

Pelaksanaan Desentralisasi Pendidikan Nasional dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Pendidikan Islam

Abstrak

Desentralisasi adalah proses pendelegasian atau pelimpahan kekuasaan atau wewenang dari pimpinan atau atasan ke tingkat bawahan dalam organisasi. Kewenangan pengelolaan pendidikan berubah dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi. Desentralisasi pendidikan berarti terjadinya pelimpahan kekuasaan dan wewenang yang lebih luas kepada daerah untuk membuat perencanaan dan mengambil keputusannya sendiri dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi pendidikan.

Penelitian ini merupakan penelitian jenis kepustakaan (*library research*). Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dikerjakan mulai dari pengumpulan data, informasi, dan berbagai macam data-data lainnya yang diambil dari kepustakaan.

Dapat dikatakan bahwa implikasi desentralisasi pendidikan terhadap pendidikan Islam belum begitu signifikan, karena pembangunan pendidikan Islam belum mendapat perhatian khusus dari pemerintah daerah atau pemerintah kota sehingga tidak dianggarkan secara khusus dalam APBD.

Kata Kunci: Desentralisasi Pendidikan, Implikasi, Pengembangan Pendidikan Islam

Abstract

Decentralization is the process of delegating or delegating power or authority from leaders or superiors to lower levels in the organization. The education management authority changed from a centralized system to a decentralized system. Decentralization of education means the transfer of power and broader authority to regions to make plans and make their own decisions in overcoming problems faced by education.

This research is a type of library research (*library research*). Library research is research that is carried out starting from collecting data, information, and various other data taken from the library.

It can be said that the implications of decentralization of education on Islamic education are not yet significant, because the development of Islamic education has not received special attention from the local government or city government so that it is not budgeted specifically in the APBD.

Keywords: Education Decentralization, Implications, Development Islamic education

A. Pendahuluan

Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi, dimana sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan.

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah ditegaskan bahwa sistem pendidikan nasional yang bersifat sentral selama ini kurang mendorong terjadinya demokratisasi dan desentralisasi penyelenggaraan pendidikan. Sebab sistem pendidikan yang sentral diakui kurang bisa mengakomodasi keberagaman daerah, keberagaman sekolah, serta keberagaman peserta didik, bahkan cenderung mematikan partisipasi masyarakat dalam pengembangan pendidikan.

Desentralisasi sesungguhnya sudah dimulai pada tahun 1999 setelah dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU-PD) dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Pemerintah Daerah (UU-PKPD). Namun secara resmi desentralisasi mulai diberlakukan pada tahun 2001. Tapi manuver politik yang begitu cepat pada masa reformasi membuat kedua undang-undang di atas disempurnakan dengan undang-undang yang baru yakni UU-PD nomor 32 tahun 2004 dan UU-PKPD nomor 33 tahun 2004.

Dengan kehadiran kedua undang-undang di atas, dimana sejumlah kewenangan telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sehingga memungkinkan daerah untuk melakukan kreasi dan inovasi dalam upaya membangun daerahnya, termasuk dalam bidang pendidikan. Sektor pendidikan yang merupakan salah satu pelayanan dasar yang akan mengalami perubahan secara mendasar. Pemberian porsi yang lebih besar kepada daerah untuk melaksanakan pembangunan yang lebih besar di bidang pendidikan membawa sejumlah implikasi, seperti bidang administrasi, kelembagaan, keuangan, perencanaan, dan sebagainya.

Dan bagaimana pula dengan pendidikan Islam yang merupakan satu-satunya lembaga pendidikan (surau, majelis ta'lim, pesantren, dan madrasah) yang ada di Indonesia sebelum datang kaum penjajah memperkenalkan pendidikan modern pada ke-19 M yang keberadaannya sudah diterima dan memiliki basis yang kuat dalam kehidupan bangsa. Begitu pula pendidikan Islam semestinya tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, tetapi juga menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, karena pendidikan Islam merupakan sesuatu yang intergral dalam pendidikan Nasional.

Untuk itu dalam pembahasan tulisan ini ingin melihat bagaimana pelaksanaan desentralisasi pendidikan di Indonesia setelah dikelurkan kedua undang-undang di atas dan bagaimana implikasinya terhadap pengembangan pendidikan agama Islam.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang akan dibahas pada artikel ini, sebagai berikut:

1. Apa Pengertian Desentralisasi Pendidikan?
2. Bagaimana Pelaksanaan Desentralisasi Pendidikan Nasional dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Pendidikan Islam?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian jenis kepustakaan (library research). Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dikerjakan mulai dari pengumpulan data, informasi, dan berbagai macam data-data lainnya yang diambil dari kepustakaan.¹ Sumber data yang digunakan dalam penelitian kajian pustaka ada dua yaitu primer dan sekunder. Data primer adalah buku yang berkenaan dengan desentralisasi pendidikan, bagaimana pandangan desentralisasi pendidikan oleh tokoh-tokoh, sedangkan data sekunder adalah dari buku-buku dan juga dari informasi dari media cetak yang masih dianggap relevan dengan kajian penelitian.²

Kemudian metode yang digunakan adalah metode *content analysis* yaitu sebuah metode penelitian yang dilakukan dengan menganalisa kandungan isi suatu buku dan semua itu dilakukan dengan cara memberikan penafsiran

¹ J. Subagyo, *Metode Penelitian dan Praktek*, (Jakarta: Rhineka Cipta, 1991), h. 109.

² S. Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Bina Usaha, 1980), h. 131.

kandungan isi suatu buku tersebut. Secara metodologis, analisis ini mencoba memberikan ide-ide epistemologis terhadap pemahaman yang tidak hanya berkuat pada analisa teks tetapi juga menekankan pada konteks yang melingkupinya serta kontekstualisasinya dalam masa yang berbeda.³ Adapun langkah kongkritnya adalah 1) menemukan korelasi-korelasi dari satu katagori dengan kategori yang lain, 2) menganalisa dan menginterpretasi kandungan buku tersebut yang relevan dengan peta penelitian yang dibimbing oleh masalah dan tujuan penelitian. Proses analisis data ini dilakukan untuk mewujudkan kontruksi teoritis sesuai dengan masalah penelitian.

D. Pembahasan dan Hasil

1. Pengertian Desentralisasi Pendidikan

Desentralisasi pendidikan didefinisikan oleh Hamzah, sebagai upaya untuk mendelegasikan sebagian atau seluruh wewenang di bidang pendidikan yang seharusnya dilakukan oleh unit atau pejabat pusat kepada unit atau pejabat di bawahnya, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, atau dari pemerintah kepada masyarakat. Salah satu wujud dari desentralisasi ialah terlaksananya proses otonomi dalam penyelenggaraan pendidikan.⁴

Berbeda dengan Hamzah, Abdul Halim mendefinisikan desentralisasi adalah terjadinya pelimpahan kekuasaan dan wewenang yang lebih luas kepada daerah untuk membuat perencanaan dan mengambil keputusannya sendiri dalam mengatasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi dalam bidang pendidikan. Desentralisasi pendidikan juga merupakan sebuah sistem manajemen dalam rangka untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan pada kebhinekaan.⁵

Menurut Burnett dikutip M. Sirozi, desentralisasi pendidikan adalah otonomi untuk menggunakan input pembelajaran sesuai dengan tuntunan

³ G. H. Stempel, *Content Analysis*, terj. Jalaludin Rahmat dan Arko Kasta, (Bandung: Arai Komunikasi, 1983), h. 3.

⁴ Hamzah, *Profesi Kependidikan: Problema, Solusi, dan Reformasi Pendidikan di Indonesia*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, Cet, II, 2008), hal. 35

⁵ Abdul Halim, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: UPP, 2010), hal. 15

sekolah dan komunitas yang dapat dipertanggung jawabkan kepada orang tua dan komunitas.⁶

Selain itu menurut Sufyarman, desentralisasi pendidikan adalah sistem manajemen untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan pada kebhinekaan. Pelaksanaan desentralisasi pendidikan yang dilatar belakangi bahwa setiap daerah mempunyai sejarah sendiri, kondisi dan potensinya sendiri yang berbeda dengan keadaan dirinya, permasalahannya, dan aspirasinya. Daerah berfungsi untuk menyusun rencana, memutuskan kebijakan, mengambil keputusan dan menentukan langkah-langkah pelaksanaan pendidikan daerah.⁷

Dengan demikian desentralisasi pendidikan dapat diartikan sebagai pelimpahan kekuasaan dan wewenang yang lebih luas kepada daerah untuk membuat perencanaan dan mengambil keputusan sendiri dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi di bidang pendidikan beserta masyarakat, pengelola, dan pengguna pendidikan itu sendiri namun harus mengacu pada tujuan pendidikan nasional sebagai bagian dari upaya pencapaian tujuan pembangunan nasional.⁸

2. Konsep Dasar Desentralisasi Pendidikan

Desentralisasi pendidikan merupakan salah satu model pengelolaan pendidikan yang menjadikan sekolah sebagai proses pengambilan keputusan dan merupakan salah satu upaya untuk memperbaiki kualitas pendidikan serta sumber daya manusia termasuk profesionalitas guru yang belakangan ini dirisaukan oleh berbagai pihak baik secara regional maupun secara internasional.⁹

Sistem pendidikan yang selama ini dikelola dalam suatu iklim birokratik dan sentralistik dianggap sebagai salah satu sebab yang telah membuahkan keterpurukan dalam mutu dan keunggulan pendidikan di tanah air kita. Hal ini beralasan, karena sistem birokrasi selalu menempatkan kekuasaan sebagai

⁶ M. Sirozi, *Politik Pendidikan*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 83

⁷ M. Sufyarman, *Kapita selekta Manajemen Pendidikan*, (Bandung: Alfabeta, 2003), hal. 83

⁸ M. Ali Hasan, Mukti Ali, *Kapita Selektta Pendidikan Islam*, (Jakarta: Pedoman Ilmu Jaya, 2003), hal. 175

⁹ Hadiyanto, *Mencari Sosok Desentralisasi Manajemen Pendidikan di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), hal. 63

faktor yang paling menentukan dalam proses pengambilan keputusan. Sekolah-sekolah saat ini telah terkungkung oleh kekuasaan birokrasi sejak kekuasaan tingkat pusat hingga daerah bahkan terkesan semakin buruk dalam era reformasi saat ini.

Ironisnya, kepala sekolah dan guru-guru sebagai pihak yang paling memahami realitas pendidikan berada pada tempat yang dikendalikan. Merekalah seharusnya yang paling berperan sebagai pengambil keputusan dalam mengatasi berbagai persoalan sehari-hari yang menghadang upaya peningkatan mutu pendidikan. Namun, mereka ada dalam posisi tidak berdaya dan tertekan oleh berbagai pembakuan yang pasti tidak sesuai dengan kenyataan obyektif di masing-masing sekolah.

Kewenangan pengelolaan pendidikan berubah dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi. Desentralisasi pendidikan berarti terjadinya pelimpahan kekuasaan dan wewenang yang lebih luas kepada daerah untuk membuat perencanaan dan mengambil keputusannya sendiri dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi pendidikan. Berdasarkan PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom, pada kelompok bidang pendidikan dan kebudayaan disebutkan bahwa kewenangan pemerintah meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Penetapan standar kompetensi siswa dan warga belajar, serta pengaturan kurikulum nasional dan penilaian hasil belajar secara nasional, serta pedoman pelaksanaannya.
- b. Penetapan standar materi pelajaran.
- c. Penetapan persyaratan perolehan dan penggunaan gelar akademik.
- d. Penetapan pedoman pembiayaan penyelenggaraan pendidikan.
- e. Penetapan persyaratan penerimaan, pemindahan, sertifikasi siswa, warga belajar, dan mahasiswa.

Sementara itu, kewenangan pemerintah provinsi meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Penetapan kebijakan tentang penerimaan siswa dan mahasiswa dari masyarakat minoritas, terbelakang, dan atau tidak mampu.

- b. Penyediaan bantuan pengadaan buku pelajaran pokok/modul pendidikan untuk taman kanak-kanak, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan luar sekolah.
- c. Mendukung atau membantu penyelenggaraan pendidikan tinggi selain pengaturan kurikulum, akreditasi, dan pengangkatan tenaga akademis.
- d. Pertimbangan pembukaan dan penutupan perguruan tinggi.
- e. Penyelenggaraan sekolah luar biasa dan balai pelatihan dan atau penataran guru.
- f. Penyelenggaraan museum provinsi, suaka peninggalan sejarah, kepurbakalaan, kajian sejarah dan nilai tradisional, serta pengembangan bahasa dan budaya daerah.

Desentralisasi pendidikan merupakan sebuah sistem manajemen untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan pada kebhinekaan. Menurut Santoso S. Hamijoyo, ada beberapa hal yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan, yaitu:

- a. Pola dan pelaksanaan manajemen harus demokratis.
- b. Pemberdayaan masyarakat harus menjadi tujuan utama.
- c. Peran serta masyarakat harus menjadi tujuan utama.
- d. Peran serta masyarakat bukan hanya pada *stakeholders*, tetapi harus menjadi bagian mutlak dari sistem pengelolaan.
- e. Pelayanan harus lebih cepat, efisien, efektif, melebihi pelayanan era sentralisasi demi kepentingan peserta didik dan rakyat banyak.
- f. Keanekaragaman aspirasi dan nilai serta norma lokal harus dihargai dalam kerangka dan demi penguatan sistem pendidikan nasional.

Dalam praktiknya, desentralisasi pendidikan berbeda dengan desentralisasi bidang pemerintahan lainnya, kalau desentralisasi bidang-bidang pemerintahan lain berada pada pemerintahan di tingkat kabupaten/kota, maka desentralisasi di bidang pendidikan tidak berhenti pada tingkat kabupaten/kota, tetapi justru sampai pada lembaga pendidikan atau sekolah sebagai ujung tombak pelaksanaan pendidikan. Dalam praktik

desentralisasi pendidikan itulah maka dikembangkan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS).¹⁰

MBS berpotensi menawarkan partisipasi masyarakat, pemerataan, efisiensi, serta manajemen yang bertumpu pada tingkat sekolah. MBS berfungsi untuk menjamin bahwa semakin rendahnya kontrol pemerintah pusat, tetapi semakin meningkatnya otonomi sekolah untuk menentukan sendiri apa yang perlu diajarkan dan mengelola sumber daya yang ada di sekolah untuk berinovasi dan berimprovisasi.

Pada umumnya MBS dimaknai sebagai berikut:

- a. Dalam rangka MBS alokasi dana kepada sekolah menjadi lebih besar dan dana tersebut dapat dimanfaatkan sesuai kebutuhan sekolah sendiri.
- b. Sekolah lebih bertanggung jawab terhadap perawatan, kebersihan, dan penggunaan fasilitas sekolah, termasuk pengadaan buku dan bahan belajar. hal tersebut pada akhirnya akan meningkatkan mutu kegiatan belajar mengajar yang berlangsung di kelas.
- c. Sekolah membuat perencanaan sendiri dan mengambil inisiatif sendiri untuk meningkatkan mutu pendidikan dengan melibatkan masyarakat sekitarnya dalam proses tersebut.
- d. MBS menciptakan rasa tanggung jawab melalui administrasi sekolah yang lebih terbuka. Kepala sekolah, guru, dan anggota masyarakat bekerjasama dengan baik untuk membuat Rencana Pengembangan Sekolah (RPS). Sekolah memajukan anggaran sekolah dan perhitungan dana secara terbuka pada papan sekolah.¹¹

Sesuai dengan tuntutan reformasi dan demokratisasi pada bidang pendidikan, pengelolaan pendidikan di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari keinginan dan tujuan bangsa Indonesia dalam penyelenggaraan pendidikan itu sendiri. Sebagai contoh dalam pendidikan dasar, propenas menyebutkan kegiatan pokok dalam upaya memperbaiki manajemen pendidikan dasar di Indonesia adalah:

¹⁰ Hasbullah, *Otonomi Pendidikan*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2010), hal. 12-14

¹¹ *Ibid*, hal. 69

- a. Melaksanakan desentralisasi bidang pendidikan secara bertahap, bijaksana, dan profesional, termasuk peningkatan peranan *stakeholders* sekolah.
- b. Mengembangkan pola penyelenggaraan pendidikan secara desentralisasi untuk meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya pendidikan dengan memperhatikan kondisi dan kebutuhan masyarakat setempat.
- c. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan, seperti memversifikasi penggunaan sumber daya dan dana.
- d. Mengembangkan sistem insentif yang mendorong terjadinya kompetensi yang sehat baik antara lembaga dan personil sekolah untuk pencapaian tujuan pendidikan.
- e. Memberdayakan personil dan lembaga, antara lain melalui pelatihan yang dilaksanakan oleh lembaga profesional.
- f. Meninjau kembali semua produk hukum di bidang pendidikan yang tidak sesuai lagi dengan arah dan tuntutan pembangunan pendidikan.
- g. Merintis pembentukan badan akreditasi dan sertifikasi mengajar di daerah untuk meningkatkan kualitas tenaga kependidikan secara independen.¹²

3. Tujuan Desentralisasi Pendidikan

Pada dasarnya tujuan dan orientasi dari desentralisasi pendidikan sangat bervariasi berdasarkan pengalaman desentralisasi pendidikan yang dilakukan di beberapa negara Amerika Latin, Amerika Serikat, dan Eropa. Jika yang menjadi tujuan adalah pemberian kewenangan pada sektor pendidikan yang lebih besar kepada pemerintah daerah, maka fokus desentralisasi pendidikan yang dilakukan adalah pelimpahan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah lokal atau kepada dewan sekolah. Strategi desentralisasi pendidikan yang seperti ini adalah target untuk mencapai efisiensi dalam penggunaan sumber daya (*school resources*, dana pendidikan yang berasal dari pemerintah dan masyarakat).¹³

Disamping itu secara konseptual, terdapat dua jenis desentralisasi pendidikan, yaitu:

¹² Komite Reformasi Pendidikan, *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Nasional*, (Jakarta: Balitbang Depdiknas, 2001), hal. 154

¹³ Armida S. Alisjahbana, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan*, (Bandung: Universitas Padjajaran, 2000), hal. 2

- a. Desentralisasi kewenangan di sektor pendidikan dalam hal kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.
- b. Desentralisasi pendidikan dengan fokus pada pemberian kewenangan yang lebih besar pada tingkat sekolah.¹⁴

Dari konsep di atas dapat dipahami bahwa desentralisasi pendidikan yang pertama berkaitan dengan otonomi daerah dan desentralisasi penyelenggaraan pemerintah dari pusat ke daerah, sedangkan konsep kedua memfokuskan pada pemberian kewenangan yang lebih besar pada tingkat sekolah dilakukan dengan motivasi untuk meningkatkan kualitas pendidikan.

Dengan demikian 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 proses belajar mengajar. Partisipasi orang tua dalam proses belajar mengajar dianggap merupakan salah satu faktor yang paling menentukan.

4. Pelaksanaan Desentralisasi Pendidikan Nasional dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Pendidikan Islam

a. Pelaksanaan Desentralisasi Pendidikan di Indonesia

Desentralisasi pendidikan yang telah diterapkan di Indonesia sejak tahun 2001 sudah nampak beberapa hal positif pelaksanaannya, misalnya banyaknya daerah, terutama daerah yang kaya memiliki semangat memajukan pendidikan bagi masyarakatnya dengan meningkatkan anggaran pendidikan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Langkah yang dilakukan adalah menyederhanakan dan mempersingkat birokrasi pendidikan di daerah, meningkatkan inisiatif, dan kreatifitas daerah dalam mengelola pendidikan yang lebih memungkinkan tercapainya pemerataan pendidikan pada daerah-daerah terpencil, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mendukung pendidikan. Ini adalah hal yang wajar karena pemberian wewenang yang lebih luas kepada daerah dan didukung dengan biaya dengan porsi yang lebih besar dalam

¹⁴ Abdurrahmansyah, *Wacana Pendidikan Islam*, (Yogyakarta: Global Pustaka Utama, 2005), hal. 150

upaya pembangunan bidang pendidikan termasuk bidang administrasi, kelembagaan, keuangan, perencanaan, dan sebagainya. Oleh karena itu, kesiapan daerah untuk dapat menjalankan peran yang lebih besar menjadi lebih sentral dalam desentralisasi pendidikan.

Armida S. Alisjahbana,¹⁵ menyebutkan bahwa dalam wujud pelaksanaan desentralisasi pendidikan, ada beberapa kewenangan-kewenangan pendidikan yang dapat didesentralisasikan, yakni sebagai berikut:

Komponen pendidikan	Kewenangan
Organisasi dan Poses Belajar Mengajar	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menentukan sekolah mana yang dapat diikuti seorang murid. 2. Waktu belajar di sekolah. 3. Penentuan buku yang digunakan. 4. Kurikulum. 5. Metode pembelajaran.
Manajemen Guru	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memilih dan memberhentikan kepala sekolah. 2. Memilih dan memberhentikan guru. 3. Menentukan gaji guru. 4. Memberikan tanggung jawab pengajaran kepada guru. 5. Menentukan dan mengadakan pelatihan kepada guru.
Struktur dan Perencanaan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Membuka atau menutup suatu sekolah. 2. Menentukan program yang ditawarkan sekolah. 3. Definisi dari isi mata pelajaran. 4. Pengawasan atas kinerja sekolah.

¹⁵ Armida S. Alisjahbana, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan*, (Bandung, Universitas Padjajaran, 2000), hal. 3

Sumber daya	<ol style="list-style-type: none"> 1. Program pengembangan sekolah. 2. Alokasi anggaran untuk guru dan tenaga administratif. 3. Alokasi anggaran untuk pelatihan guru.
-------------	---

Desentralisasi pendidikan berbeda dengan desentralisasi di bidang pemerintahan lainnya, dimana desentralisasi pada bidang pemerintahan berada pada tingkat kabupaten/kota. Sedangkan desentralisasi pendidikan tidak hanya berhenti pada tingkat kabupaten/kota saja, tetapi justru sampai pada lembaga pendidikan atau sekolah sebagai ujung tombak pelaksanaan pendidikan.

Sehubungan dengan itu, maka konsepsi desentralisasi pendidikan harus dikemas dalam program *school based management* (MBS), yakni suatu sistem manajemen yang bertumpu pada situasi dan kondisi serta kebutuhan sekolah setempat. Sekolah diharapkan mengenali seluruh infrastruktur yang berada di sekolah, seperti guru, siswa, sarana prasarana, finansial, kurikulum, dan sistem informasi. Unsur-unsur manajemen tersebut harus difungsikan secara optimal dalam arti perlu direncanakan, diorganisasi, digerakkan, dikendalikan, dan dikontrol.¹⁶ MBS harus didukung oleh partisipasi masyarakat yang diwadahi melalui komite sekolah/dewan sekolah yang memiliki peran sebagai berikut:

- a. Pemberi pertimbangan (*advisory agency*) dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan.
- b. Pendukung (*supporting agency*), baik yang berwujud finansial, pemikiran maupun tenaga dalam penyelenggaraan pendidikan.
- c. Pengontrol (*controlling agency*) dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan.

¹⁶ Hasbullah, *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hal. 56

- d. Mediator antara pemerintah eksekutif dan legislatif dengan masyarakat.¹⁷

Selain itu salah satu upaya dalam menerapkan desentralisasi pendidikan di sekolah, adalah dengan meningkatkan kapasitas otonomi sekolah itu sendiri dengan cara sebagai berikut:

- a. Manajemen Berbasis Sekolah (MBS).
- b. Pelibatan masyarakat.
- c. Pemberdayaan masyarakat.
- d. Orientasi pada kualitas.
- e. Meniadakan penyeragaman.¹⁸

Namun dibalik itu semua bahwa pelaksanaan desentralisasi pendidikan di Indonesia belum mampu membawa peningkatan bagi pengembangan pendidikan di daerah. Dengan kata lain, keadaan pengembangan pendidikan di daerah belum menunjukkan perbedaan yang berarti, atau sama saja antara sebelum dan sesudah dilaksanakan desentralisasi pendidikan. Bahkan desentralisasi pendidikan dalam hal tertentu malah menimbulkan kesulitan baru dibandingkan dengan keadaan sebelumnya. Karena untuk melaksanakan desentralisasi pendidikan secara nasional di seluruh wilayah Indonesia tampaknya mengalami banyak kesulitan, karena sejumlah masalah dan kendala yang perlu diatasi. Masalah-masalah sebagaimana disebutkan oleh Hasbullah antara lain:

- a. Masalah Kurikulum

Kondisi masyarakat Indonesia adalah heterogen dan masing-masing daerah mempunyai kesiapan dan kemampuan yang berbeda-beda dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan. Permasalahan relevansi pendidikan selama ini diarahkan kurangnya kepercayaan pemerintah pada daerah untuk menata sistem pendidikannya yang sesuai dengan kondisi objektif di daerahnya. Untuk itu kurikulum suatu lembaga pendidikan jangan hanya sekedar daftar mata pelajaran

¹⁷ H.A.R Tilaar, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), hal. 30

¹⁸ Hasbullah, *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hal. 56-63

saja yang dituntut di dalam suatu jenis dan jenjang pendidikan, tetapi lebih luas lagi yakni berisi kondisi yang sesuai dengan karakteristik daerah. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan Armida S. Sjahbana bahwa perlu kejelasan tentang kebijakan perumusan kurikulum, apakah hanya kurikulum inti yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, sedangkan muatan lokal dalam persentase yang cukup signifikan diserahkan pada masing-masing daerah atau bahkan langsung pada masing-masing sekolah. Saat ini kurikulum sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat dan daerah hanya dapat mengisi bagian kurikulum yang berupa muatan lokal dalam persentase yang sangat kecil.¹⁹

b. Masalah Sumber Daya Manusia (SDM)

SDM merupakan pilar utama dalam mengimplementasikan desentralisasi pendidikan, karena SDM yang kurang profesional akan menghambat pelaksanaan desentralisasi pendidikan. Penataan SDM yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan dan keahliannya menyebabkan pelaksanaan pendidikan tidak profesional. Misalnya ada beberapa tenaga kependidikan bahkan Kepala Dinas Pendidikan diangkat dari mantan camat, Kepala Dinas Pemadam Kebakaran, dan lain-lain. Meskipun para mantan pejabat itu pernah mengurus orang banyak, tetapi berbeda karakteristik dengan peserta didik dan orang-orang yang berkecimpung dalam dunia pendidikan.

c. Masalah Dana, Sarana, dan Prasarana Pendidikan

Persolan dana merupakan persoalan yang paling krusial dalam perbaikan dan pembangunan sistem pendidikan di Indonesia. Selama ini dikeluhkan bahwa mutu pendidikan rendah karena dana yang tidak mencukupi, anggaran untuk pendidikan masih rendah. Hal ini semestinya tidak perlu terjadi di era desentralisasi pendidikan karena anggaran pendidikan sudah diserahkan kepada pemerintah daerah dengan dikeluarkannya UU-PKPD Tahun 2004. Begitu pula telah ditegaskan dalam UU Sisdiknas Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 49 ayat

¹⁹ Armida S. Alisjahbana, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan*, (Bandung, Universitas Padjajaran, 2000), hal. 8

(1) dikemukakan bahwa “Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD.²⁰ Sayangnya, amanah yang jelas-jelas memiliki dasar dan payung hukum hingga saat ini belum bisa dilaksanakan dengan baik. Karena pemerintah daerah, eksekutif, dan legislatif belum menganggap pendidikan sebagai prioritas dalam pembangunan.

d. Masalah Organisasi Kelembagaan

Dalam hal kelembagaan kependidikan antar kabupaten/kota dan provinsi tidak sama dan terkesan berjalan sendiri-sendiri, baik menyangkut struktur, nama organisasi kelembagaan, dan lain sebagainya. Menurut undang-undang memang ada kewenangan lintas kabupaten/kota, tetapi kenyataannya itu hanyalah dalam tataran konsep, praktiknya tidak berjalan.

Sebagai gejala umum, jenjang dan jenis kelembagaan pendidikan dipilah-pilah sedemikian rupa sehingga tampak satu sama lain tidak mempunyai hubungan. Kelembagaan pendidikan tinggi misalnya seolah-olah tidak berkaitan dengan kelembagaan menengah.²¹

Disamping itu juga memiliki sisi kelemahan, antara lain:

- a. Tidak meratanya kemampuan dan kesiapan pemerintah daerah untuk menjalankan kebijakan desentralisasi pendidikan dan kesiapan daerah di wilayah terpencil. Bahkan untuk wilayah tertentu implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan secara penuh menjadi masalah tersendiri di daerah tersebut.
- b. Tidak meratanya kemampuan keuangan daerah melalui pendapatan asli daerah (PAD) dalam menopang pembiayaan pendidikan di daerahnya masing-masing, terutama daerah-daerah miskin.
- c. Belum adanya pengalaman dari masing-masing pemerintah daerah untuk mengatur sendiri pembangunan pendidikan di daerahnya sesuai dengan semangat daerah yang bersangkutan. Sehingga

²⁰ Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

²¹ Hasbullah, *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hal. 20-29

dikhawatirkan implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan bagi sekolah dan orang tua akan memperbanyak sumber pendanaan dan memperbesar akses terhadap informasi yang pada gilirannya akan dapat melahirkan beragam metode, kriteria, pilihan-pilihan, dan juga hasil. Secara perlahan-lahan, keragaman ini akan menimbulkan ketidaksetaraan sekolah antar daerah.²²

Dengan demikian dalam konteks desentralisasi, peran masyarakat sangat diperlukan, terutama aparatur pendidikan baik di pusat maupun di daerah untuk membangun pendidikan yang mandiri dan profesional. Karena titik berat disentralisasi diletakkan pada kabupaten/kota, untuk itu peningkatan kualitas aparatur pendidikan di daerah sangatlah mendasar, terutama pada lapisan yang terdekat dengan rakyat yang akan memberikan pelayanan. Efektivitas pelayanan pendidikan pada tingkat akar rumput (*grass root*) juga penting untuk mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan pendidikan.²³

Diantara persoalan yang dihadapi pendidikan di daerah sekarang adalah menyangkut mutu lulusan yang masih rendah, kondisi fisik sekolah yang memprihatinkan, kekurangan guru, dan kualifikasinya yang tidak sesuai, ketidakmerataan penyelenggaraan pendidikan, kurikulum, dan lain-lain. Merupakan pekerjaan rumah yang cukup berat bagi pemerintah daerah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah.

b. Implikasi Desentralisasi Pendidikan Terhadap Pengembangan Pendidikan Islam

Pelaksanaan otonomi daerah telah menimbulkan perubahan besar, bukan hanya dalam bidang pemerintahan dan birokrasi, tetapi juga dalam bidang pendidikan. Pendidikan umum yang dikelola oleh Departemen Pendidikan Nasional yang jelas posisinya karena termasuk kewenangan yang diserahkan oleh pusat ke daerah (didesentralisasikan). Sementara itu

²² <http://www.desentralisasipendidikan.com>, diakses pada tanggal 13 Juni 2022, 14:30

²³ Hasbullah, *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hal. 14-15

pendidikan Islam, madrasah, dan pesantren yang berada di bawah Kementerian Agama, sampai sekarang masih banyak diperdebatkan.

Dalam rangka pelaksanaan UU Nomor 33 Tahun 2004, ada keinginan bahwa lembaga-lembaga pendidikan Islam juga didesentralisasikan dalam artian pengelolaannya satu atap yaitu Dinas Pendidikan di daerah. Dengan cara pengelolaan tersebut diharapkan posisi pendidikan Islam tidak lagi terpinggirkan terutama dalam aspek pembiayaan, ia akan masuk dalam anggaran APBD. Namun di satu sisi ada keinginan agar posisi pendidikan Islam tetap di bawah Kementerian Agama dengan didekonsentrasikan ke Kantor Wilayah Kementerian Agama provinsi setempat. Tentang pembiayaannya diharapkan juga mendapatkan dari APBD. Hal ini mengingat bagaimanapun pendidikan Islam merupakan aset daerah yang berperan besar dalam menyelenggarakan pendidikan dan mengembangkan sumber daya manusia (SDM) di daerah, namun dalam realitas pengembangannya banyak yang sangat memprihatinkan. Seperti dikatakan Azyumardi Azra, bahwa keberadaan pendidikan Islam tidak bisa dipungkiri dalam mencerdaskan kehidupan bangsa yang semestinya harus dibantu dan dipelihara. Tapi sayangnya, peran pemerintah terhadap lembaga-lembaga pendidikan Islam sejak awal kemerdekaan sampai sekarang sangat minim.²⁴

Untuk menjawab semua persoalan di atas, maka Menteri Agama mengeluarkan surat yang ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri Nomor MA/402/2000 pada tanggal 21 November 2000 tentang penyerahan kewenangan di bidang pendidikan agama dan keagamaan pada sekolah umum dan madrasah diserahkan kepada daerah kabupaten/kota sesuai dengan asas desentralisasi pemerintah yang meliputi aspek-aspek:

1. Operasional penyelenggaraan.
2. Penjabaran kurikulum.
3. Penyediaan tenaga dan kependidikan.
4. Penyediaan sarana dan prasarana.

²⁴ Azyumardi Azra, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional: Rekonstruksi dan Demokrasi*, (Jakarta: Kompas, 2002), hal. 8

5. Penyediaan anggaran.²⁵

Tetapi sampai saat ini belum terdapat kesamaan visi dalam pengelolaan lembaga pendidikan Islam di daerah. Pihak pemerintah daerah (Dinas Pendidikan Provinsi dan Kabupaten/Kota) umumnya masih beranggapan bahwa pengelolaan pendidikan Islam bukanlah tanggungjawab mereka, tetapi menjadi tanggung jawab Kementerian Agama (pusat) sehingga tidak perlu ada penganggaran secara khusus.

Sejatinya kebijakan pengelolaan pendidikan agama tidak dipisahkan dengan kebijakan pengelolaan pendidikan secara umum karena sejak diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 yang disempurnakan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004.²⁶ Untuk itu pembiayaan pendidikan tidak boleh diskriminatif dan harus mencerminkan keadilan. Hal ini dapat ditempuh dengan dengan cara melakukan subsidi silang, imbas swadaya dan *block grant*. Subsidi silang harus dilakukan oleh pemerintah pusat untuk menghindari timbulnya kesenjangan antara (madrasah daerah miskin dan daerah kaya. Imbas swadaya dapat dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah untuk mendorong berkembangnya dan meningkatnya program-program yang menjadi unggulan pusat dan daerah. *Block grant* dapat diberikan oleh pemerintah pusat dan daerah untuk meningkatkan kualitas program-program yang memiliki prospek untuk berkembang lebih lanjut dengan cara berkompetisi.²⁷ Karena secara yuridis formal, salah satu tujuan pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk memberdayakan daerah, yakni dengan memberikan kewenangan tertentu bagi daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri segala sesuatu yang dibutuhkan demi kesejahteraan/keselamatan semua.

Disamping itu barangkali kemampuan tawar-menawarnya (*bargaining*) dengan pemerintah daerah rendah dan jarang sekali terjadi komunikasi yang baik antara Kementerian Agama dengan pemerintah

²⁵ Abdul Rahman Shaleh, *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hal. 146

²⁶ Suwito, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hal. 298-299

²⁷ *Ibid*, hal. 300

daerah menyangkut pembiayaan lembaga pendidikan yang menjadi binaannya. Dan hanya meminta sekedar bantuan, tetapi tidak teranggarkan secara khusus pada APBD.

Oleh karena itu sudah saatnya dilakukan reposisi terhadap lembaga pendidikan Islam (madrasah) sebagai wujud perubahan sistem pendidikan sentralisasi menuju desentralisasi sebagai pengejawantahan dari UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004, dengan kebijakan sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan madrasah tetap dilakukan oleh masyarakat, beberapa hal mengenai penyelenggaraan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, terutama pada aspek pembiayaan, kelembagaan dan manajerial, sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Sedangkan persiapan dan pengembangan materi pelajaran yang bersifat substansi keagamaan dan ciri kekhususan keislaman tetap dikelola oleh Departemen Agama (sekarang Kementerian Agama).
2. Pengelolaan dan penyelenggaraan madrasah dilakukan oleh pemerintah daerah dalam satu atap pengelolaannya yaitu membentuk Dinas Pendidikan. Kementerian Agama kabupaten/kota berfungsi sebagai tugas pengalihan dan tugas-tugas agama.²⁸

Jadi dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa implikasi desentralisasi pendidikan terhadap pendidikan Islam belum begitu signifikan, karena pembangunan pendidikan Islam belum mendapat perhatian khusus dari pemerintah daerah atau pemerintah kota sehingga tidak dianggarkan secara khusus dalam APBD. Dan masih beranggapan bahwa tanggung jawab untuk memajukan pendidikan Islam adalah menjadi tanggung jawab pemerintah pusat yang dalam hal ini adalah Kementerian Agama Republik Indonesia.

Namun dengan demikian di era otonomi daerah dengan asas dekonsentrasi dan desentralisasi pendidikan, insan pada pendidikan Islam sedikit lega karena mendapat perhatian dan kesetaraan dengan insan pada pendidikan umum dalam hal mendapatkan haknya. Hal ini nampak pada

²⁸ Abdul Rahman Shaleh, *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hal. 148

adanya pemberian tunjangan isentif bagi para guru non PNS yang mengajar di madrasah, begitu pula para guru PNS Kementerian Agama yang mengajar di madrasah atau sekolah diberikan tunjangan kesra dan dari pemerintah daerah yang besarnya diberikan bervariasi sesuai dengan kemampuan keuangan masing-masing daerah. Semua ini tidak pernah diterima oleh para guru pada era sebelumnya (era sentralisasi pendidikan). Namun pemberian bantuan dalam bentuk bangunan fisik dari dana APBD belum begitu nampak jelas dan walaupun ada tidak merata.

5. Kesimpulan

Desentralisasi pendidikan didefinisikan oleh Hamzah, sebagai upaya untuk mendelegasikan sebagian atau seluruh wewenang di bidang pendidikan yang seharusnya dilakukan oleh unit atau pejabat pusat kepada unit atau pejabat di bawahnya, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, atau dari pemerintah kepada masyarakat. Salah satu wujud dari desentralisasi ialah terlaksananya proses otonomi dalam penyelenggaraan pendidikan

Desentralisasi pendidikan merupakan angin segar bagi dunia pendidikan, karena salah satu tujuan desentralisasi pendidikan adalah untuk mengurangi campur tangan atau intervensi pusat terhadap persoalan-persoalan pendidikan yang semestinya bisa diputuskan dan dilaksanakan oleh unit di tataran bawah yakni pemerintah daerah. Sehingga dengan itu pendidikan bisa dirangan dan dilaksanakan oleh masing-masing daerah yang ada di Indonesia sesuai dengan karakteristik daerah tersebut. Di samping itu manajemen pendidikan dapat dikelola oleh daerah sampai kepada masyarakat bahkan di sekolah dengan mengembangkan *base school management* (MBS). Tapi tentu saja setiap kebijakan yang dibuat tak lepas dari permasalahan disana-sini, begitu pula dengan desentralisasi pendidikan di Indonesia tak terlepas dari plus-minusnya.

Namun pelaksanaan desentralisasi pendidikan yang selama ini dilaksanakan belum berdampak positif terhadap pendidikan Islam, dimana pendidikan Islam tidak mendapat porsi dari anggaran pendapatan daerah (APBD) untuk membangun atau membantu operasional pendidikan Islam. Padahal eksistensi pendidikan Islam di suatu daerah tidak kalah pentingnya

dalam mengembangkan sumber daya manusia (SDM) dan pembinaan akhlak spritual bangsa.

DAFTAR RUJUKAN

Abdurrahmansyah. 2005. *Wacana Pendidikan Islam*. (Yogyakarta: Global Pustaka Utama)

Alisjahbana, Armida S. 2000. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan*. (Bandung: Universitas Padjajaran)

Azra, Azyumardi. 2002. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional: Rekonstruksi dan Demokrasi*. (Jakarta: Kompas)

Hamzah. 2008. *Profesi Kependidikan: Problema, Solusi, dan Reformasi Pendidikan di Indonesia*. (Jakarta: PT Bumi Aksara, Cet. II)

Hadiyanto. 2004. *Mencari Sosok Desentralisasi Manajemen Pendidikan di Indonesia*. (Jakarta: Rineka Cipta)

Hasan M. Ali, Mukti Ali. 2003. *Kapita Selekta Pendidikan Islam*. (Jakarta: Pedoman Ilmu Jaya)

Hasbullah. 2010. *Otonomi Pendidikan*. (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada)

Komite Reformasi Pendidikan. 2001. *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Nasional*. (Jakarta: Balitbang Depdiknas)

Sirozi, M. 2005. *Politik Pendidikan*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada)

Sufyarman, M. 2003. *Kapita selekta Manajemen Pendidikan*. (Bandung: Alfabeta)

Shaleh, Abdul Rahman. 2006. *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada)

Suwito. 2008. *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group)

Tilaar, H.A.R. 2004. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. (Jakarta: Rineka Cipta)

<http://www.desentralisasipendidikan.com>