepat, efisien, dan efektif, melebihi pelayanan era sentralistik demi kepentingan rakyat banyak.
5. Keanekaragaman aspirasi dan nilai serta norma lokal harus dihargai dalam kerangka dan demi penguatan sistem ketahanan nasional dan persatuan bangsa.

Dalam perspektif pendidikan, otonomi daerah identik dengan desentralisasi pendidikan. Desentralisasi pendidikan merupakan upaya untuk mendelegasikan sebagian atau seluruh wewenang di bidang pendidikan yang seharusnya dilakukan oleh unit atau pejabat dibawahnya, atau dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, ataupun dari pemerintah kepada masyarakat. Tujuan desentralisasi pendidikan adalah untuk meningkatkan performansi di dalam pencapaian tujuan-tujuan pendidikan yang secara garis besar terkait dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan, seperti pemerataan pendidikan, peningkatan mutu, relevansi pendidikan, dan efektivitas/efisiensi pengelolaan.

Pemikiran tersebut memberikan implikasi bahwa institusi/lembaga pendidikan mendapatkan kebebasan untuk merumuskan program-program pendidikannya secara kongkrit-operasional sesuai dengan kebutuhan daerah. Untuk itu, berhasil tidaknya pendidikan di daerah tergantung pada profesionalisme tenaga kependidikannya, di samping juga dukungan dana yang memadai. Di sinilah tenaga kependidikan dituntut untuk meningkatkan diri menjadi profesional agar dia mampu melahirkan pemikiran yang produktif, inovatif, dan dinamis sesuai dengan semangat otonomi daerah.

Bentuk profesionalisme lain bagi tenaga kependidikan adalah mampu menjaring berbagai potensi yang dimiliki masyarakat, baik potensi fisik maupun nonfisik. Upaya ini sekaligus bentuk penguatan dari konsep *community based education* (pendidikan berbasis masyarakat) yang melibatkan sepenuhnya masyarakat dalam pengembangan madrasah. Keterlibatan masyarakat ini misalnya: penyusunan kurikulum, penyedia dana, penjaga dan penilai standar mutu madrasah.

Di Indonesia, keterlibatan ini masih belum maksimal, bahkan kadang-

kadang masih dalam wacana. Berbeda dengan di Amerika, keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pendidikan sangat dominan, khususnya untuk sekolah-sekolah swasta. Di Amerika, nampak sekali bahwa independensi sekolah di sana, khususnya *private school* (sekolah swasta) sangat menonjol. Independensi ini menyangkut semua hal yang berkaitan dengan aktifitas lembaga pendidikan. Buah dari ini, menjadikan mutu dan prestasi sekolah swasta di Amerika jauh lebih baik dibandingkan dengan sekolah negeri.

Salah satu kunci utama dari majunya pendidikan swasta adalah tersedianya sumber dana yang cukup besar dari masyarakat yang dikelola yayasan atau pengelola pendidikan tersebut, meskipun tanpa bantuan dari pemerintah. Di samping dana yayasan dan SPP dari siswa yang begitu besar, sekolah swasta lebih banyak menjalin hubungan kerjasama dan *bargaining* dengan pihak-pihak donor, seperti perusahaan-perusahaan dan *finance sources* yang lain.

Independensi lainnya adalah mengenai pengangkatan kepala sekolah, baik sekolah negeri maupun swasta. Pengangkatan kepala sekolah di Amerika termasuk unik, di mana kepala sekolah disetujui dan diangkat serta dipilih oleh *school's internal and external communities* (komunitas sekolah dan luar sekolah). Dalam hal ini bukan hanya guru dan staf sekolah saja yang memilih kepala sekolah, akan tetapi masyarakat di luar sekolah pun juga mempunyai hak untuk menentukan siapa orang yang cukup layak untuk menjadi kepala sekolah.

Berbagai pemikiran tersebut di atas, menurut hemat penulis sangat relevan untuk diterapkan oleh lembaga pendidikan di Indonesia berkaitan dengan otonomi daerah. Karena pada dasarnya, pendidikan Amerika mengikuti konsep desentralisasi pendidikan, sebagaimana yang terjadi di Indonesia sekarang ini, yang memberikan kewenangan penuh pada kepala sekolah untuk mengambil inisiatif dan kebijakan dalam mengembangkan lembaga pendidikannya sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat.

