

## **DESENTRALISASI PENDIDIKAN PELUANG DAN TANTANGAN**

**Oleh:**

**Lazuardi, M.Ag<sup>1</sup>**

### **Pendahuluan**

Reformasi bidang politik di Indonesia pada penghujung abad 21 Miladiyah telah membawa perubahan besar pada kebijakan pengembangan dan penyelenggaraan sektor pendidikan. Pengembangan dan kebijakan itu bertumpu pada dua paradigma baru yaitu otonomisasi dan demokratisasi. Hal ini ditandai dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang meletakkan sektor pendidikan sebagai salah satu yang diotonomisasikan dan menekankan bahwa wewenang paling besar untuk sektor pendidikan pra-sekolah sampai pendidikan Menengah Atas adalah urusan pemerintahan kota dan Kabupaten. Undang-undang tersebut diperkuat lagi dengan munculnya UU No. 20 Tahun 2003 tentang sistem Pendidikan Nasional yang menekankan kewajiban bagi orang tua untuk memberikan pendidikan dasar bagi anaknya, kewajiban bagi masyarakat memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan dan kewajiban tentang pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat. Menindaklanjuti semangat otonomisasi dan reorientasi pendidikan di Tanah Air pemerintah membuat langkah strategis untuk perbaikan mutu Pendidikan Dasar yang secara legal formal termuat di dalam UU No. 33 Tahun 2004 sebagai revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 yang mendelegasikan penyelenggaraan pendidikan pada pemerintah Kabupaten kota dan Propinsi.

---

<sup>1</sup> Penuliss adalah dosen pada jurusan syariah prodi Ahwalu Syahsiah, alumni dari Pascasarjana IAIN Medan

Reorientasi kebijakan Pendidikan dari yang sentralistik menuju desentralistik adalah sebuah proses yang tak terelakkan karena kegagalan dalam sentralisasi pendidikan dinilai kurang memberikan ruang gerak dan wacana bagi pengembangan dimensi demokrasi sebagai aspek penting dalam proses pendidikan. Dengan demikian kebijakan desentralisasi dan otonomi yang dicanangkan sejak tahun 2000 telah membawa konsekuensi yaitu perubahan besar dalam penyelenggaraan pendidikan di Indonesia ke arah yang lebih demokratis sesuai dengan semangat dan visi UU tersebut di atas. Namun demikian kebijakan desentralisasi yang sarat dengan harapan perbaikan pembangunan pendidikan tentu saja mengalami dialektika terlebih dalam suasana transisi dan proses perubahan kebijakan. Desentralisasi pendidikan ternyata tidak berjalan sertamerta secara otomatis akan tetapi tetap menghadapi berbagai tantangan meskipun tetap membawa harapan baru dan peluang bagi masa depan pendidikan di Indonesia. Makalah ini berupaya memaparkan apa peluang dan tantangan otonomi pendidikan dengan harapan dapat memberikan bahan diskusi dan menambah khazanah tentang pelaksanaan otonomi pendidikan di Indonesia.

### **Konsep Desentralisasi**

Desentralisasi merupakan salah satu konsep dalam gagasan dan praktik tentang partisipasi masyarakat, yang diproyeksikan menjadi praktek penyelenggaraan negara khususnya di semua negara demokratis. Di Indonesia gagasan otonomisasi digulirkan setelah pecahnya tuntutan reformasi Tahun 1998 yang membuahkan hasil diberlakukannya otonomi daerah. Implikasi otonomisasi ini adalah adanya pelimpahan wewenang dalam penyelenggaraan pendidikan dari pusat ke daerah.

Secara etimologi perkataan otonomi berasal dari Bahasa Latin “autos” yang berarti sendiri dan “nomos” yang berarti aturan<sup>2</sup> Dengan demikian pemaknaan awal otonomi adalah “peraturan” sendiri. Kemudian arti ini berkembang menjadi “pemerintahan sendiri” atau mempunyai hak, kekuasaan, kewenangan untuk membuat peraturan sendiri. Bila otonomi daerah menunjuk pada hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat karena Pemerintah Pusat medesentralisasikan wewenang pemerintahan kepada daerah otonom maka inilah yang disebut dengan desentralisasi. Dalam sistem organisasi kata ini disebut desentralisasi yang berbentuk pelimpahan wewenang dari pimpinan kepada pihak bawahan.

Sementara itu secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin “de” berarti lepas dan “centrum” yang berarti pusat, sehingga istilah tersebut dapat diartikan melepaskan dari pusat<sup>3</sup>. Di dalam UU No, 32 Tahun 2004 desentralisasi didefinisikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan RI<sup>4</sup>.

Secara konseptual banyak defenisi yang diberikan para pakar tentang batasan desentralisasi. Dalam *Encyclopedia of the social sciences*, desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif, maupun administratif. Sarundajang sebagaimana dikutip Utang mengartikan desentralisasi sebagai *delegations of responsibilities and powers to authorities at lower levels*<sup>5</sup>. Depenisi itu mengandung pengertian bahwa desentralisasi sebagai

---

<sup>2</sup> Pipin Syarifin, Dedah Jubaedah, *Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Bandung: Pustaka Setia, 2006), h. 38.

<sup>3</sup> Pipin Syarifin, *Ibid*, h. 97.

<sup>4</sup> Undang-Undang Otonomi Daerah No. 32 Tahun 2004

<sup>5</sup> Utang Rasidin. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi* (Bandung : Pustaka Setia, 2010), h. 87.

suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi, di mana sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Dengan demikian desentralisasi dapat dipahami sebagai pemberian kewenangan dan urusan pemerintahan kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Pembagian kewenangan penyelenggaraan negara dan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dalam peraturan dan perundangan yang memberikan batasan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Demikian pun menurut Utang Rosidin pengertian di atas tidak disalah tafsirkan dengan pengertian dekonsentrasi, sebab istilah ini secara umum lebih diartikan sebagai pendelegasian dari atasan kepada bawahannya untuk melakukan suatu tindakan atas nama atasannya tanpa melepaskan wewenang dan tanggung jawab.<sup>6</sup> Apalagi jika desentralisasi dimaknai sebagai penyerahan kedaulatan. Menurut Onisimus Amtu pemberian otonomi daerah ini tidak akan menimbulkan resiko disitegrasi nasional atas kecenderungan ke arah otokrasi.<sup>7</sup> Untuk menghindari gejala disintegrasinya itu undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 7 telah memberikan batasan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan dan pemerintahan dalam Sistem Negara kesatuan Republik Indonesia.<sup>8</sup> Dengan demikian wewenang tersebut adalah wewenang yang diserahkan pemerintah pusat saja, pemerintah daerah hanya melaksanakan wewenang sesuai dengan aspirasi masyarakat, dengan kewenangan mengatur urusan rumah tangga secara luas, nyata dan bertanggungjawab.

Lebih lanjut Utang menguraikan beberapa faktor yang mendasari penyelenggaraan otonomi di Indonesia yaitu sebagai berikut :

---

<sup>6</sup> Utang, *Ibid*, h. 87.

<sup>7</sup> Onisimus Amtu. *Manajemen Pendidikan di Era Otonomi Daerah, Konsep, Strategi dan Implementasi* ( Bandung, Alfabeta, 2011), h. 82.

<sup>8</sup> UU No.32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah

1. Keragaman bangsa Indonesia dengan sifat-sifat istimewa pada berbagai golongan, tidak memungkinkan pemerintahan diselenggarakan secara seragam.
2. Wilayah Indonesia yang berpulau-pulau dan luas dengan segala pembawaan masing-masing, memerlukan cara penyelenggaraan yang sesuai dengan keadaan dan sifat-sifat dari berbagai pulau tersebut.
3. Desa dan berbagai persekutuan hukum merupakan salah satu sendi yang ingin dipertahankan dalam susunan pemerintahan negara.
4. Pancasila dan UUD 1945 menghendaki suatu susunan pemerintahan yang demokratis.
5. Desentralisasi adalah salah satu cara mewujudkan tatanan demokratis tersebut.
6. Efisiensi dan efektivitas merupakan salah satu ukuran keberhasilan organisasi. Republik Indonesia yang luas dan penduduknya yang banyak dan beragam memerlukan suatu cara penyelenggaraan pemerintahan Negara yang menjamin efisiensi dan efektivitas. Dengan membagi-bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam satuan-satuan yang lebih kecil (desentralisasi ) efisiensi dan efektivitas tersebut dapat tercapai.<sup>9</sup>

Pada sisi lain muncul pandangan terkait dengan penerapan desentralisasi sebagai bentuk dari keputusan pemerintah dalam memenej persoalan finansial.<sup>10</sup> Sementara Arbi Sanit memandang bahwa penerapan desentralisasi secara umum sebagai upaya jalan

---

<sup>9</sup> Utang, *Ibid*, h. 83.

<sup>10</sup> Abdurrahmansyah, *Desentralisasi Harapan dan Tantangan bagi Dunia Pendidikan* (Jakarta : Jurnal Studi Agama Millah, 2001), h. 58.

keluar bagi problematika ketimpangan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal.<sup>11</sup>

Berdasarkan uraian faktor-faktor yang mendasari itu desentralisasi sejatinya akan tetap dimaknai sebagai sebuah konsekuensi pemberlakuan demokratisasi yang akan membuka peluang dan kesempatan bagi daerah untuk berkompetisi, meningkatkan mutu, kesejahteraan, partisipasi politik, berkeadilan, kemandirian, efisiensi keuangan dan pemerataan dalam konteks keragaman dan ke – Bhinneka-an.

### **Desentralisasi Sebagai Paradigma Baru Pendidikan**

Salah satu isu penting dalam Undang-Undang tersebut adalah pelibatan masyarakat dalam pengembangan sektor pendidikan, sebagaimana ditegaskan pada Pasal 9 bahwa masyarakat berhak untuk berperan serta dalam perencanaan, pengawasan dan evaluasi program pendidikan. Menurut Dede Rosada pasal ini merupakan konsekuensi dari statemen pada pasal 4 ayat 1 bahwa pendidikan di Indonesia diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan. Demokratisasi pendidikan merupakan implikasi dari dan sejalan dengan kebijakan mendorong pengelolaan sektor pendidikan pada daerah yang implementasinya di sekolah.<sup>12</sup>

Oleh karena itu secara konseptual penerapan asas desentralisasi didasari oleh keinginan menciptakan demokratisasi, pemerataan dan efisiensi. Dengan asumsi bahwa desentralisasi akan menciptakan demokrasi melalui partisipasi Masyarakat lokal. Dengan sistem demokrasi ini akan mendorong tercapainya pemerataan pembangunan terutama di daerah pedesaan tempat sebagian besar masyarakat tinggal. Sedangkan efisiensi dapat meningkat karena jarak antara pemerintah

---

<sup>11</sup> Arbi Sanit, Et al, *Penelitian Paradigma Baru Hubungan pusat Daerah di Indonesia, Format Otonomi Masa Depan* (Jakarta : 2000), h. 1.( Laporan penelitian)

<sup>12</sup> Dede Rosada, *Pradigma Pendidikan Demokratis Sebuah Model Pelibatan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pendidikan* (Jakarta : kencana, 2007), h. xi

lokal dengan masyarakat menjadi lebih dekat, penggunaan sumber daya digunakan saat dibutuhkan dan masalah dapat diidentifikasi masyarakat lokal sehingga tidak perlu birokrasi yang panjang. Sehingga daerah terpencil dapat mengakses seluruh pembangunan, mampu berkompetisi dan memiliki daya saing. Dalam kaitan itu Kotter sebagaimana dikutip oleh Utang menyatakan bahwa ada keunggulan daerah yang terdesentralisasi yaitu sebagai berikut:

1. Lebih fleksibel, dapat memberikan respon dengan cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan yang selalu berubah.
2. Lebih efektif
3. Lebih inovatif
4. menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih komitmen dan lebih produktif.<sup>13</sup>

Desentralisasi pendidikan dapat terjadi dalam tiga tingkatan dalam kaitannya kewenangan yang dilimpahkan sebagai berikut, yang *pertama* **dekonstrasi** yaitu proses pelimpahan sebagian wewenang kepada pemerintah atau lembaga yang lebih rendah. Sehingga lembaga-lembaga di pusat masing-masing memegang kendali pelaksanaan pendidikan secara utuh. Model ini seringkali dilaksanakan dengan membentuk lembaga setingkat direktorat di daerah yang dapat melaksanakan tanggungjawab pemerintah pusat, yang *kedua*, adalah **delegasi** mengandung makna terjadinya penyerahan kekuasaan kepada daerah. Kekuasaan pemerintahan tidak diberikan akan tetapi dipinjamkan, jika pemerintah memandang perlu, otoritas dapat ditarik kembali, yang *ketiga* **devolusi** yaitu pemerintah pusat menyerahkan kewenangan dalam seluruh pelaksanaan pendidikan meliputi pembiayaan, administrasi serta pengelolaan yang lebih luas. Kewenangan yang diberikan lebih permanen dan tidak dapat ditarik kembali hanya karena permintaan kekuasaan di pusat.<sup>14</sup> Menurut

---

<sup>13</sup> Utang, *Ibid*, h. 51.

<sup>14</sup> Siti Irene Astuti, *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan* (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2011), h. 5.

Manullang, devolusi bidang pendidikan terjadi apabila memenuhi 4 ciri yang *pertama*, terpisahnya peraturan perundangan yang mengatur pendidikan di daerah dan di pusat, yang *kedua*, kebebasan lembaga daerah dalam mengelola pendidikan, yang *ketiga*, lepas dari supervisi hirarkis dari pusat, dan yang *keempat*, kewenangan lembaga daerah diatur dengan peraturan perundangan.<sup>15</sup>

Mengacu ke tiga tingkatan itu nampaknya itu proses desentralisasi Pendidikan di Indonesia lebih menjurus kepada devolusi yang pelaksanaannya tertuang pada peraturan pemerintah No. 25 Tahun 2000 yang berbunyi seluruh urusan pendidikan menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kecuali pendidikan Tinggi. Kewenangan pemerintah Pusat hanya menetapkan standar minimal, baik dalam persyaratan calon peserta didik, kompetensi peserta didik, kurikulum nasional, penilaian hasil belajar, materi pelajaran pokok, Pedoman pembiayaan pendidikan dan pelaksanaan fasilitas.<sup>16</sup>

Selaras dengan pandangan tersebut bahwa pelaksanaan otonomi dilatarbelakangi oleh keinginan segenap lapisan masyarakat untuk melakukan reformasi di semua bidang pemerintahan. UU No 23 tentang Otonomi Daerah tersebut telah mengatur bidang-bidang yang didesentralisasikan salah satu diantaranya adalah bidang pendidikan. Pertanyaannya adalah mengapa pendidikan harus didesentralisasikan? Menurut Fakri desentralisasi pendidikan dimaknai sebagai suatu sistem manajemen untuk mewujudkan pembangunan pendidikan pada keberagaman, sekaligus sebagai pelimpahan wewenang dan kekuasaan dalam pembuatan keputusan untuk memecahkan berbagai problematika sebagai akibat ketidaksaamaan geografis dan budaya baik menyangkut substansi nasional, internasional atau universal sekalipun.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> <http://www.hariansib.com/> internet.

<sup>16</sup> PP NO 25 Tahun 2000

<sup>17</sup> Fakri Gaffar, *Implikasi Desentralisasi Pendidikan Menyongsong Abad 21* (Jurnal Mimbar Pendidikan, 3, 1990), Tahun IX, Oktober, h. 18.

Desentralisasi pendidikan muncul dan berkembang sebagai bagian dari agenda besar global tentang demokratisasi dan desentralisasi pemerintahan dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang lebih baik (*good governance*). Menurut Siti Irene Astuti salah satu isu strategis desentralisasi dalam konteks pendidikan adalah harapan kepada pemerintah mampu memberikan pelayanan pendidikan kepada masyarakat di bidang pendidikan lebih baik.<sup>18</sup> Lebih lanjut Irene menyebut bahwa pemberlakuan desentralisasi dinilai sebagai privatisasi pendidikan di Indonesia atau suatu bentuk neoliberalisme di satu sisi, tapi di sisi lain adalah pengurangan hak negara terhadap intervensi yang terlalu kuat dalam proses pendidikan.<sup>19</sup>

Menurut Fiske ada empat alasan rasional diterapkannya sistem desentralisasi pendidikan : yang *pertama*, alasan politis, seperti untuk mempertahankan stabilitas dalam rangka memperoleh legitimasi pemerintah pusat dari masyarakat daerah, sebagai wujud penerapan ideologi sosial dan *laissez-faire* dan untuk menumbuhkan kehidupan demokrasi, yang *kedua*, alasan sosio kultural, yakni untuk memberdayakan masyarakat lokal, yang *ketiga* alasan teknis-administratif dan pedagogis, seperti untuk memangkas manajemen lapisan tengah agar dapat membayar gaji guru tepat waktu atau untuk meningkatkan antusiasme guru dalam proses belajar mengajar, yang *keempat*, alasan ekonomis finansial, seperti peningkatan sumber daya tambahan untuk pembiayaan pendidikan dan sebagai alat pembangunan ekonomi.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Siti Irene, 9.

<sup>19</sup> Siti Irena, *Ibid*, h.9. Neoliberalisme berpandangan pendidikan merupakan salah satu sumberdaya ekonomi atau kapital manusia oleh sebab itu lembaga pendidikan harus ditata menurut prinsip-prinsip ekonomi yang efisien dan produktif dengan biaya rendah. Menurut Tilaar invasi ilmu ekonomi harus diterima secara lapang dada akan tetapi tidak boleh terpaksa karena lembaga pendidikan bukan organisasi profit. Lebih lanjut, Tilaar, *Kekuasaan dan Pendidikan Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Pendidikan Nasional* (Jakarta : Rineka Cipta, 2009), h. 39.

<sup>20</sup> E.B Fiske, *Desentralisasi Pengajaran, Politik dan Konsensus* (Jakarta, Gramedia Widia Sarana Nusantara, 1998), h. 24-27. Dalam perspektif ekonomi pendidikan dipandang sebagai salah satu alat paling efektif dalam peningkatan kesejahteraan ekonomi

Pandangan lain yang lebih sesuai dengan konteks desentralisasi pendidikan di Indonesia dikemukakan oleh Wasitohadi sebagaimana dikutip Onisimus bahwa desentralisasi di Indonesia dimaksudkan untuk mencapai efisiensi pendidikan dengan mengakomodasi aspirasi masyarakat lokal. Ia juga memberi alasan secara rinci mengapa pertanggungjawaban implementasi pendidikan didesentralisasikan, sebagai berikut:

1. Secara politik desentralisasi adalah cara mendemokratiskan manajemen urusan-urusan publik (*politically decentralization is a way of democratizing the management of public affairs*). Di bawah skema desentralisasi, pertanggungjawaban pendidikan tertentu diberikan kepada pemerintah daerah. DPRD mengawasi perencanaan dan pelaksanaan pendidikan di daerah. Dengan melibatkan wakil rakyat di dalam urusan pendidikan, diharapkan akan mendukung partisipasi masyarakat yang lebih besar di dalam pelaksanaan pendidikan dan dalam memecahkan masalah yang berhubungan dengannya,
2. Secara teknis adalah sulit untuk mengelola pendidikan secara efisien di dalam sebuah wilayah yang luas yang berisi banyak pulau (*technically it is difficult to manage education efficiently in a vast area consisting of islands*). Masalah komunikasi dan transportasi antara pemerintah pusat dan daerah, khususnya pada masa lalu telah menjadi pertimbangan penting untuk memecahkan masalah-masalah perbedaan-perbedaan regional dan untuk mempertemukan kebutuhan dan tuntutan khusus mereka. Perbedaan-perbedaan budaya dan tingkat perkembangan masing-masing daerah menyumbang

---

masyarakat "*human capital investment*" di mana melalui investasi modal manusia ini, maka manusia diproses sedemikian rupa sehingga manusia memiliki pengetahuan, sikap dan keterampilan yang fungsional dan kontributif bahkan menentukan tingkat kesejahteraan hidupnya, HM. Atho Mudzhar, *Pesantren Transformatif, Respon Pesantren terhadap Perubahan sosial*, dalam *Edukasi Jurnal Penelitian Pendidikan Agama dan Keagamaan* (Jakarta : Puslitbang Depag RI. 2008), h. 6.

- perbedaan-perbedaan kebutuhan-kebutuhan dan hakikat pendekatan untuk menyelesaikan masalah,
3. Alasan utama desentralisasi pendidikan adalah efisiensi dan efektifitas dalam menangani masalah-masalah yang berhubungan dengan pendidikan (*efficiency and effectiveness in handling problems related to implementation of education*), dan,
  4. Untuk mengurangi beban administrasi yang berlebihan dari pemerintah pusat, (*to reduce the overloaded burden of administration of the central government*).<sup>21</sup>

Melihat dan menganalisis luasnya implementasi desentralisasi dalam bidang pendidikan di Indonesia H.A.R Tilaar mengklasifikasikan 6 aspek penting ruang lingkup penekanan otonomi dalam konteks pendidikan sebagai berikut :

1. Pengaturan perimbangan kewenangan pusat dan daerah.
2. Manajemen partisipasi masyarakat dalam pendidikan.
3. Penguatan kapasitas manajemen pemerintah daerah.
4. Pemberdayaan bersama sumber daya pendidikan.
5. Hubungan kemitraan stakeholder pendidikan.
6. Pengembangan infrastruktur sosial.<sup>22</sup>

Beranjak dari uraian di atas menunjukkan bahwa peran negara dalam pembangunan pendidikan dalam perspektif mikro dan makro menunjukkan proses perubahan yang cukup signifikan. Penerapan desentralisasi telah mengakibatkan pergeseran paradigma pendidikan dari paradigma lama ke paradigma baru. Pergeseran dimaksud meliputi aspek –aspek yang asasi sebagai berikut :

1. Dari sentralistik menjadi desentralistik

---

<sup>21</sup> Onisimus, *Ibid*, h. 113.

<sup>22</sup> H. A. R. Tilaar, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional* (Jakarta : Rineka Cipta, 2000), h. 55.

2. Dari kebijakan yang top down menjadi kebijakan yang bottom up
3. Dari Pengembangan yang bersifat parsial menjadi pengembangan yang holistik
4. Dari yang bersifat birokratis menjadi bersifat debirokrasi
5. Dari manajemen tertutup menjadi manajemen terbuka
6. Dari peran pemerintah yang sangat dominan menuju peningkatan peran serta masyarakat secara kualitatif dan kuantitatif
7. Dari lemahnya peran institusi non sekolah menuju pemberdayaan institusi masyarakat, keluarga, LSM, Pesantren maupun dunia usaha.<sup>23</sup>

Selain perubahan paradigma itu yang perlu mendapat penekanan adalah pentingnya perencanaan pendidikan. Paradigma baru itu semestinya mewarnai kebijakan pendidikan nasional baik secara substantif maupun secara implementatif. Konsekuensi dari pandangan itu Azyumardi Azra menyatakan bahwa lembaga-lembaga pendidikan seperti sekolah, madrasah, pesantren, universitas dan pendidikan lain yang terintegrasi dalam pendidikan nasional harus melakukan reorientasi, rekonstruksi kritis, restukturisasi, dan reposisi dan berupaya menerapkan paradigma baru pendidikan nasional, implementasinya berdampak positif terhadap kemajuan pendidikan di daerah dan di tingkat satuan pendidikan<sup>24</sup>.

Perencanaan yang baik akan mengurangi timbulnya permasalahan. Berdasarkan berbagai pengalaman negara sedang berkembang yang menerapkan otonomi di bidang pendidikan, otonomi berpotensi memunculkan masalah “ perbenturan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, menurunnya mutu pendidikan,

---

<sup>23</sup> Fasli Jalal, *Reformasi Pendidikan Dalam Konteks Otonomi Daerah* (Yogyakarta : Adicita Karya Nusa, 2001, h. 5.

<sup>24</sup> Azyumardi Azra, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional* (Jakarta : Penerbit Bukit Kompas, 2002), h. Xii.

inefisiensi dalam pengelolaan pendidikan, ketimpangan dalam pemerataan pendidikan, terbatasnya ruang gerak partisipasi masyarakat dalam pendidikan serta berkurangnya tuntutan akuntabilitas pendidikan oleh pemerintah serta meningkatnya akuntabilitas pendidikan oleh masyarakat.

Oleh karena itu rendahnya mutu pendidika disebabkan belum komprehensifnya perencanaan padahal perencanaan yang baik adalah separoh dari keberhasilan.

Selanjutnya otonomi pendidikan menurut UU Sisdiknas No 20 Tahun 2003 diatur pada bab hak dan kewajiban warga Negara, orang tua, Masyarakat dan Pemerintah. Pada bagian ketiga hak dan kewajiban masyarakat pasal 8 disebut bahwa masyarakat berhak berperanserta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan. Selanjutnya pada pasal 9 disebutkan bahwa masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumberdaya dalam penyelenggaraan pendidikan. Demikian juga pada bagian keempat Hak dan Kewajiban pemerintah dan pemerintah Daerah pasal 11 ayat 2 “ pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai lima belas tahun”.<sup>25</sup>

Konsep otonomi pendidikan mengandung pengertian yang komprehensif mencakup filosofi, tujuan, format dan isi pendidikan serta manajemen pendidikan. Implikasi dari landasan tersebut adalah setiap daerah yang berotonomi harus meletakkan visi dan misi pendidikan yang jelas, merancang pendidikan yang sesuai dengan karakteristik daerah tanpa mengabaikan ke bhineka-an, melakukan analisis faktor internal dan eksternal daerah untuk memahami kondisi riil daerah.

---

<sup>25</sup> UU RI No. 20 Tentang Sisdiknas, di dalam UU Sisdiknas tersebut Pendidikan Tinggi dikhususkan pada Pasal 24 Ayat 2 “ Perguruan Tinggi memiliki otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan pendidikan tinggi, penelitian ilmiah dan pengabdian kepada masyarakat”.

Dengan demikian diproyeksikan setiap daerah otonom memiliki blueprint dalam peningkatan SDM melalui otonomi pendidikan.

Landasan legal formal di atas telah membuka ruang gerak yang amat luas bagi penerapan desentralisasi pendidikan di Tanah Air. Namun sebagai sebuah manajemen tidak akan berjalan baik manakala tidak memiliki arah dan pola penyelenggaraan. Karena itu Hasbullah menyatakan bahwa desentralisasi pendidikan sebagai sebuah sistem pengelolaan untuk mewujudkan pembangunan pendidikan paling tidak memenuhi pola sebagai berikut :

1. Pola dan manajemen harus demokratis,
2. pemberdayaan masyarakat harus menjadi tujuan utama,
3. Peran serta masyarakat bukan hanya pada stakeholder, tetapi harus menjadi bagian mutlak dari sistem pengelolaan,
4. Pelayanan harus lebih cepat, efisien, efektif, melebihi pelayanan era sentralisasi demi kepentingan peserta didik dan rakyat banyak
5. Keanekaragaman aspirasi dan nilai serta norma lokal harus dihargai dalam kerangka dan demi penguatan sistem pendidikan nasional.<sup>26</sup>

### **Pengalaman Pada Era Sentralistik.**

Jauh sebelum pemberlakuan otonomi daerah, penyelenggaraan pemerintah berlangsung secara sentralistik, birokratis, top down, parsial tidak transparan dan pengabaian partisipasi dan peranserta masyarakat. Pemerintah melaksanakan penyelenggaraan Negara secara nasional menjadikan daerah sebagai lahan implementasi kebijakan. Sebagai akibat dari sistem penyelenggaraan yang demikian daerah-daerah semakin jauh tertinggal karena pembangunan hanya dinikmati oleh orang-orang yang dekat dengan kekuasaan.

---

<sup>26</sup> Hasbullah, *Otonomi Pendidikan Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), h.14.

Menurut Onisimus bahwa penerapan pemerintahan yang sentralistik yang berlangsung kurang lebih seperdua abad justru melahirkan sikap apatis masyarakat karena kemiskinan dan kemelaratan menjadi fenomena sosial yang sulit ditanggulangi. Sistem penyelenggaraan yang sentralistik ini juga diperparah dengan mental aparaturnegara yang korup, kolusi dan Nepotis.<sup>27</sup>

Siti Irene menjelaskan bahwa kebijakan sentralistik belum berhasil dalam mengoptimalkan peran pendidikan sebagai kekuatan moral bangsa bahkan slogan *knowledge is power* masih jauh dari realita dan slogan *education for all* masih dalam tatanan konsep. Pendekatan sentralistik cenderung mematikan asas demokrasi. Sentralisasi pendidikan telah melemahkan partisipasi masyarakat dan menyempitkan ruang gerak bagi masyarakat pendidik. Kondisi seperti ini telah menghilangkan potensi masyarakat untuk melahirkan massa yang kritis terhadap situasi pendidikan. Sebagai akibatnya pendidikan kurang berperan sebagai ruang publik bagi pertumbuhan demokrasi. Dampak yang mendalam dari hegemoni pendidikan adalah terjadinya pengikisan pendidikan lokal dan pengikisan budaya-budaya lokal. Tak heran jika kemudian masyarakat lokal mengalami anomie, alienasi dan kehilangan identitas serta kehilangan kebhinekaan.<sup>28</sup> Kebijakan pendidikan sentralistik diwarnai oleh kebijakan politik daripada kebijakan akademik. Pendidikan yang sentralistik menjadikan kinerja pendidikan cenderung memperlakukan peserta didik dan guru sebagai robot, inhuman, dan impersonal. Konsekuensinya beberapa lulusan tidak kreatif dan lemah kemandiriannya.

---

<sup>27</sup> Onisimus, *Ibid*, h. 75.

<sup>28</sup> Siti Irene, *Ibid*, h. 18. John Dewey (1850-1952) seorang filosof dan ahli pendidikan berkebangsaan Amerika menyebut mustahil memisahkan pendidikan dengan masyarakat karena peserta didik adalah bagian yang integral dengan masyarakat yang harus dibina sesuai dengan adat istiadat, kultur, dan aturan masyarakat, menurutnya bahwa salah satu kesalahan besar pendidikan sekarang adalah pengabaian prinsip asasi yaitu bahwa sekolah adalah miniatur masyarakat..., lebih lanjut Shalih Abdu al Aziz, Abdu al Aziz Abdul Majid, *al tarbiyah wa Thuruq al Tadris* (Misyr : Daar al Maarif, tt), h. 74.

Demikianpun, pemerintahan yang bersifat sentralistik tidak selalu berdampak negatif khususnya dalam menjaga memelihara disitegrasi bangsa. Sentralistik sebagai sebuah sistem penyelenggaraan negara bagaimanapun tetap memiliki sisi positif. Syafiie sebagaimana dikutip Onisimus merangkum beberapa nilai kebaikan sebagai berikut : timbulnya rasa persatuan dan kesatuan yang kokoh, keseragamana terjadi di seluruh wilayah negara, kemungkinan timbulnya spratis kecil, penggunaan tenaga ahli yang berkualitas, fungsi rangkap dapat ditekan, kontrol dapat diteliti, terkoordinasi, cocok untuk mempertahankan kesatuan, membangkitkan kesadaran nasional, kesamaan peraturan perundang-undangan dan p-otensi nasional dapat diarahkan pada tujuan tertentu.<sup>29</sup>

### **Peluang dan Tantangan**

Pemberlakuan desentralisasi pendidikan di Indonesia akan memberikan harapan dan peluang dalam peningkatan pendidikan. Harapan dan peluang tersebut sebagaimana terangkum dalam pandangan Fachruddin terdiri beberapa faktor :

1. Demokratisasi merupakan trend global
2. Atmosfir dan suasana reformasi
3. Terbangunya Partisipasi masyarakat dan revitalitas sekolah
4. Kesadaran kolektif karena bagi masyarakat demokratik pendidikan adalah milik rakyat,dari dan untuk rakyat,
5. Pengalaman pada era sentralisasi yang membuat rakyat apatis,
6. Lahirnya perangkat UU yang mengatur tentang penyelenggaraan otonomi<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Onisimus, *Ibid*, h. 76.

<sup>30</sup> Fachruddin Azmi, *Otonomisasi Pendidikan: Suatu Upaya Pemberdayaan Pendidikan Nasional*, dalam *Jurnal Analytica Islamica* (Medan : Pasca Sarjana IAIN Sumatera Utara, 1999), h. 48-49.

Fachruddin berpendapat bahwa otonomisasi pendidikan di Indonesia memiliki peluang karena didukung oleh faktor :

Gerakan humanisasi yang menghendaki pendidikan lebih mengembangkan sisi kreativitas dalam kepribadian peserta didik yang tentunya menuntut reformasi mendasar dalam pendidikan mulai dari metodologi belajar mengajar, pada manajemen dan perencanaan pendidikan. Dipihak lain hal ini terkait erat dengan gelombang demokratisasi yang tentunya mendorong terjadinya suatu peralihan dari perencanaan dan manajemen yang birokratik kepada yang lebih terbuka dan otonom. Kondisi ini memungkinkan tumbuhnya kesadaran partisipasi yang tinggi dari semua pihak terhadap pengelolaan pendidikan<sup>31</sup>.

Penerapan otonomi Daerah belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan yang diharapkan, masih banyak tantangan-tantangan yang mengganjal yang tentu saja membutuhkan penanganan sesegara mungkin. Karena pada hakikatnya otonomi adalah kemandirian akan tetapi kenyataan pemberlakuan otonomi membuat banyak masalah seperti mahalnya biaya pendidikan. Ada 6 faktor yang menyebabkan penerapan otonomi pendidikan belum berjalan sebagaimana yang diharapkan sebagai berikut :

1. Belum jelasnya aturan permainan tentang peran dan tata kerja di tingkat Kabupaten dan kota.
2. Pengelolaan sektor publik termasuk pengelolaan pendidikan yang belum siap untuk dilaksanakan secara otonom karena SDM yang terbatas serta fasilitas yang tidak memadai,
3. Dana Pendidikan dan APBD belum memadai
4. Kurangnya perhatian pemerintah maupun pemerintah daerah untuk lebih melibatkan masyarakat dalam pengelolaan pendidikan.

---

<sup>31</sup> *Ibid*, h. 48.

5. Otoritas Pimpinan dalam hal ini Bupati dan walikota sebagai penguasa tunggal di daerah kurang memperhatikan dengan sungguh-sungguh kondisi pendidikan di daerahnya sehingga anggaran pendidikan belum menjadi prioritas utama,
6. Kondisi di setiap daerah tidak memiliki kekuatan dalam penyelenggaraan pendidikan disebabkan perbedaan sarana, prasarana, dana yang dimiliki tentu saja hal ini akan mengakibatkan terjadinya kesenjangan antar daerah, sehingga pemerintah perlu membuat aturan dalam penentuan standar mutu pendidikan nasional dengan memperhatikan kondisi perkembangan kemandirian masing-masing daerah.
7. Perilaku elitis aparat maupun tokoh-tokoh masyarakat yang menganut pola paternalistik dan feodalistik.

H. A. R. Tilaar melihat bahwa tantangan pertama yang harus dihadapi adalah perlunya suatu perubahan sikap dan tingkah laku sesuai dengan tuntutan manajemen modern, dari manajemen otoriter ke manajemen demokratis. Selanjutnya perlu memahami teori-teori yang datang dari luar, karena belum sepenuhnya dipahami dan belum diterapkan secara berhasil sesuai dengan tuntutan daerah, di sisi lain menurutnya terbuka peluang untuk menyimak dan mengembangkan bentuk-bentuk manajemen pendidikan yang paling sesuai dengan kebutuhan Indonesia<sup>32</sup>.

## **Penutup**

Pendidikan merupakan kunci keberhasilan dalam peningkatan kualitas manusia, bahkan jika pendidikan diartikan dalam pengertian luas, maka pendidikan merupakan faktor penentu kualitas hidup manusia. Baik buruknya kualitas hidup dan perilaku individu, masyarakat, atau bangsa sangat tergantung pada bagaimana kualitas

---

<sup>32</sup> A. R. Tilaar, *Pendidikan dan Kekuasaan*, *Ibid*, h. 297.

penyelenggaraan pendidikan itu sendiri termasuk arah, landasan filosofi, metoda, kurikulum dan lingkungan.

Desentralisasi pendidikan yang dilaksanakan di Indonesia telah menumbuhkan kesadaran masyarakat akan pentingnya peningkatan kualitas hidup, karena kualitas hidup hanya akan lahir melalui pendidikan yang bermutu. Desentralisasi dengan berbagai konsekuensinya mestinya dimaknai secara arif sebagai “niat baik” pemerintah untuk meningkatkan SDM dalam persaingan global. Namun yang terpenting adalah bagaimana merubah sikap mental masyarakat, aparat dan sembari melakukan pengkajian-pengkajian dan studi-studi berkelanjutan sehingga tantanga-tantangan otonomi dapat diantisipasi secara sistematis.

### **Buku**

Abdurrahmansyah. *Desentralisasi Harapan dan Tantangan bagi Dunia Pendidikan*. Jakarta : Jurnal Studi Agama Millah, 2001.

Amtu, Onisimus. *Manajemen Pendidikan di Era Otonomi Daerah, Konsep, Strategi dan Implementasi*. Bandung : Alfabeta, 2011.

- Astuti, Siti Irene. *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2011.
- Aziz, Abdul, Abdul Aziz Abdul Hamid. *Al Tarbiyah wa Thuruq al Tadris*. Mesir : Daar al Ma'arif, tt.
- Azmi, Fakhruddin. *Otonomisasi Pendidikan, Suatu Upaya Pemberdayaan Pendidikan Nasional*, dalam *Jurnal Analytica Islamica*. Medan : Pascasarjana IAIN Sumut, 1999.
- Azra, Azyumardi. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta : Penerbit Bukit Kompas, 2002.
- Fiske, EB, *Desentralisasi Pengajaran, Politik dan Konsensus*. Jakarta : Gramedia Widia Sarana Nusantara, 1998.
- Gaffar, Fakri. *Implementasi Desentralisasi Pendidikan Menyongsong Abad 21*. Jakarta : Jurnal Mimbar Pendidikan, 1990.
- Hasbullah. *Otonomi Pendidikan, Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*. Jakarta : Raja grafindo Persada, 2010.
- Jalal, Fasli. *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*. Yogyakarta : Adicita Karya Nusa, 2001.
- Mudzhar, Atho. *Pesantren Transformatif, Respon Pesantren Terhadap Perubahan Sosial, Edukasi Jurnal Penelitian Pendidikan Agama dan Keagamaan*. Jakarta : Puslitbang Depag RI, 2008.
- Rasidin, Utang. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. Bandung : Pustaka Setia, 2010.
- Rosada, Dede. *Paradigma Pendidikan Demokratis Sebuah Model Pelibatan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pendidikan*. Jakarta: Kencana, 2007.
- Sanit, Arbi, Et. Al. *Paradigma Baru Hubungan Pusat Daerah di Indonesia, Format Otonomi Masa Depan*. Jakarta : 2000. ( Penelitian)

Syarifin, pipin, dede jubaedah. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Bandung : Pustaka Setia, 2006.

Tilaar, H.A.R. *Kekuasaan dan Pendidikan Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Pendidikan Nasional*. Jakarta : Rineka Cipta, 2009.

\_\_\_\_\_. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta : Rineka Cipta, 2000.

### **Undang-Undang dan Peraturan**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

UU Republik Indonesia Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah, Propinsi dan Kabupaten/ Kota

### **Internet.**

HTTP : // [www.hariansib.com/internet](http://www.hariansib.com/internet)

