

## **DESENTRALISASI PENDIDIKAN DI ERA OTONOMI DAERAH KONSEP, IMPLEMENTASI, DAN KENDALANYA**

Oleh :  
**H.SULAIMAN L.AZIS**  
Pemerhati Pendidikan  
(sulaimanazis@gmail.com)

### **Abstrak**

Desentralisasi pendidikan adalah pelimpahan kewenangan berupa pengaturan, pengurusan, pembinaan, pengawasan dan substansinya, kurikulum, mutu pembelajaran, kualifikasi guru, dan infrastruktur pada unit layanan pendidikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah kabupaten/kota. Sasaran pengelolaannya mencakup 3 langkah strategis, yakni peningkatan pemerataan dan perluasan kesempatan untuk memperoleh pendidikan yang bermutu; pengembangan wawasan persaingan dan keunggulan bangsa; memperkuat keterkaitan pendidikan agar sepadan dengan kebutuhan pembangunan (*link and match*). Dalam implementasinya terdapat beberapa kendala, terutama kurikulum, sumber daya manusia, dana, serta sarana-prasarana pendidikan. Keberhasilan desentralisasi pendidikan selain komitmen Pemda dalam pembinaan organisasi kelembagaan dan koordinasi, juga membutuhkan profesionalitas supervisor dalam melaksanakan pembinaan profesional guru.

Kata Kunci : Desentralisasi Pendidikan, Otonomi Daerah

### **Abstract**

*Decentralization of education is the delegation of authority in the form of regulation, management, guidance, supervision and substance, curriculum, learning quality, teacher qualifications, and infrastructure in the education service unit from the central government to district / city governments. Management objectives include 3 strategic steps, namely to increase equity and expansion of opportunities for quality education; developing the nation's competitive edge and excellence; strengthen the linkages of education so that it is commensurate with the needs of development (link and match). In implementing constraints on some constraints, especially the curriculum, human resources, funds, and educational infrastructure. The success of education decentralization in addition to the commitment of the local government in fostering institutional and coordinating organizations, also requires professionalism of supervisors in carrying out teacher professional development.*

*Keywords: Decentralization of Education, Regional Autonomy*

## A.Latar Belakang

Upaya mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menjadi tugas sekaligus tanggung jawab pendidikan untuk mempersiapkan peserta didik menjadi warga negara yang memiliki Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas, indikatornya beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, cerdas, kreatif, terampil, mandiri, demokratis serta bertanggung jawab. Kualitas peserta didik seperti itu diharapkan memiliki kompetensi yang unggul dan mampu bersaing secara kompetitif sesuai bidang keahliannya masing-masing.

Menurut E.Mulyasa (2004:1), keunggulan kompetensi peserta didik dibutuhkan dalam mengantisipasi berbagai tantangan lokal, regional, nasional maupun global, sehingga perlu dilakukan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah dan berkesinambungan. Terlebih lagi ketika memasuki era globalisasi pasar bebas di lingkungan Negara-negara Asia Tenggara atau ASEAN (Association of South East Asia Nation), seperti AFTA (Asean Free Trade Area), AFLA (Asean Free Labour Area) maupun di kawasan negara-negara Asia Pasifik (APEC).

Lebih Lanjut E.Mulyasa (2004:2), berpendapat bahwa di tengah persaingan global dan pasar bebas tersebut, manusia dihadapkan pada perubahan-perubahan yang serba tidak menentu, mengakibatkan terjadinya kesenjangan (gap) hubungan yang tidak linear antara dunia pendidikan dengan lapangan kerja (*one to one relationship*), justru apa yang terjadi dalam lapangan kerja sulit diikuti oleh pendidikan.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, lalu disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah* yang lebih dikenal dengan *Otonomi Daerah (Otda)*. Dharma Setyawan Salam (2001:82) berpendapat bahwa substansinya adalah pemberian otonomi kepada daerah berupa hak, wewenang dan kewajiban untuk mendayagunakan penyelenggaraan pemerintahan guna menumbuhkan kemandirian dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Setiapdaerah diberi kewenangan untuk mengatur pemerintahan di wilayahnya, baik di bidang pendidikan, perekonomian, kesehatan, pertambangan, sosial budaya dan sebagainya sehingga terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat secara signifikan.

Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Otda menyebutkan bahwa *Otonomi Daerah* adalah pemberian hak, wewenang dan kewajiban *daerah otonom* untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom dimaksudkan di sini menurut Hasbullah

(2010:8), adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah dan berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

Jerry.H.Makawimbang(2011:195), berpendapat bahwa peningkatan mutu dan pemerataan pendidikan menjadiskala prioritas dalam pelaksanaan Otda di mana setiap Pemerintah Daerah Kabupaten/Kotaberwenang menyelenggarakan program pendidikan yang dikenal dengan “*desentralisasi pendidikan*” Desentralisasi pendidikan di Era Otda merupakan langkah strategis dalam kerangka reformasi pendidikan, sebagai upaya mencari paradigma baru dalam rangka menemukan sistem pendidikan nasional yang lebih komprehensif, representatif, dan integratif sejalan dengan konsep NKRI. Meskipun demikian desentralisasi pendidikan sama sekali bukan dimaksudkan untuk menciptakan “*disintegrasi*” dalam sistem pendidikan nasional.

Dirjen Pendidikan Islam (2007:31) dalam Kumpulan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah RI tentang Pendidikan bahwa substansi desentralisasi pendidikan adalah pelaksanaan Pendidikan Dasar dan Menengah menjadi tanggung jawab daerah Kabupaten/Kota, tidak saja dalam hal manajemen pengelolaannya, melainkan juga pada sistem pengawasannya. Pemerintah Daerah diamanahkan untuk mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal, termasuk kewenangan dalam hal penentuan kurikulum lokal (kurlok) sesuai kearifan lokal di setiap daerah. Sementara hal-hal yang sifatnya nasional seperti penyelenggaraan kurikulum nasional (kurnas), pakaian seragam siswa, hari libur, ujian nasional, standar kelulusan dan sebagainya adalah kewenangan pemerintah pusat.

Adapun Perguruan Tinggi dalam penyelenggaraan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan diberi kebebasan akademik dan kebebasan mimbar akademik serta otonomi keilmuan. Disamping itu perguruan tinggi memiliki otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan pendidikan tinggi, penelitian ilmiah dan pengabdian kepada masyarakat. Tetapi hal-hal yang bersifat substantif seperti alokasi anggaran, pembangunan gedung, pengangkatan tenaga guru dan dosen, pegawai, kurikulum, hari-hari libur nasional dan sebagainya merupakan kewenangan pemerintah pusat.

Penyelenggaraan desentralisasi pendidikan diharapkan mampu mempercepat akselerasi pembangunan di segala sektor untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan. Justru pelimpahan wewenang oleh Pemerintah Pusat kepada

Daerah mengandung konsekuensi berupa hak, wewenang, dan kewajiban mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Karena itu Pemda ditantang untuk lebih cepat mandiri dalam arti dapat menunjukkan kemampuannya sehingga secara berangsur-angsur semakin memperkecil ketergantungannya kepada pemerintah pusat.