C. Posisi Madrasah dalam Kerangka Otonomi Daerah

Membicarakan posisi madrasah dalam kerangka otonomi daerah sekarang ini sangat dilematis. Karena belum ada ketegasan mengenai posisi madrasah dalam kerangka sistem pendidikan nasional. Meskipun ada surat Menteri Agama kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah yang mengatur tentang ini,

namun belum memberikan kejelasan dan landasan hukum yang mengikat mengenai posisi madrasah. Hal ini berkaitan dengan beda penafsiran mengenai konsepsi madrasah itu sendiri. Satu pihak mengatakan bahwa madrasah berkaitan dengan keagamaan, untuk itu harus tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sisi lain mengatakan bahwa madrasah adalah salah satu bentuk lembaga pendidikan dalam kerangka sistem pendidikan nasional, sehingga menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Adanya dualisme penafsiran ini, menjadikan madrasah sampai saat ini belum jelas posisinya, meskipun ada beberapa daerah tingkat II yang menyatakan akan mengambil alih madrasah di bawah wewenangnya. Karena belum ada peraturan perundangan yang mengikat posisi madrasah ini, maka pihak Kanwil mengambil kebijakan bahwa mekanisme kerja madrasah berjalan sebagaimana semula.

Madrasah yang dimaksud di sini adalah madrasah negeri. Mengenai madrasah swasta, karena merupakan tanggungjawab masyarakat setempat, maka pengelolaannya diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat di mana lembaga itu berada.

D. Peluang dan Tantangan Madrasah dalam Otonomi Daerah

Meskipun banyak tantangan yang harus dihadapi dalam era otonomi daerah, tetapi tantangan sentralnya terletak pada kualitas sumber daya manusia. Menurut HAR. Tilaar untuk mewujudkan otonomi daerah yang bertanggungjawab dalam memasuki era globalisasi adalah dengan menyiapkan SDM yang berkualitas. SDM yang berkualitas adalah mereka yang menguasai Iptek dan dapat mengembangkan Iptek untuk meningkatkan kesejahteraan kehidupan masyarakat, bangsa dan umat manusia pada umumnya (HAR. Tilaar, 1998:33). Tentunya Iptek ini tetap memegang nilai-nilai etik dan moral yang kokoh atau dibingkai iman dan taqwa secara mendalam. Dalam peningkatan kualitas SDM ini, Depag RI mencanangkan program beasiswa S2 dan S3 bagi tenaga kependidikan yang mengajar di madrasah. Dengan program tersebut diharapkan SDM tenaga kependidikan madrasah bisa meningkat dan bisa meningkatkan mutu pendidikan madrasah.

Sejalan dengan persoalan tersebut, maka tantangan madrasah adalah

menyiapkan tenaga kependidikan yang handal. Tenaga kependidikan yang handal harus mengindikasikan hal-hal sebagai berikut:

1. Landasan moral yang kokoh untuk mengemban amanah dalam meningkatkan mutu madrasah.
2. Kemampuan mengembangkan jaringan kerjasama dengan berbagai pihak.
3. Membentuk *team work* yang solid.
4. Mencintai kualitas yang tinggi.

Di samping itu, tenaga kependidikan di madrasah harus mempunyai sikap antara lain:

1. Dedikasi dan disiplin dalam melaksanakan pekerjaan.
2. Jujur dalam setiap aktivitas kehidupan.
3. Inovatif dalam persoalan kekinian yang kurang relevan.
4. Tekun dalam menjalankan tugas dan kewajiban.
5. Ulet dalam menghadapi realitas kehidupan.

Sedangkan peluang madrasah dalam otonomi daerah adalah semakin terbuka lebarnya madrasah untuk mengembangkan diri tanpa harus dihambat oleh berbagai peraturan yang menyesak dada. Peluang-peluang ini dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Dapat menentukan kurikulum pendidikan yang fleksibel yang sesuai dengan kondisi riil masyarakat.
2. Dapat menentukan guru sendiri sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan.
3. Dapat menentukan pengelolaan dana sendiri.
4. Dapat menjalin kerjasama dengan berbagai pihak.
5. Dapat mengembangkan program-program non formal yang menyentuh kebutuhan riil masyarakat.

