

# OTONOMI DAERAH DAN PENDIDIKAN

Oleh

Marzuki

STAI Sulthan Syarif Hasyim Siak Sri Indrapura Riau

[smarzuki354@gmail.com](mailto:smarzuki354@gmail.com)

## Abstrak

Berlakunya otonomi daerah lepas dari adanya masalah penyusunan perundang-undangannya, merupakan perubahan mendasar dari sistem administrasi publik yang lama, yaitu sistem sentralisasi, seperti yang berlaku selama ini sejak kemerdekaan, bahkan sejak masa sebelumnya. Sistem lama dinilai mengandung lebih banyak kelemahan daripada kekuatannya.

Sistem sentralisasi pada dasarnya adalah bahwa segala urusan pemerintahan, termasuk urusan pendidikan, yang mencakup seluruh wilayah negara diatur oleh/dari pusat (Jakarta). Segi-segi sistem, seperti kurikulum, pembelajaran (termasuk metodologinya), guru dan tata aturan kepegawaiannya, pembiayaan, buku pengadaannya, pengelolaan dan peneliannya, pendek kata hampir semua segi/hal selama ini diatur oleh Jakarta. Segi kelemahan sistem sentralisasi pendidikan yang nyata adalah di bidang kurikulum dan pengajar/pembelajaran. Bimbingan dan konseling di sekolah kita yang basisnya kurikulum terkena imbasnya juga. Kurikulum sekolah ditetapkan pusat dan diperlakukan untuk semua jenis sekolah di seluruh wilayah negara.

## A. Pendahuluan

Penyelenggaraan negara secara garis besar diselenggarakan dengan dua sistem yakni sistem sentralisasi dan sisten desentralisasi. Sistem sentralisasi adalah jika urusan yang bersangkutan dengan aspek kehidupan dikelola ditingkat pusat.<sup>1</sup> Sedangkan sistem desentralisasi adalah sistem dimana sebagian urusan pemerintahan

---

<sup>1</sup> Syahrial Syarbaini dan Aliaras Wahid, *Membangun Karakter dan Kepribadian Melalui Pendidikan Kewarganegaraan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu), 2006, hlm. 160

diserahkan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya. Dengan demikian daerah bertanggung jawab sepenuhnya pengelolaan baik dari aspek perencanaan, peralatan, dan pembiayaan maupun personil dan lain-lainnya.<sup>2</sup>

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani “*autos*” yang berarti sendiri, dan “*nomos*” yang berarti hokum atau aturan. Dalam konteks etimologi otonomi diartikan sebagai “*perundangan sendiri*”. Menurut Syarif Saleh, otonomi sebagai hak mengatur dan memerintahkan daerah sendiri, hak mana yang diperoleh dari pemerintah pusat.

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan 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 Republik Indonesia.<sup>3</sup>

Pemerintah daerah dengan otonomi adalah proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintah. Tujuan otonomi daerah adalah mencapai efisiensi dan efektivitas dalam pelayanan kepada masyarakat.

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain; menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan *pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.*

Sejalan dengan penyerahan urusan, apabila urusan tersebut akan menjadi beban daerah, maka akan dilaksanakan melalui asas *medebewind* atau asas *pembantuan*.

---

<sup>2</sup> Hamid Darmadi, *Urgensi Pancasila dan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi*, (Bandung: Alfabeta), 2014, hlm174

<sup>3</sup>HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada), 2002, hlm. 76

Proses dari sentralisasi ke desentralisasi ini pada dasarnya tidak semata-mata desentralisasi administratif, tetapi juga bidang politik dan sosial budaya.

Dengan demikian dampak pemberian otonomi ini tidak hanya terjadi pada organisasi/administratif lembaga pemerintahan daerah saja, akan tetapi berlaku juga pada masyarakat (publik), badan atau lembaga swasta dalam berbagai bidang. Dengan otonomi ini terbuka kesempatan bagi pemerintah daerah secara langsung membangun kemitraan dengan publik dan pihak swasta daerah yang bersangkutan dalam berbagai bidang pula.<sup>4</sup>

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian kualitatif dilakukan dalam situasi yang wajar dan data yang dikumpulkan umumnya bersifat kualitatif.<sup>5</sup> Metode kualitatif sering digunakan untuk menghasilkan *grounded theory* yakni teori yang timbul dari data bukan dari hipotesis – hipotesis seperti dalam metode kuantitatif. Atas dasar itu penelitian bersifat *generating theory* bukan *hypotesis testing*, sehingga teori yang dihasilkan berupa teori substantif.

