

## **OTONOMI DAERAH DAN OTONOMI PENDIDIKAN**

Inom Nasution<sup>1</sup>

### **ABSTRAK**

*Reformasi yang terjadi di Indonesia telah mengakibatkan pergeseran penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi. Pergeseran ke desentralisasi membuat daerah memiliki otonomi penuh. Hasil yang diharapkan dari pelaksanaan otonomi dan desentralisasi ialah semakin optimalnya pengelolaan sekolah dan makin meningkatnya kualitas pendidikan. Namun, dalam perjalanan awal otonomi daerah yang meliputi juga otonomi pendidikan muncul fenomena berdampak semakin dinomorduakan pendidikan. Hal itu dapat dilihat dari semakin melemahnya kualitas pendidikan. Sebenarnya komponen pendidikan merupakan komponen utama pembangunan daerah. Untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia di daerah, pendidikan harus menjadi ujung tombak pembangunan daerah. Upaya peningkatan mutu pendidikan melalui otonomi daerah mencakup antara lain sarana prasarana, kesejahteraan guru, rekrutmen guru dan penempatan guru, kurikulum, peran serta masyarakat, serta dana operasional.*

**Kata Kunci:** *Otonomi Daerah dan Pendidikan*

---

<sup>1</sup> Inom Nasution, Dosen Prodi Pendidikan Jasmani Dan Rekreasi – STKIP Bina Bangsa Getsempena, Jalan Tgk Chik Di Tiro, Peuniti, Banda Aceh, Telepon 0651-33427, Email: inom71@gmail.com

## **A. Pendahuluan**

Reformasi yang terjadi di Indonesia telah mengakibatkan pergeseran penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi. Pergeseran ke desentralisasi membuat daerah memiliki otonomi penuh. Otonomi ini dimaksudkan untuk lebih memandirikan daerah dan memberdayakan potensi daerah masing-masing, serta masyarakat, sehingga lebih leluasa mengatur dan melaksanakan pembangunan daerah atas prakarsa sendiri.

Pemberian otonomi yang luas dan bertanggung jawab dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip demokrasi mengisyaratkan peran serta masyarakat dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Selain itu wujud otonomi berada pada titik sentral di tingkat wilayah yang paling dekat dengan rakyat, yaitu kabupaten dan kota.

Realisasi otonomi daerah sudah dimulai sejak keluarnya Undang-Undang No.5 Tahun 1974 Tentang pemerintahan di daerah yang mengatur tiga jenis asas pemerintahan di daerah, yaitu 1) asas desentralisasi, 2) asas dekonsentrasi, dan 3) asas perbantuan. Lebih lanjut undang-undang ini menegaskan tentang pokok-pokok pemerintahan otonomi daerah dimaksudkan sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Silverius, 2002: 1). Namun, konsep ini dipandang tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah dan perkembangan keadaan, sehingga konsep

penggantinya tertuang dalam UU No.22, Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Di dalam undang-undang ini diberikan beberapa batasan istilah, diantaranya 1) otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, 2) daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara kesatuan RI. Ternyata realisasi otonomi daerah masih menghadapi kendala sehingga muncul Undang-Undang Otonomi Daerah No 32 tahun 2004. Dalam UU tersebut Bab VII, Pasal 150 (1) menyatakan “Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan di daerah disusun perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional”. (Fokus Media, 2004:91). Berarti semua komponen pemerintahan yang termasuk dalam wilayah otonomi menjadi satu kesatuan dalam pembangunan daerah.

Pendidikan merupakan salah satu komponen dalam pembangunan daerah. Berdasarkan UU otonomi pendidikan juga memiliki hak dan kewenangan untuk mengatur dirinya sendiri. Walaupun dalam arti menjadi bagian dari komponen-komponen pembangunan daerah.

**Bagaimana sebenarnya realisasi pelaksanaan otonomi pendidikan menjadi**

**bagian otonomi daerah.** Inilah permasalahan yang dikaji dalam makalah ini.

## **B. Pembahasan**

### **1. Proses otonomi pendidikan**

Otonomi daerah menunjuk pada kemandirian daerah, di mana daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa atau mengupayakan seminimal mungkin adanya campur tangan atau intervensi pihak lain atau pemerintah pusat dan pemerintah di atasnya. Dengan otonomi tersebut, daerah bebas untuk berimprovisasi, mengekspresikan dan mengapresiasi kemampuan dan potensi yang dimiliki, mempunyai kebebasan berpikir dan bertindak, sehingga bisa berkarya sesuai dengan kebebasan yang dimilikinya.

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, suatu masyarakat yang lebih adil dan lebih sejahtera.

Hasil yang diharapkan dari pelaksanaan otonomi dan desentralisasi ialah semakin optimalnya pengelolaan sekolah dan makin meningkatnya kualitas pendidikan. Namun, dalam perjalanan awal otonomi daerah yang meliputi juga otonomi pendidikan muncul fenomena berdampak semakin dinomorduakan pendidikan. Hal itu dapat

dilihat dari semakin melemahnya kualitas pendidikan.

Tidak semua daerah memiliki kemampuan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang sama. Ada daerah yang memiliki sumber daya yang cukup untuk segera merealisasi otonomi dalam semua komponen, termasuk dalam bidang pendidikan. Namun ada daerah yang tidak atau belum memiliki sumber daya yang memadai untuk merealisasi otonomi baik untuk daerah maupun untuk pendidikan. Dengan demikian pemerintah pusat belum melepaskan komponen daerah yang masih dalam kondisi belum memiliki sumber daya yang memadai. Antara lain komponen yang dimaksud adalah sektor pendidikan.

Berdasarkan pengamatan penulis dari berbagai media menunjukkan bahwa pendidikan sebagai komponen otonomi daerah masih belum memiliki sumber daya manusia yang memadai. Tenaga kependidikan dan guru masih memiliki latar belakang pendidikan yang belum memenuhi ketentuan.

Kondisi Sektor pendidikan yang demikian jika dilepaskan dari pemerintah pusat menurut hemat penulis dikhawatirkan akan menurunkan kualitas pendidikan daerah. Penurunan itu sekaligus akan mempengaruhi kualitas pendidikan nasional. Apalagi kalau dilihat komponen aparat pemerintahan di daerah yang ternyata sangat sedikit memiliki latar belakang kualifikasi dalam bidang pendidikan. Akibatnya sektor pendidikan di daerah tidak dijadikan sebagai prioritas pertama dalam pembangunan daerah.

Sebenarnya komponen pendidikan merupakan komponen utama pembangunan daerah. Untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia di daerah, pendidikan harus menjadi ujung tombak pembangunan daerah.

Hadiyanto mengemukakan bahwa “Sisi lain dari kesiapan sumber daya manusia adalah belum terpenuhinya lapangan kerja dengan kemampuan sumber daya yang ada.” (Hadiyanto, 2004: 43). Selanjutnya Sidiyanto mengatakan bahwa “. . . . . kemampuan pemerintah untuk mengangkat pendidikan sebagai wahana penting perbaikan sumber daya manusia Indonesia, masih terasa berat” (Hadiyanto:2004:45). Hal ini juga sebagai dampak dari Negara kita belum mempunyai target dalam mengejar laju pertumbuhan ekonomi nasional dan kemampuan keuangan Negara yang masih terasa tersendat.

Meskipun otonomi pendidikan sudah ada dalam peraturan dan regulasi otonomi daerah, tetapi dalam kelembagaan dan sikap akademik guru, kepala sekolah dan Dinas Pendidikan sebagai atasannya belum menunjukkan suatu sinkronisasi. Pemerintah Daerah belum menunjukkan penampilan dan cara kerja yang jelas, dan yang mereka lakukan bahwa otonomi pendidikan masih memerlukan waktu untuk sosialisasi bagi Dinas Pendidikan di tingkat daerah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat pada umumnya.

## 2. Prinsip Desentralisasi Pendidikan

Secara konseptual, terdapat dua jenis desentralisasi pendidikan, yaitu: *pertama*, desentralisasi kewenangan di sektor

pendidikan dalam hal kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (propinsi dan distrik), dan *kedua*, desentralisasi pendidikan dengan fokus pada pemberian kewenangan yang lebih besar di tingkat sekolah. Konsep desentralisasi pendidikan yang pertama terutama berkaitan dengan otonomi daerah dan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan dari pusat ke daerah, sedangkan konsep desentralisasi pendidikan yang memfokuskan pada pemberian kewenangan yang lebih besar pada tingkat sekolah dilakukan dengan motivasi untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Tujuan dan orientasi dari desentralisasi pendidikan sangat bervariasi berdasarkan pengalaman desentralisasi pendidikan yang dilakukan di beberapa negara Amerika Latin, di Amerika Serikat dan Eropa. Jika yang menjadi tujuan adalah pemberian kewenangan di sektor pendidikan yang lebih besar kepada pemerintah daerah, maka fokus desentralisasi pendidikan yang dilakukan adalah pada pelimpahan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah lokal atau kepada Dewan Sekolah. Implisit ke dalam strategi desentralisasi pendidikan yang seperti ini adalah target untuk mencapai efisiensi dalam penggunaan sumber daya (*school resources*; dana pendidikan yang berasal yang pemerintah dan masyarakat).

Dilain pihak, jika yang menjadi tujuan desentralisasi pendidikan adalah peningkatan kualitas proses belajar mengajar dan kualitas dari hasil proses belajar mengajar tersebut, maka desentralisasi pendidikan lebih difokuskan pada reformasi proses belajarmengajar. Partisipasi orang tua dalam

proses belajar mengajar dianggap merupakan salah satu faktor yang paling menentukan. Dalam kenyataannya, desentralisasi pendidikan yang dilakukan di banyak Negara merupakan bagian dari proses reformasi pendidikan secara keseluruhan dan tidak sekedar merupakan bagian dari proses otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Desentralisasi pendidikan akan meliputi suatu proses pemberian kewenangan yang lebih luas di bidang kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal dan pada saat yang bersamaan kewenangan yang lebih besar juga diberikan pada tingkat sekolah. Tipologi komponen-komponen sektor pendidikan yang dapat dipertimbangkan untuk didesentralisasikan dapat dilihat dalam Tabel 1 berikut:

Tabel 1. Tipologi Kewenangan-kewenangan Pendidikan yang Dapat Didesentralisasikan

	Kewenangan dalam
Organisasi dan poses belajar mengajar	Menentukan sekolah mana yang dapat diikuti seorang murid. Waktu belajar di sekolah. Penentuan buku yang digunakan. Kurikulum. Metode pembelajaran.
Manajemen guru	Memilih dan memberhentikan kepala sekolah. Memilih dan memberhentikan guru. Menentukan gaji guru. Menyebarkan tanggung jawab pengajaran kepada guru. Menentukan dan mengadakan pelatihan kepada guru.
Struktur dan perencanaan	Menbuka atau menutup suatu sekolah. Menentukan program yang ditawarkan sekolah. Definisi dari isi mata pelajaran. Pengawasan atas kinerja sekolah.
Sumber daya	Program pengembangan sekolah. Alokasi anggaran untuk guru dan tenaga administratif ( <i>personnel</i> ). Alokasi anggaran <i>non-personnel</i> . Alokasi anggaran untuk pelatihan guru.

Sumber: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Methodology seperti dikutip dalam Burki, et. al. (1999), halaman 57.

Salah satu cara dalam mempersiapkan desentralisasi pendidikan adalah dengan mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi proses dan hasil belajar-mengajar, khususnya dari sekolah-sekolah unggulan. Mohrman and Wohlstetter, 1994; Creemers, 1994 and Darling-Hammond, 1997 seperti dikutip Burki, et.al., 1999 menyimpulkan bahwa sekolah unggulan

memiliki karakteristik-karakteristik: kepemimpinan yang kuat, staf pengajar dengan kualifikasi dan komitmen tinggi, fokus pada proses pembelajaran, dan bertanggung jawab terhadap hasil yang dicapai. Proses desentralisasi sektor pendidikan yang meliputi pemberian kewenangan yang lebih besar ke pemerintah daerah dalam alokasi anggaran dan perencanaan pendidikan di daerah, serta pemberian kewenangan yang lebih besar pada sekolah dalam manajemen guru, pendanaan, pemilihan kepala sekolah manajemen proses belajar-mengajar diharapkan akan meningkatkan kualitas pendidikan.

### 3. Upaya peningkatan mutu pendidikan

Upaya peningkatan mutu pendidikan melalui otonomi daerah mencakup antara lain sarana prasarana, kesejahteraan guru, rekrutmen guru dan penempatan guru, kurikulum, peran serta masyarakat, serta dana operasional.

Sarana dan prasarana merupakan unsur penting dalam penyelenggaraan pendidikan. Ruang kelas, ruang praktek, laboratorim, perpustakaan, gedung administrasi, buku pelajaran, alat dan media pendidikan dikembangkan dalam satu kesatuan yang utuh dan standar sesuai dengan kebutuhan sekolah. Dalam hal ini termasuk juga pengadaan seperangkat computer dan internet. Dengan demikian untuk meningkatkan pendidikan harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan sekolah yang memerlukan. Terutama didaerah terpencil

harus lebih utama diperhatikan untuk meningkatkan kualitas pendidikan.

Peran serta masyarakat dalam masyarakat sesungguhnya adalah konsep pendidikan yang lebih banyak menggunakan masyarakat itu sendiri sebagai wahana pendidikannya. Fasli Jalal dan Dedi Supriadi mengatakan bahwa “Pendidikan berbasis masyarakat hanya dapat berlangsung efektif apabila diawali dari kebutuhan-kebutuhan akan produk-produk pendidikan tertentu yang memang ada di masyarakat tersebut” (Depdiknas: 2001:215). Dari kutipan ini dipahami bahwa dasar pendidikan yang akan dikembangkan sebenarnya telah ada dalam setiap masyarakat, dan untuk mengoptimalkan produk pendidikan tersebut diperlukan perhatian, dukungan, bimbingan, pengawasan, dan evaluasi dari pemerintah terkait, dalam hal ini Dinas Pendidikan Daerah di bawah dukungan Pemerintah Daerah.

Dana operasional untuk pengembangan program pendidikan sekaligus peningkatan kualitas pendidikan di daerah memerlukan dukungan dana baik dari Pemerintah Daerah maupun dari Pemerintah Pusat. Dalam periode transisi otonomi pendidikan, tentu saja tidak semua daerah mampu untuk berotonomi secara finansial secara drastis, tetapi memerlukan waktu hingga mampu untuk berjalan secara otonomi penuh. Sebagaimana dicatumkan dalam Undang-Undang Pendidikan Nomor 20 Tahun 2003 pada Pasal 46, ayat 1, bahwa “pendanaan pendidikan menjadi tanggungjawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat.” (Depdiknas, 2003: 31).

Selanjutnya pada Pasal 46, ayat 2 dikatakan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggungjawab menyediakan anggaran pendidikan sebagaimana diatur dalam pasal 31, ayat 4, UUD 1945.” (Depdiknas, 2003: 31). Seyogyanya masyarakat dibebaskan dari beban biaya pendidikan bagi anak-anaknya, jika seandainya pemerintah benar-benar konsekwen dengan apa yang dimaktubkannya dalam Undang-Undang Pendidikan Nomor 20 Tahun 2003, pada Pasal 49, ayat 1 yang mengatakan bahwa “dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD. (Depdiknas: 2003:32).

Melalui otonomi pendidikan maka sekolah diberikan peluang dan kewenangan untuk mengelola sumber daya dengan cara mengalokasikannya sesuai kebutuhan masyarakat setempat. Terkait dengan hal itu, kurikulum berbasis kompetensi memberi peluang dan kewenangan pada Pemerintah Daerah dan/atau sekolah untuk lebih otonom dalam mengembangkan dan mengoperasionalkan pembelajaran di sekolah sesuai dengan potensi yang ada di daerah atau di sekolah masing-masing. Sebelum berotonomi pendidikan, isi kurikulum pendidikan di sekolah ditentukan oleh pemerintah dan tidak bebas dari keinginan atau orientasi pemerintah sebagai penguasa Negara dengan tujuan-tujuannya. Sementara Suparno, et al mengatakan bahwa “Kurikulum mesti dikritisi sehingga memberi peluang kepada siswa untuk memilih bahan pelajaran yang paling sesuai dengan minat dan

peluang karir di masa depan.” (Suparno, et al, 2002:70). Dengan demikian pendapat yang berbeda dapat ditampung agar dapat mengakses kajian bila terdapat kesenjangan antara realitas dan pemahaman isi kurikulum dikalangan para siswa. Dengan program otonomi pendidikan, diharapkan formulasi kurikulum dapat lebih diarahkan kepada kebutuhan dan potensi daerah masing-masing.

Guru berkualitas tidak sekedar mentransfer ilmu pengetahuan sesuai bidang keahliannya, tetapi juga yang mampu memperhatikan proses mentransfer ilmu pengetahuan tersebut, sehingga siswa dapat menerima pelajaran dengan suasana hati yang nyaman, memahami dan mampu melaksanakan kegiatan secara ilmiah sesuai jenjang pendidikannya. Guru yang berkualitas memadai adalah yang dapat berkonsentrasi penuh dengan tugas dan kewajibannya sebagai tenaga pendidik setelah kebutuhan pokok hidupnya telah terpenuhi. Bangsa Indonesia sejauh ini belum mampu menghargai guru sebagaimana mestinya dengan imbalan gaji yang memadai. Apa yang dibalik semua ini adalah menjadi guru merupakan pilihan profesi terakhir. Hadiyanto mengemukakan bahwa “Akibat dari penghargaan masyarakat terhadap guru yang rendah itu maka guru tidak mampu bangkit untuk meng-update ilmunya sehingga menjadi seperti lingkaran setan, kualitas mereka rendah dan kembali lagi dibayar murah.” (Hadiyanto, 2004: 27). Untuk mendapatkan tenaga guru dengan kualitas tinggi, pemerintah mau tidak mau harus memperhatikan kesejahteraan mereka.

Berkenaan dengan rekrutmen dan penempatan guru, Jalal mengemukakan:

Untuk mendukung kebijakan rekrutmen calon guru yang mengutamakan daerah asal, maka rekrutmen calon mahasiswa LPTK harus pula memperhatikan peta persebaran guru di setiap kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan untuk itu, calon mahasiswa direkrut berdasarkan kebutuhan daerah-daerah yang dilayaninya. Selanjutnya ia mengatakan bahwa “perlu dibelakukan sistem pengangkatan, penempatan, dan pembinaan tenaga kependidikan yang memungkinkan para guru untuk mengembangkan diri dan karirnya secara lebih luas sehingga, sebagai tenaga profesional, mereka dapat menyandakan kesejahteraan hidupnya melalui pengabdian optimal bagi layanan profesionalnya” (Jalal dan Dedi Supriadi, 2001: 223).

Walaupun terlihat bahwa di tingkat provinsi kebutuhan guru sudah mencukupi, misalnya karena standar guru SD mengajar dalam kelas, tetapi di beberapa daerah terpencil masih kekurangan guru. Pemecahan masalah ini dilakukan dengan memindahkan guru dari daerah yang berlebihan guru. Namun setelah dilaksanakannya otonomi daerah, cara ini menjadi sulit dilakukan, karena di beberapa daerah menolak menerima guru dari daerah lain. Lagipula tenaga guru yang ada masih

terkonsentrasi di Jawa dan kota-kota di luar Jawa. Dengan demikian diperlukan kebijakan pemerintah untuk mempermudah pemindahan dari satu daerah ke daerah lain.

### C. Kesimpulan

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa, Pemberian wewenang otonomi ini dimaksudkan untuk lebih memandirikan daerah dan memberdayakan potensi daerah masing-masing, serta masyarakat, sehingga lebih leluasa mengatur dan melaksanakan pembangunan atas prakarsa sendiri. Otonomi pada tingkat wilayah yang paling dekat dengan rakyat, yaitu kabupaten dan kota.

Desentralisasi pendidikan yang efektif tidak hanya melibatkan proses pemberian kewenangan dan pendanaan yang lebih besar dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi desentralisasi juga harus menyentuh pemberian kewenangan yang lebih besar ke sekolah-sekolah dalam menentukan kebijakan-kebijakan: organisasi dan proses belajar-mengajar, manajemen guru, struktur dan perencanaan di tingkat sekolah, dan sumber-sumber pendanaan sekolah.

Hasil yang diharapkan dari pelaksanaan otonomi dan desentralisasi ialah semakin optimalnya pengelolaan sekolah dan makin meningkatnya kualitas pendidikan. Namun, dalam perjalanan awal otonomi daerah yang meliputi juga pendidikan telah terjadi fenomena yang dapat berdampak semakin dinomor duakan pendidikan dan semakin melemahnya kualitas pendidikan.

Upaya peningkatan mutu pendidikan melalui otonomi daerah mencakup antara lain sarana prasarana, kesejahteraan guru, rekrutmen guru dan penempatan guru, kurikulum, peran serta masyarakat, serta dana operasional.

### DAFTAR PUSTAKA

- Hadiyanto. *Mencari Sosok Desentralisasi Manajemen Pendidikan Di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2004.
- Fokus Media. *Undang-Undang Otonomi Daerah 2004*. Bandung: Fokus Media, Indonesia. Depdiknas. Balitbang. Pusat data dan Informasi Pendidikan.
- Indonesia. Depdiknas. *Undang-Undang RI No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem* Jakarta: Rineka Cipta, 2004.
- Jalal, Fasli dan Dedi Supriadi. *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 2001.
- Selintas Pendidikan Indonesia Di Akhir 2002: Delapan Isu Pendidikan*. Jakarta: Depdiknas, 2002.
- Suparno. *Reformasi Pendidikan: Sebuah Rekomendasi*. Yogyakarta: Kanisius .2002



Burki, Shahid J., Guillermo E. Perry and William R. Dillinger, *Beyond the Center: Decentralizing the State*, The World Bank, Washington, D.C, 1999.

Armida S. Alisjahbana, *Otonomi daerah dan desentralisasi pendidikan*, Bandung: Universitas padjajaran, 20000