Tidak semua persoalan di daerah dapat diselesaikan sesuai aspirasi masyarakat, karena pemberian Otda terbatas pada sektor-sektor tertentu seperti sektor pendidikan, pembangunan, ekonomi, kesehatan, dan sebagainya. Kewenangan-kewenangan yang sifatnya strategis tetap berada pada pemerintah pusat, yaitu : (1) politik luar negeri, (2) pertahanan, (3) keamanan, (4) yustisi, (5) moneter dan fiskal nasional, dan (6) agama. Selain urusan-urusan tersebut, semua urusan telah diserahkan kepada pemerintah daerah baik pemerintah provinsi, kabupaten maupun kota. Realitas di lapangan menunjukkan bahwa *desentralisasi pendidikan* belum sepenuhnya terlaksana seperti yang dikehendaki. Pada daerah-daerah tertentu masih terkendala kekurangan tenaga guru, sarana dan prasarana pendidikan yang memadai, sehingga terkesan desentralisasi pendidikan terjadi kontradiksi antara konsep dengan realitas, antara harapan dengan kenyataan, antara peraturan dengan kebijakan dan sebagainya.

Permasalahan yang dikedepankan adalah bagaimana implementasi desentralisasi pendidikan, kendala-kendala yang dihadapi serta solusi mengatasinya. Pembahasan tulisan ini menggunakan pendekatan yuridis normatif sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas.

### ***B. Implementasi Desentralisasi Pendidikan di Era Otda***

Terlebih dahulu dikemukakan konsep *desentralisasi dan desentralisasi pendidikan*.

1. Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif, atau administratif (Encyclopedia of the Social Science, 1980).
2. Desentralisasi berarti urusan-urusan pemerintahan yang semula termasuk wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat, sebagian diserahkan kepada pemerintah daerah, agar menjadi urusan rumah tangganya, sehingga urusan tersebut beralih kepada dan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah (Koswara, 2996).

3. Desentralisasi berarti penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 ayat (7) UU Nomor 32 Tahun 2004).
4. Desentralisasi juga berarti pelimpahan beberapa wewenang pemerintahan ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi (Mardiasmo : 2002).

**Substansi** *desentralisasi* adalah penyerahan wewenang yang semula menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan urusan-urusan tersebut. Adapun pengertian *desentralisasi pendidikan* adalah sebagai berikut :

1. Desentralisasi pendidikan merupakan pelimpahan kewenangan berupa pengaturan, pengurusan, pembinaan, pengawasan dan substansinya serta menyangkut kurikulum, mutu pembelajaran, kualifikasi guru, dan infrastruktur pada unit layanan pendidikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah kabupaten/kota.
2. Menurut Salim (2004), desentralisasi pendidikan adalah penyerahan sebagian kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dan masyarakat melalui fase dan bentuk desentralisasi sebagai berikut : *Pertama*, desentralisasi pendidikan di Indonesia dalam bentuk *deconcentration*. *Kedua*, desentralisasi dalam bentuk *delegation*. *Ketiga*, desentralisasi pendidikan dalam bentuk “*devolusi*”

Fase-fase tersebut menunjukkan bahwa kewenangan pusat kepada daerah di bidang pendidikan tidak sekaligus melainkan berlangsung secara bertahap, diawali dengan dekonsentrasi (pemberian kekuasaan lebih banyak kepada daerah), selanjutnya didelegasikan, dan pada akhirnya kewenangan itu dialihkan/diserahkan ke daerah. Dengan demikian desentralisasi pendidikan adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk merancang, mengimplementasikan dan menilai manajemen berdasarkan potensi dan karakteristik khas daerah sendiri dengan tetap merujuk kepada sistem pendidikan nasional.

Salah satu faktor yang menentukan keberhasilan desentralisasi pendidikan adalah tersedianya tenaga guru yang memadai, dari segi kuantitas maupun kualitas. Hasil penelitian yang dilakukan oleh lembaga nasional maupun internasional serta hasil kajian para pakar tentang peranan guru yang dipublikasikan melalui media cetak menyimpulkan :

1. Riset yang disponsori Bank Dunia di 29 negara berkembang menunjukkan bahwa ungsi dan peranan guru amat strategis dalam setiap usaha peningkatan mutu pendidikan. Tak ada usaha inovatif dalam pendidikan yang mengabaikan peran guru. Guru merupakan penentu yang paling dominan terhadap prestasi belajar peserta

didik. Peranan guru semakin penting di tengah keterbatasan sarana dan prasarana di negara-negara sedang berkembang.

2. Kajian yang dilakukan oleh Depdikbud, Bappenas dan Bank Dunia menemukan bahwa guru merupakan titik sentral sekaligus kunci penting dalam setiap usaha memperbaiki, mereformasi, dan meningkatkan mutu pendidikan, apakah itu pembaharuan kurikulum, pengembangan metode mengajar, peningkatan belajar, penyediaan buku teks, hanya akan berarti apabila melibatkan guru.
3. Hasil kajian Winarno Surakhmad dalam buku Dadang Suhardan (2010:13), mengungkapkan bahwa guru merupakan penjamin kualitas pendidikan yang sebenarnya. Usaha peningkatan kualitas pendidikan tanpa prioritas perbaikan kualitas guru, bukan saja bertentangan dengan akal sehat tetapi juga suatu kemustahilan. Kurikulum sebaik apapun, dana seberapa banyakpun, program serelevan manapun, teknologi secanggih apapun tak mampu menghasilkan kualitas tanpa guru berkualitas? Bisa-bisa visi dan misi sekolah berubah menjadi mimpi dan ilusi. Tanpa peran dan keterlibatan guru dalam setiap usaha perbaikan mutu dan penyempurnaan pendidikan semuanya menjadi sia-sia.

Dalam Data *BPSDMPK- PMP* (2015) ,secara kuantitas tenaga guru di Indonesia sudah cukup memadai. Tahun 2012 jumlah guru di Indonesia tercatat 2,68 juta orang. Menurut Rosihan Anwar (2012:8), menyebutkan jumlah guru di Indonesia sekitar 2,9 juta orang, dengan rasio antara guru dan murid sekitar 1 : 18, masih di atas Jerman (1 : 20 ) dan Korea Selatan (1: 30). Hanya saja pendistribusian tenaga guru belum mencerminkan pemerataan pelayanan pendidikan, kebanyakan guru bertumpuk di perkotaan, sementara di daerah pedesaan masih kekurangan tenaga guru, apalagi di daerah terpencil. Ditinjau dari segi kualitas dan kompetensi gurumasih rendah, terutama kompetensipedagogik dan profesional. Untuk meningkatkan kualitas tenaga guru berbagai upaya terus dilakukan oleh pemerintah, antara lain melalui Sertifikasi Guru sejak tahun 2006, Pendidikan dan Pelatihan Profesi Guru (PLPG), Uji Kompetensi Guru UKG) dan sebagainya .

Berbagai -upayatersebut ditujukan untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional hal mana berkaitan dengan tugas, fungsi dan tanggung jawab pengawas sekolah (supervisor) untuk melakukan pembinaan guru secara terprogram dan berkesinambungan. Dalam Permen PAN dan Reformasi Birokrasi (2010:5), tugas pokok Pengawas Sekolah sesuai Peraturan Menteri PAN dan Reformasi Birokrasi adalah : melaksanakan tugas pengawasan akademik dan manajerial pada satuan pendidikan yang meliputi : 1) penyusunan program pengawasan,

2) pelaksanaan pembinaan, 3) pemantauan pelaksanaan 8 (delapan) Standar Nasional Pendidikan, 4) penilaian, dan 5) pembimbingan dan pelatihan profesional guru.

Tugas Pengawas Sekolah menurut E.Mulyasa(2002:5) , erat kaitannya dengan sasaran penyelenggaraan pendidikan nasional, yaitu 1) peningkatan mutu pendidikan, 2) peningkatan efisiensi pengelolaan pendidikan, 3) peningkatan relevansi pendidikan,4) pemerataan pelayanan pendidikan, dan 5) pendidikan karakter. Dalam menghadapi persaingan global seperti diutarakan terdahulu, terdapat 5(lima) langkah strategis dalam pengelolaan desentralisasi pendidikan, yakni :

*Pertama*, peningkatan pemerataan dan perluasan kesempatan untuk memperoleh pendidikan yang lebih bermutu, relevan, manusiawi yang dapat dijangkau semua lapisan masyarakat.

*Kedua*, pengembangan wawasan persaingan dan keunggulan bangsa, sehingga mampu bersaing dalam tataran global. Kuncinya adalah pendidikan yang bermutu. Salah satu aspek dari wawasan keunggulan adalah pentingnya melakukan refleksi dan evaluasi diri untuk memahami posisi kita di tengah percaturan global.

*Ketiga*,memperkuat keterkaitan pendidikanagar sepadan dengan kebutuhan pembangunan (*link and match*), sehingga mampu menunjang pembangunan nasional melalui penyediaan sumberdaya manusia yang profesional, kompeten, bermutu, dan berkarakter.

*Keempat*, pendidikan merupakan sarana untuk menyiapkan generasi masa kini dalam upaya mengantisipasi apa yang akan terjadi di masa depan dengan membekali berbagai kompetensi yang dibutuhkan.

*Kelima*, menurut E.Mulyasa (2002:16-17)pendidikan merupakan sarana untuk memperkuat jati diri bangsa dalam proses industrialisasi dan mendorong terjadinya perubahan masyarakat dalam memasuki era globalisasi.

Kelima langkah stratsigs tersebut mutlak didukungdengan *pengawasan yang khas* untuk mengembangkan potensi peserta didik melalui layanan pembelajaran bermutu. Pengawasan khas berkaitan dengan eksistensi peserta didik sebagai individu yang harus dihargai bukan pengawasan seperti pada proses produksi barang. Pengawasan khas menjadi tugas pokok Pengawas Sekolah (Supervisor) melalui pembinaan dan pelatihan profesional guru.Dalam konteks Otda setidaknya terdapat dua aspek desentralisasi pendidikan yang amat mendasar.*Pertama*, desentralisasi berkenaan dengan kewenangan dalam hal kebijakan dan aspek pendanannya dari pemeritah pusat ke pemerintah daerah. *Kedua*, desentralisasi pendidikan yang difokuskan pada pemberian kewenangan yang lebih besar di tingkat sekolah, dalam hal ini dilakukan dengan motivasi untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Keduasasaran tersebut nampaknya belum sepenuhnya terlaksana terutama sasaran pertama.

### **C. Sasaran Desentralisasi Pendidikan**

Pendidikan nasional yang diselenggarakan secara *sentralisasi* diharapkan mempercepat terwujudnya tujuan dengan diterapkannya *desentralisasi pendidikan*, justru keduanya bergerak menuju suatu titik temu yang disebut “*link and match*” dengan pengoperasian muatan lokal (*local content*). Konsep *link and match* dicanangkan pertama kalinya oleh Dr. Ing. Wardiman Djoyonegoro (mantan Menteri Pendidikan & Kebudayaan RI (1993 - 1998)). Konsep itu dimaksudkan untuk menjembatani bagi *terwujudnya titik temu antara dunia pendidikan dengan pasar kerja* atau dengan perkataan lain *kesepadanan antara pengetahuan yang dimiliki oleh para lulusan (out-put) lembaga pendidikan formal dengan lapangan kerja yang tersedia di masyarakat*.

Konsep itu ternyata terkendala dalam implementasinya oleh berbagai faktor, antara lain karena terbatasnya lapangan pekerjaan yang tersedia, kurang relevannya antara pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki para pelamar dengan kebutuhan tenaga kerja yang tersedia, belum lagi ketatnya rekrutmen penerimaan pegawai, sistem birokrasi dan sebagainya. Kompetensi yang dimiliki para lulusan SLTA maupun perguruan tinggi dipandang belum memadai untuk mewujudkan id tersebut, sehingga dipandang perlu mencari solusi pemecahannya. Salah satu konsep yang ditawarkan adalah diterapkannya Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK) tahun 2004, disempurnakan dengan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) tahun 2006, kemudian diterapkan Kurikulum 2013 (K 2013).

Perubahan-perubahan kurikulum tersebut dilakukan untuk memperbaiki mutu pendidikan nasional seiring dengan perkembangan global. Salah satu unsur penting yang berkompeten di dalam pembinaan tenaga guru adalah Pengawas Sekolah (Supervisor) yang bertugas melaksanakan pembinaan kompetensi guru, terutama kompetensi pedagogik, profesional, dan kepribadian guru. Pembinaan kompetensi guru bertumpu pada kemampuan supervisor dan kepala sekolah dalam membimbing guru sehingga terjadi peningkatan kualitas pembelajaran. Hasil kajian dan Pengembangan Pendidikan & Kebudayaan memaknais *supervisi pendidikan* sebagai segala usaha yang memberikan kesempatan kepada guru untuk berkembang secara profesional sehingga mereka mampu melaksanakan tugas pokoknya, yaitu memperbaiki dan menyempurnakan proses belajar murid-murid. Tugas pokok tersebut relevan dengan kedudukan guru sebagai pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini, jalur pendidikan formal, pendidikan dasar dan pendidikan menengah



Untuk membina guru yang profesional di bidangnya menjadi tugas dan kewenangan Supervisor pada setiap satuan pendidikan.

Tugas supervisor mencakup tiga substansi pokok. *Pertama*, supervisor bertugas untuk meningkatkan kemampuan mengajar. *Kedua*, aktivitas supervisor hanya bisa efektif dan berhasil secara optimal bila sistem pembinaan guru dilakukan secara profesional. *Ketiga*, supervisor harus menyusun perencanaan supervisi secara terprogram, terarah dan berkesinambungan.

#### ***D. Fungsi dan Tujuan Supervisi***

**Fungsi** supervisi pendidikan dalam konteks Otda adalah instrument atau sarana pengawasan terhadap penyelenggaraan program pendidikan untuk mengetahui dan mengevaluasi kinerja kepala sekolah dan guru serta staf administrasi.

1. Fungsi supervisi pendidikan adalah :

- 1). Sebagai jaminan kualitas pendidikan di daerahnya, dimana Pemdamemperlihatkan keseriusan dalam mengkordinir pendidikan di daerahnya. Ini berarti Pemda berupaya menjamin bahwa seluruh institusi pendidikan di daerahnya tidak sekedar berjalan, tetapi layanan publiknya juga harus berkualitas.
- 2). Pendorong mutu sekolah, justru supervisor menggunakan berbagai teknik supervisi ketika melakukan kunjungan kelas, rapat guru, atau melalui Kelompok Kerja Guru (KKG) atau Musyawarah Guru Bidang Studi (MGBS). Penerapan teknik-teknik tersebut secara terprogram akan menjadi pendukung dalam meningkatkan mutu pendidikannya.
- 3). Penjamin mutu pendidikan (*quality assurance in education*), sebab di era otonomi daerah pelayanan publik berkualitas menjadi konsep kebijakan yang harus dilaksanakan dengan penuh rasa tanggung jawab.

Secara spesifik fungsi supervisi pendidikan di Era Otda adalah : 1) sebagai *kelengkapan kebijakandesentralisasi daerah* pada sektor pendidikan yang dilaksanakan secara sungguh-sungguh. 2) .sebagai pendorong usaha perbaikan sekolah dalam rangka peningkatan kualitas pendidikan, merangsang lahirnya kreativitas dan inovasi pada level organisasi untuk memberdayakan setiap sumber yang dimilikinya guna memajukan mutu layanan. 3) .Pemda berperan aktif bersama supervisor untuk menunjukkan kepada masyarakat adanya komitmen yang kuat untuk meningkatkan mutu pendidikan, dan. 4) penerapan supervisi oleh supervisor dan kepala sekolah yang dikontrol oleh Pemda menunjang terjadinya proses perbaikan mutu internal secara berkelanjutan. Efektifnya fungsi-fungsi tersebut akan nampak sejauh

manakeberpihakan Pemda dalam upaya meningkatkan mutu sumber dayamanusia di daerahnya, justru pendidikan merupakan investasi manusia (*human investment*) yang berdimensi luas dan untuk jangka panjang. Jumlah penduduk di suatu daerah merupakan modal dasar pembangunan. Apabila kualitas pendidikan warganya memadai, maka ia merupakan *human capital* bagi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan masyarakatnya. Sebaliknya jika kualitas pendidikan penduduknya rendah, mereka tidak akan berdaya dan sulit untuk memenuhi kebutuhan pokoknya, menjadi beban bagi Pemda, bahkan berpotensi sebagai sumber kerawanan.

Theodore Shultz (2000) seorang pakar ekonomi negara berkembang dan peraih *hadiah nobel*, mengklaim bahwa untuk membangun masyarakat miskin, tidak harus tergantung pada tanah, equipment, atau energi, tetapi pada membangun pengetahuannya berupa aspek ekonomi kualitatif yang disebutnya sebagai *human capital*. Ia menjelaskan bahwa manusia berpengetahuan merupakan aset bangsa, menjadi stok bagi problem solving pembangunan. Karena itu lakukanlah investasi kualitatif pada manusianya, sebab manusia berpendidikan memiliki pengetahuan untuk modal bekerja yang ia sebut sebagai *investasi human capital*.

Indikasi keberhasilan desentralisasi pendidikan adalah terjadinya perubahan paradigma masyarakat. Jika sebelumnya kebiasaan masyarakat menyekolahkan anaknya di daerah lain, justru mengutamakan sekolah di daerahnya sendiri karena mutu pendidikannya tidak kalah dibandingkan dengan daerah lainnya. (kecuali sekolah yang dikehendaknya belum ada di daerahnya). Perubahan paradigma tersebut lebih menguntungkan bila dikaitkan dengan berbagai faktor, terutama faktor biaya, kontrol atau pengawasan, dan sebagainya..

Jelaslah bahwa sasaran desentralisasi pendidikan di Era Otda menurut Dharma Setiawan Salam (2003:8), adalah dalam rangka pengembangan sumber daya manusia menuju *kemandirian lokal* dimana sektor pendidikan sangat berperanan penting. Sasaran ini hanya dapat terwujud bilamana penyelenggaraan pendidikan relevan dengan kepentingan masyarakat di daerah. Paradigma masyarakat menyekolahkan anaknya di daerah lain akan berubah, karena mutu pendidikan di daerahnya tidak kalah dibandingkan dengan daerah lain, lain halnya jika sekolah atau jurusan pilihannya belum dibuka di daerahnya.

b. Tujuan supervisi pendidikan diarahkan kepada 3 (tiga) obyek atau sasaran utama, yakni :

1. *Supervisi akademik*, menitikberatkan pengamatan Pengawas Sekolah pada masalah-masalah akademik, yakni aktivitas belajar mengajar - guna meningkatkan kualitas pembelajaran.

2. *Supervisi administrasi*, menitikberatkan pengamatan Pengawas Sekolah pada aspek-aspek administrasi yang berfungsi sebagai pendukung bagi kelancaran pembelajaran.
3. *Supervisi lembaga*, dimana Pengawas Sekolah mengarahkan pengamatannya ke seluruh aktivitas sekolah untuk meningkatkan nama baik sekolah atau kinerja sekolah secara keseluruhan.

Burton dan Brukner menyebutkan tiga sasaran atau obyek studi supervisi pendidikan yang sangat penting dalam usaha meningkatkan mutu pendidikan, yakni :

1. *Studying the teaching – learning situation*,
2. *Improving the teaching learning situation*, dan
3. *Evaluating the Means, Methods and outcomes of Supervision*.

Ketiga obyek supervisi dimaksud mencakup : studi tentang situasi belajar mengajar, perbaikan dalam proses atau situasi belajar mengajar, dan penilaian terhadap metode mengajar dan keberhasilan supervisi. Jika fungsi dan tujuan supervisi tertera di atas mampu dijalankan secara optimal sesuai dengan tugas pokok dan tanggung Supervisor diharapkan dapat *memperbaiki kualitas pembelajaran* dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan. Peningkatan mutu pendidikan di sekolah, selain ditekankan kepada proses pembelajaran dalam bentuk interaksi guru-murid, juga situasi dan lingkungan kelas, serta kepemimpinan kepala sekolah.

Pengertian mutu pendidikan menurut Depdiknas (2001 : 5) mencakup *input – proses – output pendidikan*. Input pendidikan berarti segala sesuatu yang harus tersedia karena dibutuhkan untuk berlangsungnya proses. Dalam Permendiknas Nomor 63 Tahun 2009 tentang Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa “*mutu pendidikan adalah tingkat kecerdasan kehidupan bangsa yang dapat diraih dari penerapan system Pendidikan Nasional*”. *Proses pendidikan* adalah berubahnya sesuatu menjadi sesuatu yang lain dengan mengintegrasikan input sekolah sehingga mampu menciptakan pembelajaran yang menyenangkan (*enjoy able learning*), dan mampu mendorong motivasi dan minat belajar dan benar-benar mampu memberdayakan peserta didik. *Output pendidikan* merupakan kinerja sekolah yang dapat diukur dari kualitasnya, efektivitasnya, produktivitasnya, efisiensinya, inovasinya dan moral kerjanya.

Kaitan dengan mutu pendidikan tersebut di atas, Engkoswara (2010:310), mengemukakan 7 (tujuh) indikator sekolah bermutu yang disimpulkan dari pandangan beberapa ahli, yakni : 1) Masukan yang tepat, 2) Semangat kerja tinggi, 3) Gairah motivasi belajar tinggi, 4) Penggunaan biaya, waktu, fasilitas, dan tenaga yang proporsional, 5)

Kepercayaan berbagai pihak, 6) Tamatan yang bermutu, dan 7) Keluaran yang relevan dengan kebutuhan masyarakat.

Uraian di atas menunjukkan betapa pentingnya kompetensi Pengawas Sekolah (Supervisor) dalam mewujudkan pendidikan yang bermutu melalui pengawasan 8 (delapan) Standar Nasional Pendidikan dan pelatihan profesional guru.

### ***E.Desentralisasi Pendidikan dan Kendalanya***

Diterapkannya sistem desentralisasi pendidikan di Era Otda ternyata masih mengalami berbagai kendala. Dalam pasal 12 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah dinyatakan bahwa urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah (termasuk pendidikan) disertai dengan sumberpendanaan, pengalihan sarana dan prasarana serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Untuk itu dikeluarkan UU Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, bertujuan untuk memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, transparan dan bertanggung jawab. Analisis di kalangan para pakar dan praktisi pendidikan di Indonesia menyatakan bahwa terdapat lima persoalan pokok yang harus dipikirkan secara kontekstual di Era Otda, yakni : 1) mutu pendidikan, 2) efisiensi pengelolaan, 3) pemerataan, 4) peran serta masyarakat, dan 5) akuntabilitas pendidikan. Otonomi dalam konteks ini tidak ditafsirkan sebagai pengenalan warna kedaerahan yang primordialistis, tetapi dipahami dari sudut positif untuk mengembangkan semua potensi yang dimiliki setiap daerah. Tidak heran jika pelaksanaan desentralisasi pendidikan terkesan tergesa-gesa karena infra strukturnya belum siap. Hal ini terlihat belum memadainya sumberdaya manusia, baik dari segi kualitas maupun kuantitas, terutama tenaga guru. Karena itu desentralisasi pendidikan seyogyanya tidak dilakukan melalui mekanisme *penyerahan kekuasaan birokrasi* dari pusat ke daerah, justru mekanisme itu telah terbukti gagal dalam mewujudkan pendidikan yang bermutu. Melalui desentralisasi pemerintahan di bidang pendidikan, Kemendikbud tidak hanya berkepentingan dalam upaya mengembangkan kabupaten/kota dalam mengelola pendidikan, tetapi juga berkepentingan dalam mewujudkan otonomi satuan pendidikan, yakni otonomi di tingkat sekolah.

Berbagai kendala tertera di atas dapat menunjukkan bahwa pelaksanaan desentralisasi pendidikan di Era Otda tidaklah begitu mudah, justru diperhadapkan dengan sejumlah masalah, yakni : 1) kurikulum, 2) sumberdaya manusia 3) dana, sarana dan

prasarana pendidikan,4) organisasi kelembagaan, dan 5) pembinaan dan koordinasi. Hal-hal tersebut akan dijelaskan sebagai berikut.

#### Ad 1. Kurikulum

Kurikulum merupakan program pendidikan yang dirancang untuk mencapai tujuan tertentu. Istilah kurikulum berasal dari bahasa Latin, "*curriculae*", artinya jarak yang harus ditempuh oleh seorang pelari dalam dunia atletik. Pengertian ini menurut Joko Susilo (2007:77) ,kemudian diterapkan di bidang pendidikan, yakni jangka waktu pendidikan yang harus ditempuh oleh siswa untuk memperoleh ijazah. Kurikulum merupakan landasan atau jembatan yang harus dilewati untuk mencapai titik akhir dari suatu perjalanan dan ditandai dengan perolehan suatu ijazah tertentu. Menurut Muhaimin (2005:1),kurikulum diartikan pula sebagai jalan terang yang dilalui oleh manusia pada bidang kehidupannya (pendidik/guru dengan peserta didik) untuk megembangkan pengetahuan, keterampilan dan sikap serta nilai-nilai.

Menurut E.Mulyasa (2002:40),penerapan kurikulum setiap satuan pendidikan bukan sekedar pencantuman daftar mata pelajaran yang harus diajarkan, melainkan sebuah program yang disusun berdasarkan kondisi ril daerah untuk mencerdaskan serta memberikan keterampilan mengolah sumber daya alam di daerahnya.Di daerah yang sebagian besar penduduknya adalah petanimisalnya, akan lebih maju jika membuka sekolah pertanian atau perkebunan,daerah penghasil tambang dibuka sekolah pertambangan,atau sekolahkelautan dan perikanan bagi daerah penghasil ikan, dan sebagainya.Karena itu pemberlakuan kurikulum di tiap daerah tidak harus selalu sama, karena terkait dengan lingkungan fisik dan sosial yang berkembang dalam masyarakat.Penerapan kurikulum muatan lokal (mulok) dalam sistem kurikulum nasional (kurnas) justru menjadi sangat penting

Penerapan kurikulum mulok hendaknya distrategikan untuk meningkatkan kemampuan dan keterampilan yang relevan dengan kebutuhan lokal dan sejauh mungkin melibatkan wargamasyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaannya.Maka yang terpenting adalah bagaimana merealisasikan dan mengembangkan kurikulum mulok sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan lingkungan setempat.Kurikulum mulok sebenarnya telah diterapkan sejak kurikulum 1984, khususnya di sekolah dasar. Hanya saja kurikulum mulokketika itu masih disisipkan pada beberapa bidang studi yang sesuai, kemudian diintensifkan pelaksanaannya dalam kurikulum 1994. Selanjutnya kurikulum mulok tidak lagi disisipkan pada sejumlah bidangstudi tetapi menggunakan pendekatan monolitik berupa bidang studi, baik bidang studi wajib maupun pilihan. Karena itu maka desentralisasi

pendidikan di Era Otda seharusnya lebih menekankan pengembangan kurikulum mulok disamping kurikulum nasional. Pengembangan kurikulum mulok dimaksudkan agar peserta didik mengenal budaya lokal dan mencintai lingkungan serta melestarikannya, mengembangkan sumber daya alam dan kebudayaan yang mendukung pembangunan nasional, pembangunan regional maupun pembangunan lokal. Penerapan dan pengembangan kurikulum mulok selain memperkecil kelemahan-kelemahan kurikulum nasional yang sangat dominan, juga lebih memperkuat peranan KTSP yang telah didesain dan disepakati setiap satuan pendidikan.

Dalam konteks penerapan K2013 substansinya lebih menekankan pendidikan karakter, bertujuan untuk meningkatkan mutu proses dan hasil pendidikan yang lebih mengedepankan pembentukan budi pekerti dan akhlak mulia peserta didik secara utuh, terpadu dan seimbang sesuai dengan standar kompetensi lulusan pada satuan pendidikan. Penerapan K 2013 yang berbasis kompetensi dan berbasis karakter, diharapkan peserta didik mampu secara mandiri meningkatkan pengetahuannya dalam mengkaji dan serta memahami nilai-nilai karakter dan akhlak mulia sehingga terwujud dalam perilaku sehari-hari..

Tujuan tersebut dapat terwujud jika nilai-nilai pendidikan karakter dapat diintegrasikan dalam seluruh pembelajaran pada setiap bidang studi yang tercantum dalam kurikulum. Terlebih dalam bidang studi Pendidikan Agama Islam (PAI) yang menekankan pembinaan akhlak mulia hendaknya diintegrasikan, dieksplisitkan serta dikaitkan dengan konteks kehidupan sehari-hari. Firman Allah di dalam Al-Qur'an Surat 33/ 21

كثيراً الله وذكر الأخر واليوم الله ير جو أكان لمن حسنة أسوة الله رسول في لكم كان لقد

Terjemahnya :

Sesungguhnya telah ada pada (diri) Rasulullah itu suri teladan yang baik bagimu (yaitu) bagi orang yang mengharap (rahmat) Allah dan (kedatangan) hari kiamat dan dia banyak menyebut Allah.

Pendidikan karakter dan akhlak mulia hanya bisa berhasil jika didukung guru PAI memiliki kompetensi profesional yang tinggi, tidak hanya menekankan aspek kognitif, tetapi lebih menyentuh segi internalisasi dan pengamalan nyata (aspek psikomotorik dan aspek afektif). Justru itu pendidikan karakter menekankan aspek keteladanan, penciptaan lingkungan dan pembiasaan. Pendidikan karakter dan akhlak mulia tersebut sebenarnya telah dicanangkan oleh Rasulullah Muhammad Saw dalam sabdanya :

Terjemahnya :

Sesungguhnya aku diutus ke permukaan bumi ini adalah untuk memperbaiki akhlak manusia.

Jika dikaji lebih dalam hakekat kesuksesan dakwah Nabi Muhammad Saw justru karena keluhuran budi pekerti (akhlakul karimah) yang selalu ditampilkannya di tengah kehidupan masyarakat. Dakwah dan retorikanya menarik simpati manusia sehingga tertarik pada ajaran Islam. Tokoh Quraisy yang tadinya membeci Nabi Saw kemudian masuk Islam, bahkan menjadi pembela Nabi Saw, seperti Umar ibn al-Khattab. Keluhuran budi pekerti Nabi Muhammad Saw dilukiskan di dalam Q.S Al-Qalam /68 : 4

عَظِيمِ خُلُقٍ لَعَلَّ وَإِنَّكَ

Terjemahnya :

Dan sesungguhnya bagi kamu benar-benar berbudi pekerti yang agung.

Pembinaan budi pekerti mutlak diprioritaskan dalam penerapan pendidikan karakter dalam upaya memperbaiki kualitas pendidikan nasional sehingga masyarakat dan bangsa Indonesia mampu menjawab berbagai tantangan di era reformasi dan globalisasi. Implementasi K2013 yang berbasis karakter dalam pembentukan kompetensi peserta didik harus melibatkan seluruh komponen (stakeholders), terutama guru dan tenaga kependidikan lainnya serta orang tua peserta didik. Menurut E.Mulyasa (2013:3), Pembentukan karakter, kompetensi, dan akhlak mulia secara berimbang merupakan keniscayaan guna memperbaiki kualitas pendidikan nasional yang dinilai rendah karena lebih mengedepankan aspek kognitif ketimbang aspek afektif dan psikomotorik. Pendidikan nasional yang kualitasnya rendah tidak mungkin berhasil membentuk peserta didik yang memiliki keunggulan untuk bersaing di era globalisasi dan pasar bebas seperti dikemukakan terdahulu. Sebaliknya pendidikan nasional yang tidak berkualitas bisa berdampak pada makin meningkatnya kemiskinan, pengangguran dan berbagai kejahatan lainnya. Kalangan pakar mengemukakan bahwa Indonesia telah gagal dalam berbangsa dan bernegara, gagal dalam memberantas korupsi, gagal memberantas narkoba, bahkan ada yang menempatkan Indonesia sebagai negara gagal di urutan ke 64.

Berbagai masalah dan tantangan di atas, perlu dilakukan peningkatan mutu pendidikan di Era Otonomi Daerah seiring dengan perkembangan global.

#### Ad 2 Sumber Daya Manusia

Sumber Daya Manusia (SDM) menurut Agus Maimun dkk (2003:4), merupakan modal dasar dalam menghadapi dan mengatasi suatu permasalahan melalui pendidikan yang

bermutu. SDM yang berkualitas bahkan menjadi persyaratan yang harus dimiliki untuk meraih sukses secara kompetitif di era globalisasi. SDM yang berkualitas menurut Burhanuddin Jusuf Habibie membutuhkan penguasaan dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek) serta peningkatan iman dan taqwa (imtaq) secara berimbang dalam rangka membangun SDM Indonesia yang berkualitas

Pengembangan SDM yang berkualitas semestinya menjadi acuan para pejabat di dalam mengelola lembaga pendidikan di Era Otda. Di dalam penempatan staf atau pejabat seperti kepala sekolah, pengawas sekolah, guru, dan sebagainya seharusnya menerapkan prinsip "*the right man on the right place*" sesuai keahlian, kualifikasi pendidikan, kompetensi dan pengalamannya. Prinsip tersebut sering diabaikan, karena terjebak atau dipengaruhi kepentingan tertentu. Seorang Kepala Dinas Pendidikan misalnya diangkat dari mantan Camat, atau mantan Kepala Dinas Pas yang tidak mengerti masalah pendidikan. Meskipun mantan pejabat itu berpengalaman mengurus orang banyak, namun berbeda ketika menghadapi guru dan peserta didik.

Sebaliknya di Era Otda, pengangkatan Camat atau Kepala Dinas direkrut dari tenaga guru karena terbatasnya personil yang memenuhi syarat kepangkatan, sementara sekolah-sekolah masih banyak kekurangan tenaga guru. Tidak sedikit guru yang dimutasikan untuk mengisi jabatan struktural di kantor Pemda, Kemendiknas, Kemenag tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Pemutasian seperti itu seyogyanya dibarengi dengan pengangkatan tenaga guru dalam jumlah yang memadai guna mengatasi kekurangan guru di berbagai wilayah.

Gubernur, Bupati / Walikota sering pula memberhentikan atau menonjokkan pejabat atau guru karena dianggap tidak mendukung programnya. Apalagi jika pejabat itu disinyalir atau dilaporkan berseberangan dengan tim sukses pada masa kampanye. Usul mutasi pegawai terkadang dipersulit karena harus melalui proses panjang dan berbelit-belit. Dari minta persetujuan Kepala Sekolah, Kepala Cabang Dinas, Kepala Dinas hingga Asisten Bidang Administrasi, Sekretaris Daerah, Bupati dan Walikota. Bagi pegawai pusat, biasanya meskipun SK pindah dari Mendiknas sudah diterbitkan, tetap tidak dapat dilaksanakan secara langsung.

Mutasi pegawai seperti itu selain mengindikasikan ketidakadilan, juga menimbulkan antipati dan rendahnya kepercayaan staf terhadap pimpinan, bahkan dapat melemahkan produktivitas kerja di kalangan pegawai. Lain halnya jika guru atau pegawai tersebut memiliki spesifikasi keahlian tertentu, hal itu dapat dibicarakan bersama staf guna menemukan solusi terbaik. Pertimbangan SDM terutama tenaga guru harus lebih dikedepankan, demi kepentingan lembaga pendidikan dalam rangka pengembangan SDM



dan kemandirian lokal. Menurut Radi A.Gani (2001:82), pengembangan SDM sangat dibutuhkan dalam pengelolaan pendidikan di Era Otda, setidaknya memerlukan tiga hal, yakni

1. Pengembangan SDM menjadi sangat penting melalui pendidikan
2. Pengembangan SDM melalui proses pendidikan menjadi kata kunci
3. Otonomi dalam arti yang luas akan terwujud melalui demokratisasi yang didukung oleh SDM yang terdidik.

Ketiga hal tersebut menunjukkan betapa pentingnya pendidikan yang berkualitas untuk mengembangkan kualitas SDM di daerah.

Ad 3 Dana, sarana dan prasarana pendidikan

Faktor dana, sarana dan prasarana pendidikan merupakan pendukung utama bagi terselenggaranya program pendidikan. Karena itu dana/anggaran pendidikan telah ditetapkan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah, baik dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) maupun dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (UUSPN). Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 menetapkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab menyediakan anggaran pendidikan. Ketetapan tersebut diperkuat di dalam UUSPN pasal 46 ayat (1) dan (2) bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Masyarakat.

Besarnya anggaran penyelenggaraan pendidikan ditetapkan sebesar 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), demikian pula di dalam ketentuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan alokasi dana sebesar itu semestinya sudah dapat memenuhi semua kebutuhan lembaga pendidikan di daerah, termasuk sarana dan prasarana pendidikannya.

Sarana pendidikan berarti segala sesuatu berupa alat atau media yang dapat dipakai untuk mencapai tujuan pendidikan, sedangkan prasarana pendidikan diartikan sebagai segala sesuatu yang merupakan penunjang utama bagi terselenggaranya proses pendidikan. Sarana dan prasarana pendidikan terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan Pasal 42 ayat (1) dan (2), bahwa setiap satuan pendidikan wajib memiliki sarana yang meliputi perabot, peralatan pendidikan, media pendidikan, buku dan sumber belajar lainnya, bahan habis pakai, serta perlengkapan lain yang diperlukan untuk menunjang proses pembelajaran yang teratur dan berkelanjutan.

Adapun prasarana pendidikan meliputi lahan, ruang kelas, ruang pimpinan satuan pendidikan, ruang pendidik, ruang tata usaha, ruang perpustakaan, ruang laboratorium, ruang bengkel kerja, ruang unit produksi, ruang kantin, instalasi daya dan jasa, tempat berolah raga,

tempat beribadah, tempat bermain, tempat berkreasi, dan ruang/tempat lain yang diperlukan untuk menunjang proses pembelajaran yang teratur dan berkelanjutan.

Meskipun anggaran pendidikan yang disediakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah cukup besar, namun hal tersebut belum terealisasi sebagaimana mestinya. Hal ini terkait dengan sumber pendanaan, sistem pengelolaan dan pengalokasiannya.

*Sumber pendanaan pendidikan* ditentukan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan dan keberlanjutan. Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Masyarakat mengerahkan sumber daya yang ada sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku (UUSDN Pasal 47 ayat (1) dan (2)). *Pengelolaan dan pendidikan* berdasarkan pada prinsip keadilan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas publik. Ketentuan mengenai pengelolaan dana pendidikan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah (pasal 48 ayat (1) dan (2)). Sedangkan *pengalokasian dana pendidikan*, selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan, dan minimal 20% dari APBD. Gaji guru dan dosen yang diangkat oleh pemerintah dialokasikan dalam APBN. Dana pendidikan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk satuan pendidikan diberikan dalam bentuk hibah (secara suka rela) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Demikian pula dana pendidikan dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah diberikan dalam bentuk hibah (pasal 49 ayat (1), (2), (3) dan (4) UUSPN).

Namun realitas di lapangan menunjukkan bahwa masih banyak sekolah (SD/MI, SMP/M.Ts, SMA/SMK/MA) yang belum memiliki sarana dan prasarana pendidikan yang memadai, bahkan diantaranya masih memprihatinkan, terutama gedung sekolah, ruang kelas, ruang guru, ruang perpustakaan, ruang laboratorium termasuk peralatan dan perabotnya.

Beberapa kendala di dalam pengelolaan dan pengalokasian dana pendidikan di daerah, selain disebabkan keterbatasan SDM para pengelolaan anggaran, juga disebabkan lemahnya sistem pengelolaan serta lemahnya sistem kontrol atau pengawasannya. Kaitan dengan pendanaan pendidikan, Ade Suryadi berpendapat bahwa setidaknya terdapat empat agenda kebijakan yang perlu mendapat perhatian serius, yaitu :

- 1) Besarnya anggaran pendidikan yang dialokasikan (revenue)
- 2) Aspek keadilan dalam alokasi anggaran
- 3) Aspek efisiensi dalam pendayagunaan anggaran, dan
- 4) Anggaran pendidikan dan desentralisasi pengelolaan.

Untuk mengatasi persoalan tersebut, seharusnya pejabat yang *mengemban amanat* di bidang pendidikan melaksanakan tugas dan fungsinya dengan sebaik-baiknya khususnya dalam

halpedistribusian, sistem pengelolaan, dan pengawasannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, demi terselenggara serta keberhasilan desentralisasi pendidikan.

#### Ad. 4 Organisasi Kelembagaan

Salah satu kelemahan Undang-Undang Otda, karena daerah tidak memiliki kewenangan lintas kabupaten/kota, sebagaimana tertera pada Pasal 4 ayat (2) bahwa masing-masing daerah provinsi, kabupaten/kota berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki. Setelah UU tersebut disempurnakan dengan Undang-Undang No.32 tahun 2004, pada Pasal 2 ayat (1), dirumuskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pada ayat (2) Pemerintahan Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kedua pasal tersebut tidak sejalan dengan UUSPN yang menyatakan bahwa pendidikan merupakan satu sistem, keseluruhan yang terpadu dari semua satuan dan kegiatan pendidikan yang berkaitan satu sama lain untuk mengusahakan tercapainya tujuan pendidikan nasional. Hal ini menunjukkan bahwa desentralisasi kelembagaan pendidikan merupakan proses yang cukup rumit, yang digambarkan oleh Soewartoyo oleh karena beberapa faktor, di mana *desentralisasi kelembagaan pendidikan* :

1. Akan menciptakan suatu sistem pendidikan dengan kebijakan-kebijakan yang faktual.
2. Harus mengelola sumber dayanya dan sekaligus memanfaatkannya
3. Harus melatih tenaga kependidikan dan tenaga pengelola yang profesional.
4. Harus menyusun kurikulum yang tepat guna, dan
5. Harus dapat mengelola sistem pendidikan yang didasarkan pada kehidupan sosial budaya setempat.

Desentralisasi pendidikan seperti itu di satu sisi diharapkan mendorong semangat berkompetisi secara sehat di tiap daerah, namun di lain sisi, jenjang dan jenis kelembagaan pendidikan seperti dipilah-pilah sedemikian rupa sehingga satu sama lain tidak mempunyai hubungan dan terkesan berjalan sendiri-sendiri. *Lembaga pendidikan tinggi* misalnya seolah-olah tidak berkaitan dengan *lembaga pendidikan menengah*, demikian pula lembaga pendidikan menengah seperti tidak ada hubungan dengan lembaga pendidikan dasar. dan sebagainya.

Pemilahan jenjang dan jenis kelembagaan pendidikan seperti itu merupakan dampak dari sistem birokrasi dan sentralisasi pengelolaan kelembagaan pendidikan, sehingga terkesan

selain terpisah dan eksklusif dari masyarakatnya, juga dianggap tidak memperhatikan kebutuhan masyarakat dan tidak mengabdikan bagi kepentingan daerah.

#### Ad. 5 Pembinaan dan koordinasi

Mencermati berbagai kendala dalam penyelenggaraan desentralisasi pendidikan di Era Otda tertera di atas, maka Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan pembinaan dan koordinasi sesuai kewenangan yang dimilikinya. Hal ini tertera pada Paaal 10 UUSPN, bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pembinaan dimaksudkan di sini dapat berupa bimbingan teknis ataupun pembantuan dalam rangka kemandirian, sedangkan koordinasi berarti upaya mengatur suatu kegiatan dalam organisasi atau kelembagaan sehingga peraturan dan tindakan yang akan dilaksanakan tidak saling bertentangan atau simpang siur. Pembinaan dan koordinasi tersebut sangat penting dilakukan, apalagi melihat kenyataan di lapangan pasca *otonomi daerah* seakan-akan pemerintah tingkat provinsi tidak ada hubungannya dengan pemerintah kabupaten/kota. Sementara Kepala Dinas Pendidikan kabupaten/kota memandang pejabat Dinas Pendidikan Provinsi dan jajarannya bukan atasannya. Tidak heran jika jenjang dan jenis pendidikan antar wilayah provinsi dan kabupaten/kota merasa enggan berkoordinasi antara satu dengan lainnya, sehingga masing-masing berjalan sendiri-sendiri. Sayangnya selama pelaksanaan *otonomi daerah*, pembinaan dan koordinasi enggan dijalankan.

Keengganan berkoordinasi antar pejabat, disebabkan adanya “gengsi”, misalnya karena Bupati/Walikota menganggap bukan bawahan dan tidak memiliki hubungan hierarkhis dengan Gubernur. Maka ketika rapat-rapat dinas dan koordinasi dilakukan, yang semestinya harus diikuti oleh Bupati/Walikota seprovinsi, hanya diikuti oleh utusan-utusan dari kabupaten/kota. Hal tersebut berimplikasi pada bawahannya. Seringkali Kepala Dinas Pendidikan Provinsi kesulitan melakukan rapat-rapat koordinasi dengan Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota, namun pada waktu bersamaan, Bupati/Walikota juga mengadakan rapat dinas. Karena Bupati/Walikota merupakan atasan Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota – tentu saja Kepala Dinas Pendidikan lebih mementingkan rapat dinas dengan atasannya.

Persoalan semacam ini menunjukkan bahwa meskipun desentralisasi pendidikan sudah berjalan sesuai peraturan dan regulasi

*otonomi daerah*, tetapi dalam hal kelembagaan dan sikap akademik di kalangan pejabat Dinas Pendidikan tingkat provinsi maupun kabupaten/kota belum sinkron. Pemerintah Daerah

belum menunjukkan komitmen serta kompetensinya yang dapat meyakinkan kepada masyarakat untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas pendidikan di daerahnya.

Mencermati berbagai kendala yang dikemukakan di atas, maka diperlukan langkah-langkah strategi untuk mengembangkan serta meningkatkan kualitas pendidikan dalam konteks desentralisasi pendidikan di era *otonomi daerah*. Sesuai dengan misi pendidikan nasional yakni untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan merespon perkembangan global, regional maupun lokal, maka arah kebijakan nasional ke depan, tetap mengacu pada tiga hal, yakni :

1. Perluasan dan pemerataan layanan pendidikan yang bermutu
2. Peningkatan mutu pembelajaran dan lembaga pendidikan, dan
3. Perbaikan kapasitas dan manajemen pendidikan.

Untuk mewujudkan ketiga hal tersebut maka skala prioritas yang harus dibenahi adalah perbaikan kurikulum, peningkatan kualitas SDM tenaga guru, pengelolaan dan pengalokasian dana pendidikan sesuai ketentuan perundang-undangan, optimalisasi organisasi kelembagaan, serta pembinaan dan koordinasi.

## Daftar Pustaka

- Agus Maimun dkk, *Profil Pendidikan Agama Islam (PAI) Model pada Sekolah Umum Tingkat Dasar*, (Jakarta : Dirjen Kelembagaan Agama Islam Direktorat Madrasah dan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum, 2003), h. 24
- Alwisral Imam Zaidallah, *100 Khutbah Jum'at Kontemporer*, Pengantar Prof.Dr.H.M. Amien Rais, MA.Cet. VII; (Jakarta: Kalam Mulia, 2006), h. 210
- Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Departemen Pendidikan dan Kebudayaan – Penjamin Mutu Pendidikan (BPSDMPK- PMP, 88 % Guru Kompetensinya Rendah- Liputan Malut Pos 6 April 2015*
- Dadang Suhardan, *Supervisi Profwsional, Layanan dalam meningkatkan mutu pembelajaran di Era Otonomi Daerah*, (Cet. III; Bandung : Alfabeta, 2010), h. 13.
- Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah - Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, (Jakarta : Karya Unipress, 2001), h. 82.
- Departemen Agama RI, *Kumpulan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah RI tentang Pendidikan*, (Jakarta Dirjen Pendidikan Islam, 2007), h. 31.
- Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Jakarta : Yayasan penyelenggara Penerjemah/Penafsir Al-Qur'an, PT.Syaamil Cipta Media, 2005), h. 420.
- E. Mulyasa, *Pedoman Manajemen Berbasis Madrasah*, Editor : H.Taufiq Dahlan – Rijal Roihan, (Jakarta : Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam, 2004), h. 1.
- E. Mulyasa, *Manajemen Berbasis Sekolah - Konsep, Strategi dan Implimentasi*, (Cet. Kedua, Bandung : PT.Remaja Rosdakarya, 2002), h. 40
- E.Mulyasa, *Pengembangan dan Implementasi Kurikulum 2013*, (Cet. I; Bandung : PT.Remaja Rosdakarya
- Hasbullah, *Otonomi Pendidikan – Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, (Jakarta : PT.Raja Grafindo Persada, 2010), h. 8.
- H.Engkoswara – Aan Komariah, *Administrasi Pendidikan*, (Cet. I; Bandung :Alfaeta, 2010), h. 310
- Jerry H.Makawimbang, *Supervisi dan Peningkatan Mutu Pendidikan*, (Cet. Pertama, Bandung : Alfabeta, 2011). h. 195.
- Joko Susilo, *Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan*, (Cet. Kedua, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2007), h. 77.

Muhaimin, *Pengembangan Kurikulum Pendidikan Agama Islam*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2005), h. 1.

*Permen PAN dan Reformasi Birokrasi Nomor. 21 Tahun 2010, tentang Pengawas Sekolah dan Angka Kreditnya*, (Jakarta : 2010), h. 5.

Radi A. Gani, *Kemandirian Lokal, Menyongsong Abad Baru dengan Pendekatan Pembangunan Berbasis Kemandirian Lokal*, ( Makassar : Hasanuddin University Press, 2001), h. 82

Rosihan Anwar, “66 % Daerah Terpencil Kurang Guru” Makut Pos Ternate, 23 November 2012, h. 8

Undang-Undang RI Nomor 14 Tahun 2004 tentang Guru dan Dosen, (Jakarta : CV.Mina Jaya Abadi, 2006), h. 31.