## C. Pembahasan dan Analisis

### 1. Otonomi Daerah di Indonesia

Menurut Pasal 1 Ayat 1 UUD 1945 Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan Yang Berbentuk Republik. Negara Kesatuan Republik Indonesia memilih cara desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya, bukan sentralisasi. Hal ini disebabkan:<sup>6</sup>

- a) Wilayah Indonesia yang sangat luas, dan
- b) Daerah-daerah di Indonesia memiliki kondisi geografi dan budaya yang berlainan

---

<sup>4</sup> Ibid., hlm 77

<sup>5</sup> Husaini Usman, Purnomo Stiady Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial*, (Jakarta; Bumi Aksara), 2003, hlm. 81

<sup>6</sup> Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*, (Jakarta: PT Bumi Aksara), 2014, hlm 206

Dengan alasan demikian maka pemerintahan menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada wilayah atau daerah-daerah agar mengurus dan mengatur sendiri kekuasaannya. Berdasarkan itu maka UUD 1945 memandang perlu adanya pemerintah daerah. Adanya pemerintah daerah adalah akibat dari penerapan asas desentralisasi.

Dengan demikian, daerah memiliki hak atau kewenangan untuk mengurus dan mengatur daerahnya sendiri karena sudah disertai wewenang dari pemerintah pusat. Daerah memiliki hak otonom atau otonomi daerah. Menurut UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, daerah yang bersifat otonom atau daerah otonom meliputi 3 daerah, yaitu:<sup>7</sup>

- a) Daerah propinsi,
- b) Daerah kabupaten, dan
- c) Daerah kota

Daerah otonom menganut asas desentralisasi, yaitu asas yang menyatakan adanya penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Setiap daerah dipimpin oleh kepala daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala daerah provinsi adalah gubernur. Kepala daerah kabupaten adalah bupati, sedangkan kepala daerah kota adalah walikota. Sedangkan perangkat daerah otonom terdiri atas Sekretaris Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah lainnya sesuai dengan kebutuhan daerah yang bersangkutan.

## 2. Otonomi Pendidikan

Pemberlakuan sistem desentralisasi akibat pemberlakuan Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah, memberi dampak terhadap pelaksanaan pada manajemen pendidikan yaitu memberi ruang gerak yang lebih luas kepada pengelolaan pendidikan untuk menemukan strategi kompetisi dalam era kompetitif mencapai output pendidikan yang berkualitas dan mandiri. Pemberlakuan desentralisasi pendidikan mengharuskan

---

<sup>7</sup> Ibid., hlm. 207

diperkuatnya landasan dasar pendidikan yang demokratis, transparan, efisien, dan melibatkan partisipasi masyarakat daerah. Muctar buchori (2001) pendidikan merupakan faktor penentu keberhasilan pembangunan manusia, pengembang pengetahuan, keterampilan, nilai dan kebudayaan.

Proses desentralisasi pendidikan di Indonesia berdasarkan UU NO 22 tahun 1999, lebih menjurus kepada yang pertaruhan pelaksanaannya tertuang pada peraturan pemerintah nomor 25 tahun 2000, seluruh urusan pendidikan dengan jelas menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten atau kota, kecuali pendidikan tinggi. Kewenangan pemerintah pusat hanya menetapkan standar minimal, baik dalam persyaratan calon peserta didik, kompetensi peserta didik, kurikulum nasional, penilaian hasil belajar, materi pelajaran pokok, pedoman pembiayaan pendidikan, dan melaksanakan fasilitas.

Dalam konteks otonomi pendidikan, secara alamiah pendidikan adalah otonom. Otonomi pada hakikatnya bertujuan untuk memandirikan seorang atau suatu lembaga atau suatu daerah, sehingga tujuan pendidikan mempunyai tujuan untuk memberi suatu otonomi dalam mewujudkan fungsi manajemen pendidikan kelembagaan.

Namun sejak dilaksanakannya otonomi pendidikan, ternyata pelaksanaannya belum berjalan sebagaimana diharapkan, justru pemberlakuan otonomi membuat banyak masalah yaitu mahal biaya pendidikan. Sedangkan pengertian otonomi pendidikan sesungguhnya terkandung makna demokrasi dan keadilan sosial, artinya pendidikan dilakukan secara demokrasi sehingga tujuan yang diharapkan dapat diwujudkan dan pendidikan diperuntukan bagi kepentingan masyarakat, sesuai dengan cita-cita bangsa dalam mencerdaskan kehidupan bangsa.

### 3. Konsep Otonomi Pendidikan

Pengertian otonomi dalam konteks desentralisasi pendidikan, menurut Tilaar mencakup enam aspek, yakni:

- a) Pengaturan perimbangan kewenangan pusat dan daerah
- b) Manajemen partisipasi masyarakat dalam pendidikan

- c) Penguatan kapasitas manajemen pemerintah daerah
- d) Pemberdayaan bersama sumber daya pendidikan
- e) Pengembangan infrastruktur sosial

Otonomi pendidikan menurut Undang-Undang sistem pendidikan nasional nomor 20 tahun 2003 adalah terungkap pada hak dan kewajiban warga negara, orang tua, masyarakat dan pemerintah. Pada bagian ketiga hak dan kewajiban pasal 8 disebutkan bahwa: “Masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan”. Pasal 9 disebutkan bahwa: “Masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan”.

Begitu juga pada bagian keempat hak dan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah, pasal 11 ayat 2: “Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi”. Khusus ketentuan bagi perguruan tinggi pasal 24 ayat 2 disebutkan: “Perguruan tinggi memiliki otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan pendidikan tinggi, penelitian ilmiah, dan pengabdian kepada masyarakat”.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa konsep otonomi pendidikan mengandung pengertian yang luas mencakup filosofi, tujuan, format dan isi pendidikan itu sendiri. Implikasinya adalah setiap daerah otonomi harus memiliki visi dan misi pendidikan yang jelas dan jauh kedepan dengan melakukan pengkajian yang mendalam dan meluas tentang perkembangan penduduk dan masyarakat untuk memperoleh konstruk masyarakat dimasa depan dan tindak lanjutnya, merancang sistem pendidikan yang sesuai dengan karakteristik budaya bangsa Indonesia yang Bhineka Tunggal Ika dalam perspektif tahun 2020. Kemandirian daerah itu harus diawali dengan evaluasi diri, guna mendapat suatu gambaran nyata tentang kondisi daerah sehingga dapat disusun suatu strategi yang matang dan mantap

dalam upaya mengangkat harkat dan martabat daerah yang berbudaya dan daya saing tinggi melalui otonomi pendidikan yang bermutu dan produktif. Namun, pelaksanaan desentralisasi pendidikan atau disebut otonomi pendidikan masih belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan yang diharapkan, disebabkan karena kekurangsiapan pranata sosial, politik dan ekonomi.

#### 4. Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam Dunia Pendidikan

Otonomi pendidikan yang benar harus bersifat *accountable*, artinya kebijakan pendidikan yang diambil selalu dipertanggungjawabkan kepada publik, karena sekolah didirikan merupakan institusi publik atau lembaga yang melayani kebutuhan masyarakat. Otonomi tanpa disertai akuntabilitas publik bisa menjurus mejadi tindak yang sewenang-wenang. Berangkat dan ide otonomi pendidikan muncul beberapa konsep sebagai solusi dalam menghadapi kendala dalam pelaksanaan otonomi pendidikan, yaitu:

##### a) Meningkatkan Manajemen Pendidikan Sekolah

Menurut Wardiman Djajonegoro (1995) bahwa kualitas pendidikan dapat ditinjau dan segi proses dan produk. Pendidikan disebut berkualitas dari segi proses jika proses belajar mengajar berlangsung secara efektif, peserta didik mengalami pembelajaran yang bermakna. Pendidikan disebut berkualitas dari segi produk jika mempunyai salah satu ciri-ciri sebagai berikut: a) peserta didik menunjukkan penguasaan yang tinggi terhadap tugas-tugas belajar (*learning task*) yang harus dikuasai dengan tujuan dan sasaran pendidikan, diantaranya hasil belajar akademik yang dinyatakan dalam prestasi belajar; b) hasil pendidikan sesuai dengan kebutuhan peserta didik dunia kerja.

Menghadapi kondisi ini maka dilakukan pemantapan manajemen pendidikan yang bertumpu pada kompetensi guru dan kesejahteraannya. Menurut Penelitian Simmons dan Alexander (1980) bahwa ada tiga faktor untuk meningkatkan mutu pendidikan, yaitu motivasi guru, buku pelajaran dan buku bacaan serta pekerjaan rumah. Dan hasil penelitian ini tampak

dengan jelas bahwa akhir penentu dalam meningkatkan mutu pendidikan tidak bergantungnya kurikulum, kemampuan manajemen dan kebijakan ditingkat pusat atau pemerintah daerah, tetapi lebih kepada faktor-faktor internal di sekolah, yaitu peranan guru, fasilitas pendidikan dan pemanfaatannya. Kepala sekolah sebagai top manajemen harus mampu memberdayakan semua unit yang dimiliki untuk dapat mengelola semua infrastruktur yang ada demi pencapaian kerja yang maksimal.

