

# PARAMEDIA

JURNAL KOMUNIKASI DAN INFORMASI KEAGAMAAN

**Pemikiran Fiqih Ibn Qayyim Al-Jawziyah**

Ahmad Saiful Anam

**Maslahah Sebagai Istinbāt Hukum Islam (Analisis Epistemologis)**

M. Faishal Munif

**Dinamisasi Fiqih Mu'amalah Menuju Konsep Perbankan Syari'ah**

Sjechul Hadi Permono

**Dhimmi dalam Perspektif Hukum Islam dan HAM**

Abu Azam Al-Hadi

**Gender dalam Islam Perspektif Al-Qur'an dan Al-Hadith**

Istibsjaroh

**Dinamika Subkultur Pesantren**

Moh. Ali Aziz

**Otonomi Daerah dan Otonomi Pendidikan Dasar:**

**Menyongsong Pendidikan Berbasis Masyarakat**

Moch. Achjar

LEMBAGA PENELITIAN IAIN SUNAN AMPEL  
SURABAYA

# PARAMEDIA

## Jurnal Komunikasi dan Informasi Keagamaan

---

---

### **Pemimpin Redaksi**

*H. A. Saiful Anam*

### **Wakil Pemimpin Redaksi**

*Bambang Subandi*

### **Sekretaris Redaksi**

*H. Fachrur Rozy Hasy*

*Syaikhul Amin*

### **Penyunting Ahli**

*H. M. Ridlwan Nasir*

*H. Imam Bawani*

*Thoha Hamim*

*H. Saidun Fiddaroini*

*H. Nur Syam*

### **Penyunting Pelaksana**

*Achmad Zaini*

*Saiful Jazil*

*Biyanto*

*Jeje Abdul Rozak*

*Amiq*

*Masdar Hilmy*

*Khoirun Ni'am*

### **Sekretariat**

*Rijalul Faqih*

*Sahuri*

*Ruhayati*

*M. Syaeful Bahar*

*Amirullah*

*Emy Tyartiani*

*Abdul HALim*

*Imampuri*

---

**Jurnal Paramedia** pertama kali terbit pada bulan April 2000, dan terbit empat kali setahun. Jurnal ini diterbitkan oleh Lembaga Penelitian IAIN Sunan Ampel dengan Rektor sebagai pelindung dan Pembantu Rektor 1 sebagai pengarah.

---

**Alamat Penerbit/Redaksi:** Pusat Penelitian IAIN Sunan Ampel, Jl. A. Yani 117 Surabaya (60237), Telp. (031) 8410298 Ps. 30, Fax. (031) 8413300  
E-Mail: [sunanampel@surabaya.wasantara.net.id](mailto:sunanampel@surabaya.wasantara.net.id)  
Homepage: <http://www.geocities.com/hotsprings/6774>

# DAFTAR ISI

Editorial ( i )

Pedoman Transliterasi ( ii )

Daftar Isi ( iii )

- **Pemikiran Fiqih Ibn Qayyim Al-Jawziyyah**  
*Ahmad Saiful Anam ( 1 - 14 )*
- **Masalah sebagai Istinbāṭ Hukum Islam (Analisis Epistemologis)**  
*M. Faishal Munif ( 15 - 32 )*
- **Dinamisasi Fiqih Mu'amalah Menuju Konsep Perbankan Syari'ah**  
*Sjechul Hadi Permono ( 33 - 47 )*
- **Dhimmī dalam Perspektif Hukum Islam dan HAM**  
*Abu Azam Al-Hadi ( 48 - 58 )*
- **Jender dalam Islam Perspektif Al-Qur'an dan Al-Hadith**  
*Istibsjaroh ( 59 - 73 )*
- **Dinamika Sub Kultur Pesantren**  
*Moh. Ali Aziz ( 74 - 90 )*
- **Otonomi Daerah dan Otonomi Pendidikan Dasar: Menyongsong Pendidikan Berbasis Masyarakat**  
*Moch. Achjar ( 91 - 107 )*

# OTONOMI DAERAH DAN OTONOMI PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN DASAR: MENYONGSONG PENDIDIKAN BERBASIS MASYARAKAT

*Moch. Achjar<sup>1</sup>*

**Abstrak:** National education system should be developed towards the integration of formal and non-formal systems which enable the society to have better access and greater and more flexible chance to get education. Such integration of national education systems will produce lifelong learning and learning society. Based on such a view, local autonomy in implementing society-based primary education is the most proper instrument to achieve the purpose, because primary education is fundamental in developing national education and civilization. With the spirit of local autonomy, it is also expected that a model process of education implementation will reveal the characteristics of local potentials. In that way, education can be actually enjoyed by and oriented towards society.

**Keywords:** Otonom, Basic Education, and society

---

<sup>1</sup> Penulis adalah Pembantu Rektor II IAIN Sunan Ampel Surabaya

## **Pendahuluan**

Pendidikan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang harus terpenuhi agar manusia berkembang menjadi makhluk yang mulia dan sempurna. Untuk memenuhi kebutuhan pendidikan warga negara Indonesia, pemerintah telah menetapkan wajib belajar 9 tahun, yaitu pendidikan dasar yang harus diperoleh setiap warga negara Indonesia.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah nomor 28 tahun 1990 tentang pendidikan dasar, yang dimaksud pendidikan dasar adalah sekolah dasar (SD), program 6 tahun dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), program tiga tahun. Tujuan pendidikan dasar adalah memberikan bekal kemampuan dasar peserta didik untuk mengembangkan kehidupannya sebagai pribadi, anggota masyarakat, warga negara, dan anggota umat manusia, serta mempersiapkan peserta didik untuk mengikuti pendidikan menengah.

Pada negara berkembang seperti Indonesia, sejumlah penduduk usia muda lebih banyak dibandingkan dengan jumlah penduduk usia tua, sehingga menuntut tersedianya lembaga pendidikan dasar yang banyak pula. Untuk itu, pemerintah pada masa Orde Baru telah mengupayakan peningkatan jumlah sekolah dasar. Sejak tahun 1973 sampai 1991 telah terbangun 145.500 unit gedung SD dengan 3 ruang kelas. Sarana fisik yang telah dibangun pemerintah Orde Baru pada tahun 1984 telah dapat menampung semua anak Indonesia usia 7-12 tahun untuk mengenyam pendidikan di sekolah dasar (SD). Dilihat dari peningkatan jumlah gedung, menurut Suryadi<sup>2</sup>, Indonesia merupakan salah satu negara yang berhasil dalam menangani masalah pendidikan dasar.

Tetapi bila dilihat dari hasil pendidikan yang berkaitan dengan kualitas lulusan sekolah dasar, maka Indonesia merupakan salah satu negara yang paling rendah kualitas pendidikannya. Rendahnya kualitas pendidikan Indonesia menurut Suryadi, disebabkan oleh kemampuan manajemen sekolah dan teknis profesionalisme yang masih rendah.<sup>3</sup> Hal ini teridentifikasi dari tidak meratanya penempatan guru, masih banyak guru yang tidak layak mengajar; distribusi buku dan alat pelajaran yang dilakukan oleh pusat, sehingga tidak efisien; banyak waktu pembelajaran yang tidak efektif, karena digunakan untuk kegiatan-kegiatan ceremonial;

---

<sup>2</sup> Ace Suryadi, *Analisa Kebijakan Pendidikan Suatu Pengantar* (Bandung: Remaja Rosdakarya. 1994), 36.

<sup>3</sup> *Ibid.*, 37

dan kepala sekolah yang belum menguasai manajemen, karena mereka tidak dipersiapkan melalui pendidikan formal manajemen pendidikan.

Sedangkan menurut Tilaar rendahnya kualitas pendidikan Indonesia ditinjau dari sisi manajemen antara lain karena (1) adanya ketimpangan antara pembinaan teknis dan pengelolaan sekolah dasar yang bersumber dari tidak terpadunya antara PP nomor 65 tahun 1951 dengan PP nomor 28 tahun 1990, (2) kebijakan pemerintah yang bersifat sentralistik yang menyebabkan rendahnya partisipasi masyarakat dalam menanganai pendidikan dasar.<sup>4</sup>

Bagi penulis, tulisan pendek ini akan mencoba memberikan alternatif solusi tentang pendidikan dasar pada era sentralisasi menuju pendidikan berbasis masyarakat.

### **Kilas Historis Pendidikan Dasar pada Era Sentralisasi**

Pada masa Orde Baru dengan pemerintahan negara yang berbau militeristik, di mana penguasa negara bersifat birokratik-oktorian, sangat berpengaruh pada seluruh aspek pendidikan termasuk salah satunya dunia pendidikan. Pola pengembangan sekolah yang sentralisasi menjadi problematik praktisi pendidikan di mana segala perangkat pendidikan harus seragam dari pusat, dengan tanpa memperhatikan relevansi atau keadaan dan kebutuhan daerah. Padahal, Indonesia adalah termasuk negara yang berkembang dengan keanekaragaman sosial dan budaya, negara kepulauan yang jelas-jelas mempunyai corak dan karakter yang berbeda-beda. Dengan demikian, dalam hal kebijakan pengelolaan pendidikan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain tidak bisa diseragamkan. Dengan diilhami latar belakang pendidikan penguasa negara yang militeristik, di mana kebijakan selalu tersentral menjadi kebiasaan dan berkembang dalam menjalankan roda pemerintahan berupa manajemen sentralistik.

Kecenderungan kepada pendekatan manajemen sentralistik yang berkembang di Indonesia, menurut Tilaar, disebabkan oleh faktor-faktor sejarah dan budaya antara lain: *pertama*, adanya penjajahan yang telah mematikan inisiatif bangsa Indonesia, *kedua*, budaya feodalisme yang melahirkan kepemimpinan yang tidak kreatif dan tidak terbuka.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Tilaar, *Manajemen Pendidikan Nasional* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2001), 74-75.

<sup>5</sup> *Ibid.*,

Karakteristik pendekatan manajemen sentralistik antara lain tumbuhnya sistem “petunjuk dan restu-restuan”, sehingga tidak tumbuh kreatifitas pada bawahan, sistem yang kaku, tidak transparan, dan pengawasan yang tinggi. Manajemen sentralistik pada pemerintahan Orde Baru juga berimbas pada pengelolaan pendidikan dasar. PP nomor 28 tahun 1990 memberikan gambaran penerapan manajemen sentralistik pada lembaga pendidikan dasar. Pasal 8 menyatakan “Pengelolaan pendidikan dasar sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional merupakan tanggung jawab menteri”. Pasal 10 ayat 1 menyatakan, “Tanggung jawab atas pengelolaan madrasah dilimpahkan menteri kepada menteri agama”. Dari dua pasal tersebut dapat dilihat bahwa pengelolaan lembaga pendidikan dasar merupakan tanggung jawab menteri. Hal ini menghilangkan tanggung jawab dan sekaligus partisipasi masyarakat sebagai bagian dari lembaga pendidikan.

Pasal 13 menyatakan, “Kepala sekolah dari satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah bertanggung jawab atas penyelenggaraan kegiatan pendidikan, administrasi sekolah, pembinaan tenaga kependidikan lainnya dan pendayagunaan sarana dan prasarana kepada menteri. Pasal ini dengan jelas menghilangkan pertanggung jawaban lembaga pendidikan kepada masyarakat dan pertanggung jawaban kepada publik secara transparan juga tidak ada, padahal yang berkepentingan penuh di lembaga pendidikan adalah masyarakat. Tapi dari sisi pasal ini memberikan kemudahan bagi pemerintah untuk mengontrol mutu pendidikan.

Pasal 9 ayat 1 menyatakan, “Pengadaan, pendayagunaan dan pengembangan tenaga kependidikan, kurikulum, buku pelajaran, dan peralatan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah adalah tanggung jawab menteri. Pasal 11 ayat 2 menyatakan, “Pengadaan, pendayagunaan dan pengembangan tenaga kependidikan, diselenggarakan oleh departemen agama diatur oleh menteri agama setelah mendengar pertimbangan dari menteri. Dari dua pasal di atas menunjukkan manajemen di lembaga pendidikan dasar tidak efektif dan efisien, karena semua dari pusat. Kreatifitas lebih parah lagi membentuk masyarakat yang paternalistik (dalam bahasa jawa: *trimo ing pandum*) atau kalau penulis pinjam bahasanya Harmoko “menunggu petunjuk dari Yang Mulia Bapak Presiden”. Rasa kurang memiliki lembaga pendidikan menggejala terutama sekolah yang berstatus negeri. Masyarakat sangat apatis. Walaupun sampai lembaga akan roboh pun tidak mau membantu mengatasinya, dengan alasan sekolah itu milik pemerintah.

Sementara dalam hal pembiayaan juga seluruhnya pemerintah yang menjadi sumber biaya. Sebagaimana yang tercantum dalam pasal 26, yaitu: (1) pemerintah atau badan yang menyelenggarakan satuan pendidikan dasar harus membiayai penyelenggaraan pendidikan dari satuan pendidikan yang bersangkutan, (2) pembiayaan lainnya serta tenaga administrasi, pengadaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana, penyelenggaraan pendidikan. Namun, dana pendidikan yang dianggarkan dari APBN sangat rendah, sehingga membawa dampak yang sangat besar terhadap peningkatan mutu pendidikan.

Pada manajemen pendidikan dasar yang sentralistik tidak terjadi mobilisasi sumber pendidikan (dana, prasarana, dan partisipasi masyarakat). Sumber pendidikan tidak dapat dimanfaatkan secara optimal. Masyarakat pun tidak menghayati untuk apa dia berpartisipasi, karena belum mengetahui urgensi kebutuhannya. Pengadaan tenaga kependidikan yang dilakukan secara sentralistik mengalami masalah yang serius pada penempatan dan penyebarannya.

Jadi, hal-hal yang menjadikan pendidikan sulit berkembang pada era sentralistik adalah sebagai berikut. Pertama, Indonesia adalah negara berkembang yang mempunyai keanekaragaman sosial budaya yang berbeda, sehingga mustahil untuk dapat diseragamkan antara daerah yang satu dengan daerah lain. Kedua, kebijakan pendidikan yang sentralistik. Ketiga, daya kreatifitas pengelolaan pendidikan rendah, sebab paradigma pendidikan harus sesuai dengan keinginan pusat. Keempat, tidak menekankan proses pendidikan, akan tetapi ditekankan pada hasil pendidikan yang mengerti birokrasi negara.

Jadi, sebagai upaya untuk keluar dari lingkaran setan sistem pendidikan sentralistik adalah merubah pola sentralisasi ke desentralisasi pendidikan agar dapat menghasilkan anak bangsa yang berkualitas dan mampu menghadapi persoalan bangsa dengan tegar, arif, dan bijaksana.

### **Mengenal Visi, Misi, Strategi, dan Kebijakan Otonomi Daerah**

Visi adalah pandangan normatif tentang bagaimana seharusnya penyelenggaraan pendidikan yang otonom. Secara mikro manajemen pendidikan dilakukan di sekolah oleh guru dibawah kepemimpinan Kepala Sekolah. Sedangkan secara makro oleh pengelolaan pendidikan dilakukan oleh pengelola di tingkat wilayah kabupaten, propinsi hingga nasional dibawah koordinasi Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri terkait lainnya. Namun demikian, visi pokok dari otonomi dalam penyelenggaraan



pendidikan bermuara pada upaya pemberdayaan (*empowering*) terhadap masyarakat setempat untuk menentukan sendiri jenis dan muatan kurikulum, proses pembelajaran dan sistem penilaian hasil belajar, guru dan kepala sekolah, fasilitas dan sarana belajar untuk putra-putri mereka. Peran pemerintah baik diwakili oleh Departemen Teknis maupun oleh pemerintah daerah (Pemda) di tingkat kecamatan, kabupaten, dan propinsi adalah memberikan dukungan baik berupa dana, fasilitas, dan ekspertis agar dapat terselenggaranya pelayanan pendidikan yang bermanfaat bagi pembangunan kehidupan riil di masyarakat dan dilakukan oleh masyarakat sendiri dengan mengacu pada standar mutu akademik secara nasional maupun internasional.

Termasuk dalam visi pemberdayaan ini adalah bahwa pemerintah tidak seharusnya memonopoli penyelenggaraan pendidikan, tetapi harus membantu dan memfasilitasi masyarakat dalam menyelenggarakan pelayanan pendidikan melalui skema subsidi sesuai kemampuan masyarakat. Skema subsidi yang berkeadilan adalah satu paket subsidi dengan formula anggaran dan satuan biaya yang tidak diskriminatif dan berpihak kepada masyarakat kurng beruntung secara ekonomi sosial dan budaya. Pemberian subsidi berupa formasi guru, anggaran rutin, anggaran pembangunan, dan dana bantuan operasional (BOP) berlaku untuk semua sekolah negeri dan swasta, umum maupun keagamaan, di kota dan di desa dengan memperhatikan kemampuan ekonomi dan daya beli masyarakat yang memerlukan pendidikan. Bagi masyarakat yang mampu, seperti yang terdapat di pekotaan, subsidi seyogyanya lebih kecil dibandingkan yang diterimakan kepada masyarakat di pedesaan, apalagi pada desa tertinggal dan terpencil. Misalnya, subsidi untuk sekolah di ibukota propinsi maksimum 25%, sedangkan tingkat subsidi untuk sekolah di ibukota kabupaten dan kecamatan dan di desa masing-masing 50%, 75%, hingga 100%. Laporan Bank Dunia<sup>6</sup> mengindikasikan bahwa kesenjangan pendidikan terutama untuk tingkat pendidikan dasar merupakan sumber utama dari terjadinya kemiskinan struktural.

### **Misi**

Misi merupakan target pencapaian jangka pendek, menengah, dan panjang dalam merealisasikan terlaksanannya otonomi dalam penyeleng-

---

<sup>6</sup> World Bank, *Education in Indonesia. From Crisis To Recaovery* (Wosihington D. C. World Bank's Report No. 16369-Ind), 21.

garaan pendidikan. Misi jangka pendek adalah membangun perangkat infra struktur sistem pendidikan yang memihak kepada pemberdayaan masyarakat akar rumput melalui kebijakan restrukturisasi dalam sistem pendidikan. Misi jangka menengah adalah memantapkan infra struktur melalui kebijakan rekapitalisasi terhadap komponen penunjang dalam system pendidikan. Sedangkan misi jangka panjang adalah membangun lembaga pendidikan yang mandiri secara akademik dan finansial melalui kebijakan restrukturisasi dan rekapitalisasi yang berkesinambungan.

Untuk efektivitas dalam pelaksanaannya, baik visi maupun misi, desentralisasi penyelenggaraan pendidikan tersebut harus disosialisasikan kepada segenap lapisan masyarakat, terutama para pakar pendidikan di masyarakat maupun para praktisi di sekolah sebagai wacana nasional dan sekaligus menjadi masukan kepada Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen terkait dalam penyusunan kebijakan pendidikan di tingkat nasional (*makro*) hingga tingkat sekolah (*mikro*). Keberhasilan dalam mensosialisasikan visi dan misi serta segenap komponen kebijakan pendukung pelaksanaannya dapat menjadikan otonomi sebagai peluang bagi penciptaan masyarakat yang demokratis dalam arti yang sesungguhnya. Sedangkan kegagalan dalam mensosialisasikannya, termasuk melalui penyiapan SDM yang sistematis, kebijakan otonomi daerah dapat menjadi racun demokrasi berupa *chaos* dalam pemerintahan yang dapat mengakibatkan disintegrasi bangsa.

### **Strategi dan Kebijakan Otonomi Daerah**

Perubahan strategi dan kebijakan pendidikan dasar dan menengah mulai dari tingkat nasional (Departemen) hingga ke tingkat sekolah merupakan suatu keharusan. Pendekatan sentralistik dan paternalistik yang selama ini menjadi acuan dalam manajemen dan sistem pendidikan perlu diubah menjadi pendekatan desentralistik yang otonom. Kurikulum pendidikan yang seragam atas dasar pertimbangan untuk menjaga kesatuan nasional telah mengabaikan keberagaman kebutuhan pengembangan SDM yang sesuai dengan ciri khas, potensi ekonomi, social, dan budaya daerah. Sistem penilaian dengan Jadwal seragam ujian nasional (EBTANAS) telah mengubah pola pembelajaran di sekolah yang hanya mengejar nilai ujian ketimbang pengembangan keterampilan dan pembentukan kepribadian yang mampu menciptakan pekerjaan secara mandiri. Sistem pembiayaan pendidikan yang sentralistik diatur melalui anggaran rutin dan sistem proyek pembangunan secara terpusat telah

mengakibatkan panjangnya mata rantai pencairan dana, sehingga mendorong terjadi kebocoran anggaran yang besar di mana guru tidak berdaya untuk menghentikannya.

Pengadaan dan penempatan guru secara nasional oleh Departemen dan BAKN ternyata telah mengakibatkan pemborosan (*inefficiency*) dalam penggunaan sumber daya manusia (SDM) dan dana seperti menumpuknya guru di kota tetapi kekurangan di desa. Sistem penggajian guru yang rendah dan tidak mengacu pada beratnya tugas dan tanggungjawab serta kebutuhan hidup yang layak sebagai guru telah memaksa mereka untuk mengajar di beberapa tempat, atau menjadi tukang ojek maupun bertani sebagai pekerjaan utama, sedangkan mengajar di sekolahnya merupakan pekerjaan sampingan dengan prioritas kedua atau ketiga. Oleh karena itu, untuk melaksanakan visi dan misi desentralisasi dan otonomi pendidikan perlu dilakukan perubahan strategi dan kebijakan pendidikan melalui restrukturisasi dan rekapitalisasi terhadap semua komponen sistem dan manajemen pendidikan nasional.

### **Otonomi Daerah dan Otonomi Pendidikan Dasar**

Tujuan otonomi pendidikan adalah untuk memberdayakan lembaga pendidikan baik sekolah maupun luar sekolah sebagai pusat pembudayaan nilai, sikap, dan kemampuan serta mengkaitkan partisipasi keluarga dan masyarakat yang didukung oleh sumber daya yang berkualitas, dana, sarana, dan prasarana yang memadai.

Memang dalam desentralisasi pendidikan ada kelebihan dan kelemahan. Akan tetapi, kelemahan yang tampak pada saat ini merupakan proses kemapanan menuju kesuksesan konsep desentralisasi. Jika dikaji, kelebihan dari otonomi/desentralisasi pendidikan sebagaimana menurut S.H. Sarundajang adalah sebagai berikut.<sup>7</sup>

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat.
2. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak dan membutuhkan tindakan yang cepat sehingga daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat.
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.

---

<sup>7</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan ke Daerah* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001), 27-28.

4. Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan (deferensial) dan pengkhususan (spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri pada kebutuhan atau keperluan daerah.
5. Dengan adanya desentralisasi teritorial, daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat dilaksanakan dan diterapkan di seluruh wilayah negara. Hal-hal yang ternyata kurang baik, dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah untuk ditiadakan.
6. Mengurangi kemungkinan kesewenangan-kesewenangan dari pemerintah pusat. Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kesewenangan memutuskan yang besar kepada daerah.
7. Akan memperbaiki kualitas pelayanan karena dia lebih dekat dengan masyarakat yang dilayani.

Jadi kelebihan dari otonomi daerah menurut S.H. Sarundajang dapat dijabarkan sebagai berikut.

1. Masyarakat dan pengajaran dapat disesuaikan dengan memenuhi kebutuhan masyarakat setempat.
2. Kemungkinan adanya persaingan yang sehat diantara daerah sehingga masing-masing berlomba-lomba untuk menyelenggarakan sekolah dan pendidikan yang baik.
3. Dengan struktur organisasi pendidikan yang dijalankan secara desentralisasi ini, kepala sekolah tidak semata-mata merupakan seorang guru kepala sekolah, tetapi seorang pemimpin professional dengan tanggung jawab yang luas dan langsung terhadap hasil-hasil yang dicapai oleh sekolah. Ia bertanggungjawab terhadap pemerintah dan masyarakat setempat. Semua kegiatan sekolah yang dijalkannya mendapat pengawasan dan social-control yang berlangsung dari pemerintah dan masyarakat setempat.<sup>8</sup>

Pada masa desentralisasi diupayakan terwujudnya pengelolaan pendidikan yang berbasis sekolah. Hal itu ditandai dengan otonomi yang luas di sekolah, partisipasi masyarakat yang tinggi dan tetap berakar pada

---

<sup>8</sup> Ngalim Purwanto, *Administrasi dan Supervisi Pendidikan* (Bandung, Rosdakarya, 1995), 54-55.

kebijakan pendidikan nasional. Sekolah yang mandiri ditandai dengan tampilan kinerja sekolah yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut.

1. Lebih mengetahui kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman bagi dirinya dibandingkan dengan pihak lain, sehingga dapat memberdayakan sumber daya yang ada secara optimal untuk memajukan sekolah.
2. Lebih mengetahui kebutuhan khususnya input yang akan dikembangkan dan didayagunakan dalam proses pendidikan sesuai dengan tingkat perkembangan dan kebutuhan peserta didik.
3. Lebih dapat bertanggungjawab tentang mutu pendidikan kepada pemerintah, orang tua siswa, dan masyarakat pada umumnya melalui akuntabilitas yang baik dan transparan.
4. Lebih bisa melakukan persaingan sehat dengan sekolah-sekolah lain dalam meningkatkan mutu pendidikan melalui upaya inovatif dengan dukungan orang tua siswa, masyarakat, maupun pemerintah daerah setempat, yang merupakan *stake-holders* sekolah.<sup>9</sup>

Karena desentralisasi pendidikan usianya masih dini, maka ada hal-hal yang menjadi persoalan yang dibutuhkan *problem solving* agar tidak menjadi teori *snew ball*, yang semakin lama semakin sulit untuk menyelesaikannya, yaitu.

1. Karena otonomi yang sangat luas, kemungkinan program pendidikan di seluruh negara akan berbeda-beda. Hal berpotensi disintegrasi bangsa.
2. Hasil pendidikan dan pengajaran, tiap-tiap daerah atau wilayah sangat berbeda-beda, baik mutu, sifat maupun jenisnya, sehingga menyulitkan bagi pribadi murid dalam mempraktekkan pengetahuan atau kecapannya di kemudian hari dalam masyarakat yang lebih luas.
3. Kepala sekolah, guru-guru, petugas-petugas pendidikan lainnya cenderung untuk menjadi karyawan-karyawan yang *materialistic*, sedangkan tugas dan kewajiban guru pada umumnya lain daripada karyawan-karyawan yang bukan guru.
4. Penyelenggaraan dan pembiayaan pendidikan yang diserahkan kepada daerah atau wilayah itu mungkin sangat memberatkan beban masyarakat setempat.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Rasiyo, "Manajemen Efisiensi Dalam Pengelolaan Dana dan Sumber Daya Manusia Untuk Memperkuat Otonomi Daerah", *Makalah* Pada Seminar Problematika Pendidikan di Era Otonomi Daerah, 2001.

<sup>10</sup> Ngalm, *Administrasi...*, 63-65.

### Perbaikan Pendidikan Dasar dan Hambatannya

Desentralisasi pendidikan merupakan salah satu cara untuk memperbaiki pendidikan dasar. Harapan masa depan pendidikan dasar adalah mampu memberikan layanan pendidikan bagi semua anak bangsa usia sekolah dasar dengan jaminan mutu yang bagus sesuai dengan tujuan pendidikan dasar.

Upaya-upaya perbaikan pendidikan dasar yang seharusnya terus dilakukan meliputi berbagai hal. Pertama, pembinaan Manajemen Sekolah. Mulai tahun 1999, Indonesia telah mengupayakan dilaksanakan desentralisasi di bidang pendidikan. Namun, desentralisasi yang diterapkan masih pada tingkat kabupaten, belum sampai pada tingkat sekolah. Untuk menuju desentralisasi pada tingkat sekolah, diperlukan upaya perbaikan pada manajemen sekolah.

Menurut Suryadi, ada empat variable manajemen sekolah yang sangat penting untuk diperhatikan yaitu:<sup>11</sup>

1. Kualitas kepala sekolah. Kualitas kepala sekolah ialah ukuran-ukuran kualitas yang berhubungan dengan pengalaman pendidikan, kemampuan professional, dan sikap terhadap bawahan. Hasil penelitian Suryadi menunjukkan kualitas kepala sekolah mempengaruhi prestasi belajar siswa.<sup>12</sup> Namun, faktanya menurut Pidarta,<sup>13</sup> sampai saat ini masih banyak kepala sekolah yang belum memiliki profesionalisme di bidang manajemen pendidikan. Kepala sekolah dipilih berdasarkan senioritas. Salah satu cara peningkatan kualitas kepala sekolah ialah diselenggarakannya pendidikan khusus untuk kepala sekolah SD.
2. Situasi sekolah yang konduktif untuk guru-guru belajar bersama. Faktanya sampai saat ini waktu guru banyak habis untuk membuat persiapan mengajar (Satuan pelajaran atau Satpel dan sebagainya) serta banyak tersita untuk kegiatan-kegiatan seremonial. Guru sebagian besar kurang membaca. Oleh karena itu, pembinaan guru dalam meningkatkan penguasaan materi dan metode pembelajaran masih perlu untuk terus ditingkatkan melalui pendidikan yang lebih tinggi, musyawarah guru, diklat seminar, dan kegiatan-kegiatan ilmiah lainnya.
3. Proporsi guru yang tidak layak mengajar. Sampai saat ini di Indonesia khususnya pada pendidikan dasar masih banyak guru yang tidak layak

<sup>11</sup> Suryadi, *Analisa Kebijakan...*, 76-78.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Made Pidarta, *Landasan Kependidikan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), 29.

mengajar, termasuk di dalam seorang guru yang mengajar tidak sesuai dengan disiplin ilmunya. Untuk meningkatkan prestasi siswa dan mutu pendidikan seharusnya sekolah itu memiliki guru-guru yang memiliki kelayakan mengajar dan membentuk teman seprofesi (*profesi group*).

4. Kebersamaan murid di sekolah. Kenyamanan belajar di sekolah harus diciptakan agar anak-anak dapat belajar secara maksimal. Sekolah (kepala sekolah dan guru) harus mampu menciptakan kondisi siswa belajar dengan menyenangkan, tidak ada perkelahian di sekolah, tercipta suasana belajar bersama dengan inovasi-inovasi pembelajaran.

Kedua, proses Belajar Mengajar. Pada proses belajar mengajar, segala bentuk atau pendekatan mengajar dianggap baik apabila mampu membuat anak belajar secara terus menerus. Proses belajar mengajar di SD menekankan pada membaca, menulis, berhitung dan moral. Keadaan proses belajar mengajars (PBN) yang harus diperbaiki adalah adanya kecenderungan PBM dilakukan dengan metode ceramah, selalu di dalam kelas, minim media, kreativitas tidak dimunculkan, seakan-akan sekolah adalah penjara bagi anak-anak. Oleh karena itu, paradigma pendidikan, kurikulum, dan mental guru harus diperbaiki dalam rangka untuk menciptakan PBM yang bermutu, membuat anak aktif, kreatif, dan terus belajar.

Ketiga, kualitas Guru. Berdasarkan penelitian Suryadi<sup>14</sup> dan Tilaar<sup>15</sup>, kualitas guru yang layak untuk mengajar masih rendah. Buktinya adalah masih banyak guru yang keliru dalam menerangkan konsep matematika dan IPA. Hal ini diperkuat oleh studi yang dilakukan oleh International Education Achievement (IEA) yang menunjukkan bahwa kemampuan matematika siswa SLTP berada pada urutan ke-34 dari 38 negara.<sup>16</sup>

Keempat, sarana Pendidikan. Sarana pendidikan merupakan komponen penunjang dalam keberhasilan proses belajar mengajar, karena berhubungan dengan kenyamanan siswa dalam belajar. Kegiatan belajar yang menggiatkan dan menyenangkan siswa ditentukan juga dari sarana pendidikan. Gedung yang representatif, penggunaan buku paket,

---

<sup>14</sup> Suryadi, *Analisa Kebijakan...*, 42.

<sup>15</sup> Tilaar, *Manajemen Pendidikan...*, 81.

<sup>16</sup> Yahya Muhaimin, *Key Speaker Menteri Pendidikan Nasional Pada Seminar Nasional tentang Problematika Pendidikan di Era Otonomi Daerah di UNESA*, 19 Mei 2001.

laboratorium, dan perpustakaan merupakan komponen yang harus diperhatikan.

Kelima, besarnya populasi sekolah dan alokasi biaya pendidikan. Menjamurnya sekolah-sekolah sebenarnya menjadi lebih baik jika ada pembinaan manajemen sekolah yang baik pula, sehingga ada kompetisi di antara sekolah untuk selalu ingin memberi layanan kepada siswa dan memberi jaminan lulusan yang berkualitas dan siap kerja. Akan tetapi, kenyataan sekarang sekolah tidak mampu menciptakan lulusan yang berkualitas yang siap kerja. Minimnya biaya sekolah menjadikan sekolah tidak mampu bergerak secara luluasa, sehingga sekolah berjalan pasang surut yang tidak stabil.

### **Menuju Otonomi Pendidikan Dasar Yang Berbasis Masyarakat**

#### **1. Penuntasan Program Wajib Belajar**

Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun merupakan batu pijakan pertama bagi loncatan bangsa Indonesia memasuki era millenium ketiga dan era globalisasi AFTA tahun 2003. Peningkatan mutu SDM pada tingkat penguasaan pendidikan dasar merupakan persyaratan minimum bagi setiap warga negara Indonesia untuk mengenal peralatan elektronik, prinsip kerja mesin-mesin produksi dan pertanian, alat-alat rumah tangga yang diperlukan untuk membangun kehidupan modern dengan menggunakan teknologi dasar. Program rekapitalisasi mencakup pemenuhan kebutuhan ruang belajar, guru, buku pelajaran, dan peralatan penunjang bagi pendidikan keterampilan sesuai kondisi sumber daya lingkungan. Program rekapitalisasi ini berupa penyediaan dana khusus untuk menuntaskan program Wajib Belajar Dikdas yang disediakan secara merata, berdasarkan asas pemerataan (*equality*) dan keadilan (*equity*) untuk semua lembaga pendidikan baik formal atau non-formal, yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun oleh masyarakat. Sifat bantuan harus berupa paket subsidi utuh (*block grant*) per lembaga pendidikan, dan bukan berupa bantuan alat, bahan, atau formasi pegawai. Penuntasan program Wajib Belajar Dikdas merupakan persyaratan bagi pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Menengah.

Program rekapitalisasi dalam rangka penuntasan program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun perlu memberikan prioritas pada kegiatan pokok berikut.



- a. Pendataan kebutuhan perbaikan dan penambahan ruang belajar untuk menampung anak usia 6-15 tahun terutama di pedesaan terpencil berdasarkan data keluarga pra-sejahtera.
  - b. Pendataan kebutuhan dan pengadaan guru untuk mendukung penyelenggaraan pendidikan terutama untuk SD/MI dan SLTP/MTs swasta.
  - c. Pendataan kebutuhan dan pengadaan buku pelajaran untuk menunjang pembelajaran (KBM) terutama untuk SD/MI dan SLTP/MTs swasta.
2. Penyelenggaraan Otonomi Pendidikan Dasar Yang Demokratis, Akuntabel, dan Bermutu

Guna mendukung terwujudnya masyarakat madani (*civil society*) yang memiliki kesiapan dan kemampuan untuk menghadapi berbagai tantangan pada era global dan tuntutan kemandirian dalam otonomi pendidikan, maka dunia pendidikan/ penyelenggara pendidikan dituntut untuk melakukan pembenahan yang mengarah pada terciptanya pendidikan yang demokratis, akuntabel, dan bermutu. Demokratis berarti bahwa dalam proses pengambilan keputusan pendidikan pada semua tingkatan semaksimal mungkin melibatkan *stakeholder* pendidikan. Akuntabel berarti bahwa proses dan hasil pendidikan dapat dipertanggungjawabkan kepada semua *stakeholder* pendidikan. Bermutu berarti bahwa dari proses pendidikan yang dijalaninya, peserta didik mendapat pengetahuan sikap-sikap, nilai-nilai, dan ketrampilan yang memberikan landasan yang kuat bagi mereka untuk belajar lebih lanjut atau hidup di tengah masyarakat pada tataran makro.

### 3. Peningkatan Kesejahteraan Guru

Kesejahteraan guru menjadi jantungnya pelayanan pendidikan, karena dengan sistem insentif yang wajar dapat diharapkan komitmen guru untuk memberikan pelayanan terbaik. Faktor sosial budaya yang berbeda, keadaan ekonomi dan lingkungan hidup yang tidak layak perlu diimbangi dengan program kompensasi seperti tunjangan gaji khusus, misalnya 500% dari gaji pokok dengan prospek promosi dan karir yang jelas. Di samping itu, sistem tunjangan ikatan dinas (TID) perlu pula diterapkan dalam sistem pendidikan guru di LPTK sehingga memungkinkan seleksi calon guru terbaik.

Program rekapitalisasi dalam rangka peningkatan kesejahteraan guru mencakup kegiatan berikut.

- a. Menyediaan dana pendidikan calon guru di LPTK berupa biaya pendidikan, buku pelajaran, dan tunjangan ikatan dinas (TID).
- b. Memberikan tunjangan khusus bagi guru sebesar 500% sehingga gaji yang diterima guru menjadi sekitar Rp 2,5 juta per bulan.
- c. Menyediakan paket anggaran *block grant* bagi guru yang dipergunakan untuk melakukan kegiatan penelitian, dan mengikuti program pelatihan.

#### 4. Pemberdayaan Ekonomi Sekolah

Paradigma pembangunan sekolah hingga saat ini mengacu pada pemberian bantuan kepada sekolah melalui mekanisme proyek, di mana sekolah hanya berhak untuk menerima saja semua "pemberian" pemerintah dan tidak mempunyai hak untuk mengatur dan menentukan sendiri cara memenuhi kebutuhan sekolah. Program rekapitalisasi perlu memperlakukan sekolah sebagai aktor bukan sebagai objek pembangunan, dan bertujuan untuk pemberdayaan sekolah secara ekonomik, sehingga dalam jangka panjang semua sekolah (negeri dan swasta) dapat mandiri. Program pemberdayaan ekonomi sekolah berupa pemberian pinjaman dana (*loan*) bergulir yang harus dikembalikan setelah 5 tahun masa tenggang (*grace period*) secara mencicil selama 20 hingga 25 tahun. Bunga pinjaman lunak tersebut ditanggung oleh pemerintah sebagai ganti subsidi langsung ke sekolah. Untuk mencapai tujuan kemandirian ekonomi tersebut, setiap sekolah perlu mengembangkan unit-unit usaha berupa koperasi produksi yang dikelola oleh sekolah dan peserta didik dengan modal usaha yang besumber dari *loan* tersebut.

Program rekapitalisasi dalam rangka pemberdayaan ekonomi sekolah mencakup kegiatan berikut.

- a. Menyediakan *loan* untuk memulai kegiatan koperasi produksi yang melibatkan orang tua siswa dan siswa.
- b. Menyelenggarakan program pelatihan manajemen usaha koperasi, termasuk penyusunan proposal usaha dan pengambilan kredit usaha kecil (KUK) dan sejenisnya seperti KUT sesuai bidang usaha.
- c. Menyediakan tenaga pendamping usaha, sejenis tenaga konsultan atau petugas lapangan yang membantu sekolah menjalankan usaha produksi atau jasa sehingga benar-benar dapat mengelola secara layak bisnis yang merupakan satu paket kredit koperasi sekolah.

#### 5. Organisasi dan Manajemen Pendidikan

Salah satu implikasi dari pelaksanaan otonomi daerah adalah perubahan struktur organisasi dan manajemen pendidikan di tingkat pusat,

propinsi, dan kabupaten. Selama ini penyelenggaraan pendidikan dikendalikan secara terpusat oleh Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Agama, dan Departemen Dalam Negeri. Masing-masing Departemen membentuk kantor perwakilan di propinsi, kabupaten, bahkan hingga ke tingkat kecamatan sebagai unit pelaksana administrasi dan birokrasi. Dengan adanya UU Nomor 22 dan Nomor 25 tahun 1999, maka pengelolaan dan pelayanan pendidikan akan didesentralisasikan kepada pemerintah daerah di kabupaten dan kotamadya. Bahkan dengan semangat otonomi, pada akhirnya, penyelenggaraan pendidikan itu sendiri harus menjadi tanggung jawab masyarakat setempat, yaitu orangtua peserta didik, tokoh masyarakat, pemimpin agama, bekerja sama dengan pemerintah. Pemerintah bertanggung-jawab untuk membantu dan memberdayakan masyarakat agar mampu menyelenggarakan pendidikan sesuai nilai sosial-budaya, potensi ekonomi, sumberdaya, dan SDM setempat, suatu prinsip penyelenggaraan pendidikan berbasis masyarakat (*community based education*) dan pengelolaan pendidikan berbasis sekolah (*school based management*).

Dalam melaksanakan otonomi pendidikan, visi dan misi utama adalah pemberdayaan masyarakat dan madrasah dalam mengelola kegiatan pembelajaran di madrasah. Ada tiga komponen "pemilik" yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap mutu layanan pendidikan yaitu keluarga, masyarakat, dan pemerintah. Kepentingan keluarga dicerminkan oleh harapan orangtua tentang masa depan putera dan putrinya yang diwakili oleh pengurus BP3. Kepentingan masyarakat dicerminkan oleh harapan tentang kesejahteraan masyarakat setempat dengan visi dan misi untuk membangun kesejahteraan masyarakat sesuai nilai sosial-budaya, potensi ekonomi dan SDM. Sedangkan kepentingan pemerintah dalam pendidikan adalah untuk mencerdaskan bangsa yang diterjemahkan ke dalam kebijakan pendidikan secara nasional yang menjadi visi dan misi pengelola pendidikan di tingkat pusat (Departemen), propinsi (Kanwil/Dinas) dan kabupaten (Kandep/Sub-Dinas). Peran guru dan kepala sekolah adalah mengemban misi dari ketiga *stakeholders* tersebut di tingkat sekolah. Untuk mengendalikan pelayanan pendidikan yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan kepentingan masyarakat, perlu diwakili oleh Dewan Pertimbangan Pendidikan Daerah (Kabupaten/Kota). Tugas utama dari Dewan tersebut adalah memberikan persetujuan tentang organisasi, anggaran, kurikulum, pengangkatan guru dan kepala sekolah, dan pendirian lembaga pendidikan.

## 6. Pengembangan Kemitraan antara stakeholders Pendidikan

Di dalam strategi pendayagunaan bersama sumber daya pendidikan, perlu dikembangkan menjadi hubungan simbiotik antara pemerintah, politisi, penyelenggara pendidikan, pemerhati pendidikan, LSM, dan yayasan-yayasan yang *concern* terhadap pendidikan. Hubungan simbiotik tersebut perlu difasilitasi melalui strategi sebagai berikut. Pertama, dikembangkan wadah yang memungkinkan banyak pihak saling bertemu, berdiskusi, dan membangun komitmen bersama. Wadah tersebut berfungsi melembagakan hubungan simbiotik tersebut, sehingga hubungan itu tidak hanya terjadi secara isidental, namun berkelanjutan. Kedua, dilakukan regulasi yang mempunyai kekuatan hukum, mengatur kewenangan dan kekuasaan, pemerintah, masyarakat, orang tua. Dengan regulasi tersebut, bila perlu mengatur sanksi atas penyimpangan dan pelanggaran. Di sisi lain dengan regulasi ini, pemerintah daerah dapat memainkan peran strategis dalam penyelenggaraan pendidikan pada era otonomi ini. Ketiga, dikembangkannya upaya-upaya untuk memotivasi orang tua, masyarakat, yayasan-yayasan penyelenggara pendidikan untuk menjalin hubungan sinergis dan saling menguntungkan dengan pemerintah.

## Penutup

Otonomi pendidikan diartikan sebagai pelemphan wewenang yang lebih luas kepada daerah untuk membuat perencanaan dan pengambilan keputusannya sendiri dalam mengatasi permasalahan dihadapinya di bidang pendidikan, dengan tetap mengacu kepada tujuan pendidikan nasional sebagai bagian dari upaya pencapaian tujuan pembangunan nasional. Dalam pengertian ini, desentralisasi pendidikan akan mendorong terciptanya kemandirian dan rasa percaya diri yang tinggi pemerintah daerah yang pada gilirannya mereka akan berlomba meningkatkan pelayanan pendidikan bagi masyarakat di daerahnya sendiri. Dengan mekanisme penyelenggaraan pendidikan, khususnya pendidikan dasar, pelayanan pendidikan diharapkan lebih efisien dan efektif, karena daerah tidak tergantung atau menunggu kebijakan pusat untuk keperluan daerahnya, sehingga orientasi pendidikan dasar menadapatnya porsi yang selayaknya.