Namun demikian, peluang ini tidak akan memberikan makna apa-apa kalau tidak didukung tenaga kependidikan yang berkualitas sebagaimana tersebut di atas.

E. Strategi Peningkatan Mutu Madrasah di Era Otonomi Daerah

Strategi peningkatan mutu madrasah harus mengacu pada profesionalisme. Karena profesionalisme merupakan syarat penting adanya dinamika pada lembaga pendidikan.

Berkaitan dengan profesionalisme ini, Djohar melakukan sintesis mengenai jalan yang terbaik untuk peningkatan dan perbaikan organisasi pendidikan secara terus menerus berdasarkan penelitian beberapa pakar pendidikan dan non kependidikan, seperti Drucker (1992), Fullan (1993), Hammond (1996) dan Covey (1996) sebagai berikut:

1. Hanyalah organisasi-organisasi atau lembaga-lembaga yang memiliki keinginan besar untuk belajar yang akan berpengaruh secara abadi.
2. Setiap perusahaan termasuk usaha jasa pendidikan harus menjadi suatu institusi belajar. Karena organisasi atau lembaga yang menciptakan suasana belajar secara kontinyu dalam pekerjaannya akan mendominasi abad 21.
3. Perusahaan yang paling sukses di masa depan akan menjadi suatu organisasi belajar.
4. Problem baru dari perubahan ialah tindakan apa yang perlu diambil untuk membuat sistem pendidikan sebagai organisasi belajar, bukan hanya untuk menanggapi kebijakan tetapi juga sebagai cara hidup.
5. Jika lembaga pendidikan ingin mempertinggi kapasitas organisasinya untuk meningkatkan belajar peserta didik, mereka hendaknya bekerja atas bangunan suatu masyarakat yang profesional, yang bercirikan: adanya kesamaan visi dan misi, keinginan kolaboratif, dan tanggungjawab kolektif di antara staf.
6. Bagaimanapun pembaharuan lembaga pendidikan harus diarahkan pada upaya terwujudnya masyarakat belajar yang profesional (Djohar, 1999:63).

Untuk mewujudkan semua itu, maka madrasah masa depan harus dikelola dengan manajemen modern, yang sekarang ini dikenal dengan istilah *Total Quality Education (TQE)* sebagai adaptasi dari *Total Quality Management (TQM)*.

TQE adalah suatu pendekatan dalam menjalankan aktifitas pendidikan yang mencoba untuk memaksimumkan daya saing lembaga pendidikan melalui perbaikan secara terus menerus atas lulusan, pelayanan, proses, dan lingkungannya. (Engkoswara, 2001:45).

Dalam melaksanakan TQE, ada 4 (empat) prinsip utama yang harus menjadi perhatian, yaitu:

1. Kepuasan pada konsumen (siswa, wali siswa, dan masyarakat).
2. Respek terhadap setiap orang.

3. Manajemen berdasarkan fakta, bukan imajinasi.
4. Perbaikan berkesinambungan.

Untuk mendukung prinsip utama tersebut, ada 10 (sepuluh) unsur utama yang harus pula menjadi perhatian, yaitu:

1. Fokus pada konsumen.
2. Obsesi terhadap kualitas.
3. Pendekatan ilmiah.
4. Komitmen jangka panjang.
5. Kerjasama tim.
6. Perbaikan sistem secara berkesinambungan.
7. Pendidikan dan pelatihan.
8. Kebebasan yang terkendali.
9. Kesatuan tujuan antar berbagai unsur.
10. Adanya keterlibatan dan pemberdayaan karyawan.

Di samping itu, madrasah masa depan harus sebagai *center of learning society*. Artinya mampu menjadi perekat masyarakat dalam melaksanakan aktifitas pendidikan. Hal ini sebagai bentuk antisipasi kecenderungan masyarakat masa depan yang gandrung akan pendidikan. Tetapi bukan pendidikan formal dan reguler, namun pendidikan yang membebaskan yang mampu memberikan bekal wawasan dan informasi yang aktual dan pragmatis. Untuk itu, madrasah harus mampu melahirkan program dan produk yang bisa dijual, agar madrasah selalu menjadi tumpuan masyarakat yang ingin belajar.