Selain itu, untuk dapat meningkatkan otonomi manajemen sekolah yang mendukung peningkatan mutu pendidikan, pimpinan sekolah harus memiliki kemampuan untuk melibatkan partisipasi dan komitmen dari orangtua dan anggota masyarakat sekitar sekolah untuk merumuskan dan mewujudkan visi dan misi dan peningkata mutu pendidikan secara bersama-sama; salah satu tujuan UU No. 20 Tahun 2003 adalah untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, termasuk dalam meningkatkan sumber dana dalam penyelenggaraan pendidikan.

b) Reformasi Lembaga Keuangan Hubungan Pusat Daerah

Perlu dilakukan penataan hubungan keuangan antar Pusat Daerah menyangkut pengelolaan pendapatan dan penggunaannya (expenditure) untuk kepentingan pengeluaran rutin maupun pembangunan daerah dalam rangka memberikan pelayanan publik yang berkualitas. Sumber keuangan diambil dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman dan lain-lain pendapatan yang sah. Dengan melakukan pemerataan diharapkan dapat mendukung pelaksanaan kegiatan pada suatu daerah, terutama pada daerah miskin. Bila dimungkinkan dilakukan subsidi silang antara daerah yang kaya kepada daerah yang miskin, agar pemerataan pendidikan untuk mendapatkan kualitas sesuai dengan standar yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

c) Kemauan Pemerintah Daerah Melakukan Perubahan

Pada daerah otonom, kualitas pendidikan sangat ditentukan oleh kebijakan pemerintah daerah. Bila pemerintah daerah memiliki political will

yang baik dan kuat terhadap dunia pendidikan, ada peluang yang cukup luas bahwa pendidikan di daerahnya akan maju. Sebaiknya, kepada daerah yang tidak memiliki visi yang baik dibidang pendidikan dapat dipastikan daerah itu akan mengalami stagnasi dan kemandekan menuju pemberdayaan masyarakat dan tidak pernah mendapat momentum yang baik untuk berkembang. Otonomi pendidikan harus mendapat dukungan DPRD, karena DPRD-lah yang merupakan penentu kebijakan ditingkat daerah dalam rangka otonomi tersebut. Di bidang pendidikan, DPRD harus mempunyai peran yang kuat dalam membangun paradigma dan visi menjadi mitra yang baik. Kepada pemerintahan daerah kota diberikan masukan secara sistematis dan membangun daerah.

d) Membangun Pendidikan Berbasis Masyarakat

Kondisi Sumber Daya yang dimiliki oleh setiap daerah tidak merata untuk seluruh Indonesia. Untuk itu, pemerintah daerah dapat melibatkan tokoh-tokoh masyarakat, ilmuwan, pakar kampus maupun pakar yang dimiliki pemerintah daerah kota untuk turut membangun daerahnya, tidak hanya sebagai pengamat, pemerhati, pengecam kebijakan daerah. Sebaiknya, lembaga pendidikan juga harus membuka diri, lebih banyak mendengar opini publik, kinerjanya dan tentang tanggung jawabnya dalam turut serta memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat.

e) Pengaturan Kebijakan Pendidikan antara Pusat dan Daerah

Pemerintah Pusat tidak diperkenankan mencampuri urusan daerah pendidikan daerah Pemerintah Pusat hanya diperbolehkan memberikan kebijakan-kebijakan bersifat nasional, seperti aspek mutu dan pemerataan. Pemerintah Pusat menetapkan standar mutu. Jadi, pemerintah pusat hanya berperan sebagai fasilitator dan katalisator bukan regulator. Otonomi pengelolaan pendidikan berada pada tingkat sekolah. Oleh karena itu lembaga pemerintah bukan memberi pelayanan, namun mendukung proses pendidikan agar berjalan efektif dan efisien.

#### **D. Kesimpulan**

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan 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 republik indonesia.

Otonomi pendidikan merupakan kekuasaan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur, mengelolah, mengorganisir urusan pendidikan yang secara tidak langsung diawasi oleh pemerintah pusat. Otonomi juga diartikan sebagai kemandirian suatu daerah untuk mengatur daerahnya secara mandiri.

Pelaksanaan otonomi pendidikan ini berlangsung karena adanya kewenangan yang diberikan langsung dari pemerintah pusat untuk didirikannya otonomi daerah suatu daerah. Adapun hak yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah itu tidak langsung diberikan sepenuhnya. Pemerintah pusat bertugas mengawasi pelaksanaan otonomi pendidikan ini.

#### **E. Daftar Pustaka**

- Hamid Darmadi, 2014, Urgensi Pancasila dan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi, Bandung: Alfabeta.
- HAW. Widjaja, 2002, Otonomi Daerah dan Daerah Otonom, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Husaini Usman, Purnomo Stiady Akbar, 2003, Metodologi Penelitian Sosial, Jakarta; Bumi Aksara.
- Syahrial Syarbaini dan Aliaras Wahid, 2006, Membangun Karakter dan Kepribadian Melalui Pendidikan Kewarganegaraan, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Winarno, 2014, Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan, Jakarta: PT Bumi Aksara.