Berkaitan dengan kegiatan pendidikan dan pembelajaran, agar madrasah mendapat simpati dan menjadi pilihan utama, maka harus mampumenghasilkan lulusan yang berkualitas. Lulusan yang berkualitas harus mencerminkan karakter sebagai berikut:

1. Berakhlakul karimah.
2. Mandiri, jujur, disiplin, dan bertanggungjawab.
3. Tidak pamrih.
4. Cinta ilmu.
6. Kritis dan suka bekerja keras.

Yang tak kalah pentingnya adalah madrasah masa depan dalam menyongsong era globalisasi dan otonomi daerah harus prospektif atau mampu

memenuhi 3 (tiga) harapan masyarakat, yaitu: mencerdaskan, menjanjikan dan menginternalisasikan. Mencerdaskan di sini maksudnya mampu memberikan bekal kepada peserta didik ketrampilan berfikir secara kritis, analitis, progresif, inovatif, dan futuristik. Menjanjikan maksudnya adalah madrasah harus mampu memberikan jaminan akan lulusannya untuk berprestasi yang baik dan terampil dalam memasuki sektor-sektor riil di masyarakat. Sedangkan menginternalisasikan maksudnya adalah madrasah mampu memberikan seperangkat nilai kepada peserta didik agar peserta didik mampu mengambil pilihan-pilihan etik sesuai dengan nuraninya berdasarkan kerangka normative agama.

Sebagai sintesis berbagai pemikiran tersebut di atas, dapat digambarkan dengan sebuah bagan sebagai berikut:

Profil Madrasah Masa Depan

Tenaga Profesional	Prospektif	Lulusan Berkualitas	Sekolah Berbasis Masyarakat	Mengembangkan TQE	Center of Learning society
Dedikasi	Menjanjikan	Akhlakul Karimah	Menghimpun potensi masyarakat	Kepuasan konsumen	Perekat pendidikan masyarakat
Jujur	Mencerdaskan	Mandiri	Kolaboratif	Respek	Pendidikan pembebasan
Tekun	Menginternalisasikan	Tidak Pamrih	Sesuai kebutuhan riil masyarakat	Manajemen faktual	Program dan produk yang menyentuh aspek riil
Ulet		Cinta Ilmu		Perbaikan Berkesinambungan	
Inovatif		Kritis			

Gambar tersebut menunjukkan bahwa ada beberapa komponen dalam mewujudkan madrasah ideal masa depan. Masing-masing komponen harus saling berinteraksi, sehingga membentuk suatu sistem kerja madrasah. Untuk itu, penguatan masing-masing komponen sangat diperlukan dalam mewujudkan sistem yang ideal, yaitu sistem madrasah masa depan.

F. Penutup

Kebijakan otonomi daerah, bagi madrasah bisa jadi sebagai peluang sekaligus tantangan. Namun demikian, apapun resikonya pengembangan madrasah harus tetap berjalan seiring dengan semangat otonomi dan globalisasi. Sebab otonomi dan globalisasi adalah sebuah keniscayaan yang mesti hadir dalam ruang kehidupan berbangsa dan bernegara kita. Untuk itu, harus dihadapi dengan sikap optimis dan strategis serta antisipatif terhadap itu semua. Apabila madrasah mampu melakukan ini, tidak mustahil madrasah akan dapat bersaing dengan lembaga lain yang pada akhirnya akan menemukan momentumnya dan tetap menjadi pilihan umat. Indikasinya, setiap tahun jumlah pendaftar semakin meningkat secara signifikan.

DAFTAR PUSTAKA

Djohar, *Reformasi dan Masa Depan Pendidikan Di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999).

Engkoswara, *Paradigma Manajemen Pendidikan Menyongsong Otonomi Daerah*, (Bandung: Yayasan Amal Keluarga, 2001).

Fasli Jalal dan Dedi Supriyadi, *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 2001).

HAR. Tilaar, *Beberapa Agenda Reformasi Pendidikan Nasional*, (Bandung, Remaja Rosdakarya, 1998).

Undang-undang RI Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah.