

## OTONOMI DAERAH DAN PEMBIAYAAN SERTA PENGARUHNYA PADA KINERJA PENDIDIKAN ISLAM

**Hadi Saputra Panggabean, S.Pd.I, M.Pd**

*Dosen Fakultas Agama Islam dan Humaniora Universitas  
Pembangunan Panca Budi Medan*

**ABSTRACT:** *Regional Autonomy in the reform era along with changes in legislation regarding the management of the education financing system has had a serious impact on the education system that was initially centralized to decentralized. This change has a positive impact on the region in the management of education, especially financing in the process of advancing education in each region, especially Islamic education. Because the needs of each region differ in conditions and problems, the central government provides a mandatory through the basic law in Law No. 22 of 1999 concerning regional government and Law No. 25 of 1999 concerning financial balance between the central government and the regions, which was later revised to Law No. 32 of 2004 concerning regional government and Law No. 33 of 2004, namely the regulation of two new regional revenue sources, namely regional balance funds and loans. With the decentralization of central authority to the regions means that a region is given the opportunity to recognize and find solutions to the problems of the region in advancing Islamic education.*

**Keywords:** *Otonomi Daerah, Pendidikan Islam, Pembiayaan.*

### A. Pendahuluan

Era reformasi telah membawa perubahan-perubahan mendasar dalam berbagai kehidupan termasuk kehidupan pendidikan. Dalam perspektif Islam, Alquran menyampaikan kepada manusia:

هَذَا بَيَانٌ لِلنَّاسِ وَهُدًى وَمَوْعِظَةٌ لِّلْمُتَّقِينَ ۝ وَلَا تَهِنُوا وَلَا تَحْزِنُوا ۗ وَأَنْتُمْ الْأَعْلَوْنَ إِن كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ ۝<sup>١٣٩</sup>

Artinya:

Inilah (Al-Qur'an) suatu keterangan yang jelas untuk semua manusia, dan menjadi petunjuk serta pelajaran bagi orang-orang yang bertakwa. Dan janganlah kamu (merasa) lemah, dan jangan (pula) bersedih hati, sebab kamu paling tinggi (derajatnya), jika kamu orang beriman.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Q.S Ali Imran/138-139

Perubahan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat baik sosial maupun kultural berimplikasi terhadap dunia pendidikan Islam di Indonesia. Dalam tataran makro, persoalan yang dihadapi pendidikan Islam adalah bagaimana pendidikan Islam mampu menghadirkan desain atau konstruksi wacana pendidikan Islam yang relevan dengan perubahan masyarakat, maka dibutuhkan suatu kebijakan sebagai pedoman agar terkendali. Salah satu perubahan mendasar yang meski disikapi adalah manajemen Negara, yaitu dari manajemen berbasis pusat menjadi manajemen berbasis daerah. Untuk menjamin proses desentralisasi berlangsung dan berkesinambungan, pada dasarnya mengacu pada dasar otonomi daerah itu sendiri yang telah dituangkan dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah, yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 33 tahun 2004, yaitu peraturan tentang dua sumber penerimaan daerah yang baru, yaitu dana perimbangan dan pinjaman daerah. Dengan adanya desentralisasi, kewenangan pusat kepada daerah berarti suatu daerah diberi kesempatan untuk mengenal dan menemukan solusi-solusi terhadap permasalahan daerahnya.

Semakin disadari bahwa pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan pendidikan pada khususnya tidak lagi dapat diselesaikan oleh dan dari pusat. Pembangunan nasional pada bidang pendidikan adalah upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dan meningkatkan kualitas bangsa Indonesia. Oleh karena itu pemerintah kota dan kabupaten haruslah dapat meningkatkan kualitas sumberdaya pembangunan (dana, SDM, sarana atau prasarana, dan informasi). Pembangunan sumber daya manusia berkaitan erat dengan pola perencanaan berbagai aspek pendidikan. Berdasarkan substansi UU No.22 tahun 1999 maka kewenangan di bidang pendidikan merupakan salah satu kewenangan pemerintah yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah kota dan kabupaten. Agar desentralisasi atas penyelenggaraan pendidikan tersebut memberikan arti dan manfaat secara optimal, perlu disusun strategi peningkatan pelayanan pendidikan secara nyata yang disertai dengan mengoptimalkan partisipasi masyarakat. Dalam rangka penyelenggaraan strategi peningkatan pelayanan pendidikan maka pemerintah daerah kabupaten dan kota dapat melakukan upaya-upaya sebagai berikut:

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana pendidikan.
2. Meningkatkan kualitas dan kuantitas guru dan tenaga kependidikan.
3. Meningkatkan kesejahteraan guru dan tenaga kependidikan.
4. Meningkatkan anggaran pendidikan.

Menyikapi semangat otonomi itu, antara lain terwujud dalam bentuk perubahan arah paradigma pendidikan, dari paradigma lama ke paradigma baru, yang tentu juga berdampak pada kinerja pendidikannya. Secara ideal, paradigma baru pendidikan tersebut mestinya mewarnai kebijakan pendidikan baik kebijakan

pendidikan yang bersifat substantif maupun implementatif. Seperti yang dinyatakan oleh Azyumardi Azra bahwa dengan era otonomi daerah : "lembaga-lembaga pendidikan, seperti sekolah, madrasah, pesantren, universitas (perguruan tinggi), dan lainnya – yang terintegrasi dalam pendidikan nasional- haruslah melakukan reorientasi, rekonstruksi kritis, restrukturisasi, dan reposisi, serta berusaha untuk menerapkan paradigma baru pendidikan nasional".<sup>2</sup> Selain itu, implementasi kebijakan tersebut diharapkan berdampak positif terhadap kemajuan pendidikan di daerah dan di tingkat satuan pendidikan.

Fiske menyatakan bahwa berdasarkan pengalaman berbagai negara sedang berkembang yang menerapkan otonomi di bidang pendidikan, otonomi berpotensi memunculkan masalah: perbenturan kepentingan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, menurunnya mutu pendidikan, inefisiensi dalam pengelolaan pendidikan, ketimpangan dalam pemerataan pendidikan, terbatasnya gerak dan ruang partisipasi masyarakat dalam pendidikan, serta berkurangnya tuntutan akuntabilitas pendidikan oleh pemerintah serta meningkatnya akuntabilitas pendidikan oleh masyarakat.<sup>3</sup> Dari pandangan Fiske tentang adanya berbagai banturan kesenjangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam hal implementasi pembiayaan dan aspek lainnya dalam sistem pendidikan.

### **Konsep Otonomi Daerah**

Sehari sesudah merdeka, Negara Kesatuan RI pada dasarnya telah menetapkan pilihannya secara formal pada dianutnya asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Hal itu dapat disimpulkan dari bunyi Bab IV, pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya. Dalam pasal 18 UUD 1945, antara lain dinyatakan bahwa "pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang". Sementara, dalam penjelasan pasal tersebut antara lain dikemukakan bahwa: "...oleh karena negara Indonesia itu suatu "eenheidsstaat", maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah yang lebih kecil. Daerah itu bersifat otonom (*streck dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang". Dalam amandemen kedua UUD 1945, ketentuan tersebut mengalami perubahan. Perubahan tersebut tidak merubah esensinya, tapi lebih bersifat mempertegas, memperjelas dan melengkapi. Disebutkan, misalnya, "Negara Kesatuan RI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu

<sup>2</sup>Azyumardi Azra, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas. 2002), h. xii.

<sup>3</sup>Fiske, E.B, *Desentralisasi Pengajaran, politik dan consensus* (Jakarta: Penerbit PT Gramedia Widia Sarana Indonesia. 1996), h. 87.

dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah”<sup>4</sup>

Kadang-kadang suatu urusan menjadi terbengkelai, tidak diurus oleh pemerintah pusat dan tidak pula oleh pemerintah daerah. Sedangkan dalam sistem formal, daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya, asal saja tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan kata lain, urusan rumah tangga daerah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dalam sistem otonomi riil, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Karena pemberian tugas dan kewajiban serta wewenang ini didasarkan pada keadaan riil di dalam masyarakat, maka kemungkinan yang dapat ditimbulkannya ialah bahwa tugas atau urusan yang selama ini menjadi wewenang pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah dengan melihat kepada kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri. Sebaliknya, tugas yang kini menjadi wewenang daerah, pada suatu ketika, bilamana dipandang perlu dapat diserahkan kembali kepada pemerintah pusat atau ditarik kembali dari daerah.

Prinsip otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab dikenal dalam UU No.5 tahun 1974 sebagai salah satu variasi dari sistem otonomi riil. Dalam UU tentang Pemerintah Daerah yang baru, yaitu UU No. 22 tahun 1999, otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan dan evaluasi. Bersamaan dengan itu, Pemerintah wajib memberikan fasilitasi berupa pemberian peluang, kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### **1. Konsep Desentralisasi Pendidikan**

Bila otonomi daerah menunjuk pada hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat, maka hal tersebut hanya mungkin jika Pemerintah Pusat mendesentralisasikan atau menyerahkan wewenang pemerintahan kepada daerah

---

<sup>4</sup>Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 ayat 1.

otonom. Inilah yang disebut dengan desentralisasi. Mengenai asas desentralisasi, ada banyak definisi. Secara etimologis, istilah tersebut berasal dari bahasa Latin “de”, artinya lepas dan “centrum”, yang berarti pusat, sehingga bisa diartikan melepaskan dari pusat. Sementara, dalam Undang-undang No. 32 tahun 2004, bab I, pasal 1 disebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan RI.

Secara konseptual, penerapan asas desentralisasi didasari oleh keinginan menciptakan demokrasi, pemerataan dan efisiensi. Diasumsikan bahwa desentralisasi akan menciptakan demokrasi melalui partisipasi masyarakat lokal. Dengan sistem yang demokratis ini diharapkan akan mendorong tercapainya pemerataan pembangunan terutama di daerah pedesaan dimana sebagian besar masyarakat tinggal. Sedangkan efisiensi dapat meningkat karena jarak antara pemerintah lokal dengan masyarakat menjadi lebih dekat, penggunaan sumber daya digunakan saat dibutuhkan dan masalah diidentifikasi oleh masyarakat lokal sehingga tak perlu birokrasi yang besar untuk mendukung pemerintah lokal. Sementara itu, Kotter dalam buku “*Leading Change*”, menyatakan bahwa lembaga yang terdesentralisasi memiliki beberapa keunggulan, antara lain : (1) lebih fleksibel, dapat memberikan respon dengan cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan yang selalu berubah, (2) lebih efektif, (3) lebih inovatif, dan (4) menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih komitmen dan lebih produktif.<sup>5</sup> Desentralisasi bukan saja memperbaiki kualitas keputusan tetapi juga kualitas pengambilan keputusan. Dengan desentralisasi, pengambilan keputusan lebih cepat, lebih luwes dan konstruktif.

Istilah desentralisasi muncul dalam paket UU tentang otonomi daerah yang pelaksanaannya dilatarbelakangi oleh keinginan segenap lapisan masyarakat untuk melakukan reformasi dalam semua bidang pemerintahan. Menurut Bray dan Fiske, desentralisasi pendidikan adalah suatu proses di mana suatu lembaga yang lebih rendah kedudukannya menerima pelimpahan kewenangan untuk melaksanakan segala tugas pelaksanaan pendidikan, termasuk pemanfaatan segala fasilitas yang ada serta penyusunan kebijakan dan pembiayaan.<sup>6</sup> Senada dengan itu, Sementara itu, menurut Fakry Gaffar, desentralisasi pendidikan merupakan sistem manajemen untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan pada keberagaman, dan sekaligus sebagai pelimpahan wewenang dan kekuasaan dalam pembuatan keputusan untuk memecahkan berbagai problematika sebagai akibat ketidaksamaan geografis dan budaya, baik menyangkut substansi nasional, internasional atau universal sekalipun.<sup>7</sup>

<sup>5</sup>Kotter, *Leading Change*, (Amazon: CIDM and highlighted at the Best Practices conference last fall, 1997), h. 21.

<sup>6</sup>Depdiknas. *Desentralisasi Pendidikan* (Jakarta: Komisi Nasional Pendidikan. 2001), h.3.

<sup>7</sup>Fakry Gaffar, *Implikasi desentralisasi pendidikan menyongsong abad ke-21*. Jurnal Mimbar Pendidikan, 3, Tahun IX, Oktober. h. 18.

Bila dicermati, esensi terpenting dari berbagai pengertian di atas adalah otoritas yang diserahkan. Williams, membedakan adanya dua macam otoritas (kewenangan dan tanggung jawab) yang diserahkan dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah, yaitu desentralisasi politis (political decentralization) dan desentralisasi administrasi (administrative decentralization).<sup>8</sup> Perbedaan antar keduanya terletak dalam hal tingkat kewenangan yang dilimpahkan. Pada desentralisasi politik, kewenangan yang dilimpahkan bersifat mutlak. Pemerintah daerah menerima kewenangan melaksanakan tanggung jawab secara menyeluruh. Ia memegang otoritas untuk menentukan segala kebijakan tentang penyelenggaraan pendidikan untuk masyarakatnya. Hal itu mencakup kewenangan untuk menentukan model, jenis, sistem pendidikan, pembiayaan, serta lembaga apa yang akan melaksanakan kewenangan-kewenangan tersebut. Sedangkan dalam desentralisasi administrasi, kewenangan yang dilimpahkan hanya berupa strategi pelaksanaan tugas-tugas pendidikan di daerah. Dengan kata lain, kewenangan yang diserahkan berupa strategi pengelolaan yang bersifat implementatif untuk melaksanakan suatu fungsi pendidikan.

Sementara itu, Arbi Sanit memandang penerapan desentralisasi secara umum sebagai “jalan keluar” bagi problematik ketimpangan kekuasaan antara pemerintah nasional dan pemerintah lokal.<sup>9</sup> Karena itu, menurutnya, konsep desentralisasi bertolak dari asumsi pemberian sebagian kekuasaan pemerintah pusat kepada pemerintah lokal atau yang lebih rendah dalam rangka mencapai tujuan nasional. Pemberian sebagian kekuasaan tersebut untuk mengatasi kekecewaan daerah terhadap pemerintah pusat, yang berakar pada persoalan: (1) ketimpangan struktur ekonomi Jawa-Luar Jawa, (2) sentralisasi politik, (3) korupsi birokrasi, (4) eksploitasi SDA, (5) represi dan pelanggaran HAM, dan (6) penyeragaman politik hingga kultural. Tujuan desentralisasi pendidikan adalah untuk memperbaiki proses pengambilan keputusan dengan melibatkan lebih banyak stakeholders di daerah, untuk menghasilkan integrasi sekolah dengan masyarakat lokal secara terus menerus, untuk mendekatkan sekolah dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat, dan akhirnya untuk memperbaiki motivasi, kehadiran dan pencapaian murid. Selain itu, desentralisasi tersebut juga dalam rangka memberi kesempatan kepada rakyat atau masyarakat luas untuk berpartisipasi secara aktif dan kreatif sehingga pendidikan mampu menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas yang akan bermanfaat bagi pembangunan daerah.

## 2. Paradigma Baru Pendidikan

Menurut Fasli Jalal, era otonomi daerah telah mengakibatkan terjadinya pergeseran arah paradigma pendidikan, dari paradigma lama ke paradigma baru, meliputi berbagai aspek mendasar yang saling berkaitan, yaitu (1) dari sentralistik

<sup>8</sup>Depdiknas. *Desentralisasi Pendidikan* (Jakarta: Komisi Nasional Pendidikan. 2001), h.3-4.

<sup>9</sup>Arbi Sanit. Et al. *Penelitian paradigma baru hubungan pusat daerah di Indonesia: Format otonomi daerah masa depan.*Jakarta: Laporan penelitian. 2001, h. 1.

menjadi desentralistik, (2) dari kebijakan yang top down ke kebijakan yang bottom up, (3) dari orientasi pengembangan parsial menjadi orientasi pengembangan holistik, (4) dari peran pemerintah sangat dominan ke meningkatnya peranserta masyarakat secara kualitatif dan kuantitatif, serta (5) dari lemahnya peran institusi non sekolah ke pemberdayaan institusi masyarakat, baik keluarga, LSM, pesantren, maupun dunia usaha<sup>10</sup>. Agak berbeda dengan hal tersebut, dalam buku Depdiknas<sup>11</sup> tentang Materi Pelatihan Terpadu untuk Kepala Dinas Kabupaten/Kota, selain perubahan paradigma dari “sentralistik ke desentralistik” dan orientasi pendekatan “dari atas ke bawah” (top down approach) ke pendekatan “dari bawah ke atas” (bottom up approach) sebagaimana yang sudah disebut dalam buku Fasli Jalal, juga disebutkan tiga paradigma baru pendidikan lainnya, yaitu dari “birokrasi berlebihan” ke “debirokratisasi”, dari “Manajemen Tertutup” (Closed Management) ke “Manajemen Terbuka” (Open Management), dan pengembangan pendidikan, termasuk biayanya, “terbesar menjadi tanggung jawab pemerintah” berubah ke “sebagian besar menjadi tanggung jawab orang tua siswa dan masyarakat (stakeholders).

## **B. Pembiayaan Pendidikan di Era Otonomi Daerah**

Pelaksanaan undang-undang otonomi daerah memerlukan suatu perubahan sikap dari para pelakunya serta kemampuan agar supaya pelaksanaan otonomi dapat berjalan dengan sebaik-baiknya. Bidang pendidikan dan kebudayaan sebenarnya sudah dapat dilaksanakan pada tingkat kabupaten oleh karena itu kegiatan pendidikan yang berakar kepada kebudayaan telah hidup di dalam masyarakat sendiri. Pendidikan yang benar adalah pendidikan yang hidup dari dan untuk masyarakat. Pendidikan yang berdasarkan masyarakat (community-based education) merupakan bentuk pendidikan yang seharusnya. Antara pemda dan kabupaten dengan masyarakat di daerah penyelenggara pendidikan dan kebudayaan terhadap hubungan antara akuntabilitas horizontal, artinya masyarakat dan pemda dua-duanya bertanggung jawab terhadap “the stake holder” (masyarakat) yang memiliki pendidikannya.

Pemerintah daerah berkewajiban untuk membantu masyarakat agar penyelenggaraan pendidikannya efisien dan bermutu. Dalam undang-undang No.22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, kabupaten mempunyai otonomi yang seluas-luasnya, provinsi mempunyai wewenang koordinatif, dan pemerintah pusat mempunyai wewenang di dalam menentukan kebijakan-kebijakan untuk mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan pendidikan dan kebudayaan agar pemda-pemda setempat perlunya suatu perubahan wawasan di dalam penyelenggaraan pendidikan yaitu memberikan peranan yang besar kepada masyarakat di dalam

<sup>10</sup>Fasli Jalal, *Reformasi Pendidikan Dalam Konteks Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Adicita Karya Nusa. 2001). h. 5.

<sup>11</sup>Depdiknas. *Memiliki Wawasan Tentang Model-Model Perencanaan Tingkat Kabupaten/Kota. (Materi Pelatihan Terpadu Untuk Kepala Dinas Kabupaten/Kota)* (Jakarta: Komisi Nasional Pendidikan. 2002), h. 10.

menyelenggara-kan pendidikan. Masyarakat, bersama-sama dengan pemda bertanggung jawab terhadap mutu pendidikan di daerahnya. Dengan demikian pelaksanaan otonomi daerah di dalam pendidikan dan kebudayaa akan lebih cepat dan lebih bermutu.<sup>12</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Dasar No. 20. 2003 tentang sidiknas, dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan mendapat alokasi minimal 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan daerah (APBN dan APBD). Era otonomi daerah ini, Pemda (pemerintah daerah) bertanggung jawab atas pengelolaan sektor pendidikan yang semula hanya pembiayaan sekolah dasar kemudian berubah menjadi semua jenjang pendidikan di luar pendidikan tinggi (SD, SMP, SMA). Menghilangkan peran Kanwil dan Kemendiknas yang dahulunya mengambil peran dalam aspek pembiayaan pendidikan. Dari sisi substansi, Pemda bertanggung jawab atas hampir segala bidang yang terkait sektor pendidikan (kecuali kurikulum dan penetapan standar yang menjadi kewenangan Pusat).

Penerapan mekanisme aliran dana dari pusat ke daerah melalui dana perimbangan, khususnya melalui dana alokasi umum (DAU) yang bersifat *block grant*, diharapkan memberikan kepastian dan keleluasaan kepada pemda dalam menerima dan mengalokasikan anggarannya. Di samping itu juga, ada dana-dana lain yang mengalir ke daerah, yaitu melalui mekanisme pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Secara agregat, jumlah dana yang diterima oleh provinsi dan kabupaten/kota setelah otonomi daerah mengalami peningkatan cukup tajam. Dana dari pusat mendominasi sumber penerimaan daerah. Kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) terhadap penerima provinsi rata-rata sepertiga dari total penerimaan, sedangkan di tingkat daerah kurang dari 10 %. Di atas kertas, pemda memiliki sumber keuangan daerah, seperti dana perimbangan (DAU, DAK dan Dana Bagi Hasil), pendapatan asli daerah (PAD) dan pinjaman. Tapi kenyataannya, rata-rata peranan PAD dalam APBD hanya sekitar 7%. Sementara itu, rata-rata tertimbang resiko dana perimbangan terhadap pengeluaran rutin adalah 1.4 yang menunjukkan bahwa tidak banyak dana perimbangan yang bisa digunakan untuk keperluan di luar anggaran rutin.<sup>13</sup>

Jelas bahwa Pemda memiliki tanggungjawab yang besar dan bersifat jangka panjang di sektor pendidikan, tetapi tidak memiliki modal besar untuk menghadapi situasi ini. Jika situasi tidak berubah, Daerah tidak akan mampu memenuhi 20% anggaran untuk pendidikan seperti yang disematkan Undang-Undang Dasar sidiknas dan pada gilirannya ada ancaman yang terjadi, yakni penurunan kualitas SDM sebagai dampak otonomi daerah.

### C. Pengaruh Terhadap Kinerja Pendidikan Islam

<sup>12</sup> Murip Yahya, *Pengantar Pendidikan* (Bandung: Prospect Bandung. 2008), h. 73.

<sup>13</sup>Sri Winarsih, *Sistem Pembiayaan Pendidikan dan Otonomi Daerah dalam Meningkatkan Mutu Pendidikan* (Kebumen : Pascasarjana: 2013), h. 280.



Pelaksanaan otonomi pendidikan di Indonesia merupakan tugas yang berat, yang harus dilaksanakan. Untuk menghadapi itu, pendidikan Islam berorientasi pada Alquran yang berbunyi :

وَإِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِقَوْمٍ سُوءًا فَلَا مَرَدَّ لَهُ وَمَا لَهُمْ مِنْ دُونِهِ مِنْ وَالٍ ۝

Artinya:

Dan apabila Allah menghendaki keburukan terhadap suatu kaum, maka tak ada yang dapat menolaknya dan tidak ada pelindung bagi mereka selain Dia.

Pendidikan Islam secara fundamental adalah berdasarkan al-Qur'an yang dengan keuniversalnya terbuka bagi setiap orang untuk mempelajari serta mengkritisnya. Ia akan berubah sesuai dengan kebutuhan ummat Islam itu sendiri, ia akan berkembang menjadi relevan bila umat Islam mau melakukan perubahan yang berorientasi pada kebaikan saat ini dan di masa yang akan datang. Arah Kebijakan Pendidikan Madrasah, menurut Muh. Sa'idun<sup>14</sup> dalam materinya arah kebijakan Pendidikan madrasah dalam Bintek Kurikulum 2013, adalah bahwa visi Kementerian Agama yang tertuang dalam KMA 39 Tahun 2015 yang disokong oleh 7 misinya menempatkan pemahaman dan pengamalan ajaran agama secara cerdas agar kerukunan antar dan intern umat beragama dapat berlangsung.<sup>15</sup>

Salah satu *grand design* pendidikan Madrasah adalah peningkatan kompetensi guru dan tenaga kependidikan. Hal ini dibuktikan dengan sosialisasi dan *workshop* serta bimtek tentang pelaksanaan kurikulum terkini. Selain itu kepedulian pemerintah terhadap nasib guru juga membaik dengan diberikannya berbagai tunjangan kepada guru PNS (Pegawai Negeri Sipil) dan non PNS. Memang dalam sisi lain banyak sarana dan prasarana yang belum memadai, akan tetapi jika ditutup dengan kompetensi guru yang baik maka itu bukanlah hambatan yang sangat besar,<sup>16</sup> dengan tentunya pemerintah tetap memberi bantuan sarana dan prasarana, meski belum mampu menjangkau semua Madrasah. Dalam hal karakteristik pendidikan Islam keteladanan guru menjadi penting dalam proses belajar mengajar, guru sosok teladan. Maka contoh perilaku menjadi utama karena jika ucapan dan perilakunya bertentangan akan menimbulkan hasil yang negatif bagi murid, dan contoh yang jelek. Mengakhiri materinya, Sa'idun menyinggung tentang kerukunan agama, guru ada baiknya memberikan penjelasan baik agar murid nantinya melaksanakan ajaran Islam dengan baik juga, jauh dari permusuhan, kebencian dan kekerasan.<sup>17</sup>

<sup>14</sup>Kepala Kankemenag Kabupaten Kendal Jawa Tengah Indonesia.

<sup>15</sup>Grand Desain Pendidikan Madrasah tahun 2015-2020.

<sup>16</sup>Sebuah solusi strategis problematika pendidikan secara universal.

<sup>17</sup>[http://kendal.kemenag.go.id/berita/read/arah-kebijakan-pendidikan-madrasah\\_online](http://kendal.kemenag.go.id/berita/read/arah-kebijakan-pendidikan-madrasah_online) 18 November 2019. Pukul 10.15

Reposisi terhadap Madrasah sebagaimana dijelaskan dan sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 perlu ditetapkan kebijakankebijakan sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan madrasah tetap dilakukan masyarakat, beberapa hal menjadi tanggung jawab pemerintahan daerah, terutama pada aspek pembiayaan, kelembagaan dan manajerial sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Sedangkan penyiapan dan pengembangan materi pembelajaran yang bersifat substansi keagamaan dan ciri kekhususan keislaman tetap dikelola oleh Kementerian Agama pusat.
2. Pengelolaan dan penyelenggaraan Madrasah dilakukan oleh pemerintah Daerah dalam satu atap pengelolaannya, yaitu dengan membentuk Dinas Pendidikan dan kebudayaan sedangkan Kementerian Agama kabupaten /kota berfungsi sebagai pengendali dan penanggung jawab urusan keagamaan.

Pemberian otonomi pendidikan tidak cukup hanya diberikan pada tingkat propinsi, kabupaten/ kota, namun idealnya harus sampai pada tingkat sekolah/ unit kerja. Kepala sekolah, guru, tenaga administrasi dan tenaga pelaksana diberi tanggungjawab besar dalam melaksanakan otonomi pendidikan tersebut. Otonomi pendidikan yang benar harus bersifat accountable, artinya kebijakan pendidikan yang diambil harus selalu dipertanggung-jawabkan kepada publik, karena sekolah didirikan merupakan istitusi publik atau lembaga yang melayani kebutuhan masyarakat. Otonomi tanpa disertai dengan akuntabilitas publik bisa menjurus menjadi tindakan yang sewenang-wenang.

Kebijakan desentralisasi (otonomi daerah) ini akan berpengaruh secara signifikan dengan pembangunan dan kinerja pendidikan, yaitu :

1. Peningkatan mutu, yaitu dengan kewenangan yang dimiliki sekolah, maka sekolah lebih leluasa mengelola dan memperdayakan potensi sumber daya yang dimiliki.
2. Efisiensi keuangan, hal ini dapat dicapai dengan memanfaatkan sumber-sumber pajak local dan mengurangi biaya operasional.
3. Efisiensi administrasi, dengan memotong mata rantai birokrasi yang panjang dengan menghilangkan prosedur yang bertingkat-tingkat.
4. Perluasan dan pemerataan, membuka peluang penyelenggaraan pendidikan pada daerah pelosok sehingga terjadi perluasan dan pemerataan pendidikan.<sup>18</sup>

Pengaruh otonomi daerah yang luar biasa efeknya terhadap pelaksanaan sistem pendidikan Islam berbasis kearifan lokal yang di beberapa kalangan menyambut ini dengan positif, seperti benar-benar merdeka karena bisa mengambil

<sup>18</sup>Jurnal INSANIA Vol. 18, No. 2, Mei-Agustus 2013, h. 267.

keputusan tanpa menunggu konfirmasi dari pusat dimana sebelumnya pemerintah pusat sebagai pusat koordinasi dalam menjalankan sistem pendidikan membuat titik jenuh yang cukup panjang karena sistem birokrasi yang lamban dalam mengambil keputusan, hingga membuat sistem pendidikan di wilayah sampai daerah terkendala dalam mensukseskan pendidikan terkhusus dalam pendanaan.

## KESIMPULAN

Desentralisasi pendidikan menempatkan sekolah madrasah sebagai garis depan dalam berperilaku untuk mengelola pendidikan. Desentralisasi juga memberikan apresiasi terhadap perbedaan kemampuan dan keberanekaragaman kondisi daerah dan rakyatnya. Perubahan paradigma sistem pendidikan membutuhkan masa transisi. Reformasi pendidikan merupakan realitas yang harus dilaksanakan, sehingga diharapkan para pelaku maupun penyelenggaraan pendidikan harus proaktif, kritis dan mau berubah.

Dalam bingkai otonomi daerah saat ini, Madrasah sebagai institusi pendidikan, harus bergerak dalam mekanisme organisasi yang profesional, dalam formulasi pengorganisasian dan penyelenggaraan sebagai berikut:<sup>19</sup>

1. Pengorganisasian dan pengelolaan madrasah dalam arti penataan dan pengaturan seluruh komponen pendidikan yang memungkinkan tercapainya tujuan institusional, secara bertahap dilimpahkan kepada pihak madrasah (*school based management*) dan didukung oleh masyarakat (*community based education*), sehingga Madrasah tidak terisolasi dari komunitasnya.
2. Pengelolaan Madrasah diarahkan kepada terciptanya hubungan imbal balik antara Madrasah dan masyarakat dalam rangka memperkuat posisi Madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam, lembaga yang sangat dibutuhkan oleh manusia Indonesia.
3. Pengelolaan Madrasah dikembangkan melalui pendekatan profesional yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya segenap potensi Madrasah, sehingga mampu mengimplementasikan prinsip-prinsip *school based management*.
4. Pengelolaan Madrasah bersifat terbuka dan demokratis. Pengelola diberi kesempatan untuk menumbuhkembangkan nilai-nilai demokratis dan HAM (Hak Asasi Manusia) dalam membina tata hubungan kerja di Madrasah.
5. Manajemen Madrasah diberi peluang yang memungkinkan terciptanya kerja sama dengan unsur dan unit kerja lain dalam rangka peningkatan kualitas pendidikan.

---

<sup>19</sup>Abdul Rachman Shaleh, *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa: Visi, Misi dan Aksi*, Cet.Ke-2 (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), h. 148-152

6. Pengelolaan Madrasah perlu pengembangan konsep keterpaduan yang mencakup keterpaduan lingkungan pendidikan seperti keluarga, sekolah, dan masyarakat dan sikap keterbukaan (*egalite*).
7. Pengawasan pengelolaan Madrasah dilakukan oleh suatu badan atau dewan yang memiliki kompetensi sebagai pendamping pengelola Madrasah.
8. Perlu dipersiapkan perangkat atau tindakan hukum secara realistis bagi mereka yang melanggar atau menyimpang dari prosedur dan etika pengelola dan pengorganisasian Madrasah

Dengan lahirnya UU-RI No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah sebagai salah satu aspek dibukanya pintu bagi masyarakat untuk menentukan jalannya pembangunan daerah. Maka pendidikan telah ikut menghirup udara baru itu. Sehingga daerah dengan segala potensi yang ada dapat menikmati era baru yakni demokratisasi pendidikan, dengan segala kreatifitasnya memungkinkan mengembangkan pola pendidikan khas daerah dengan tetap memenuhi rambu-rambu nasional.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Abdul Rachman Shaleh, *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa: Visi, Misi dan Aksi, Cet.Ke-2*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2006.
- Arbi Sanit. Et al. *Penelitian paradigma baru hubungan pusat daerah di Indonesia: Format otonomi daerah masa depan*. Jakarta: Laporan penelitian. 2000
- Azyumardi Azra. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas. 2002
- Depdiknas. (2001). *Desentralisasi Pendidikan*. Jakarta: Komisi Nasional Pendidikan.
- Depdiknas. 2002. *Memiliki Wawasan Tentang Model-Model Perencanaan Tingkat Kabupaten/Kota*. (Materi Pelatihan Terpadu Untuk Kepala Dinas Kabupaten/Kota).
- Depdiknas. 2002. *Mengembangkan Kebijakan Pendidikan Tingkat Kabupaten/Kota*.
- Dodi Nandika. 2007. *Pendidikan di tengah gelombang perubahan*. Jakarta: LP3ES
- INSANIA Jurnal, Vol. 18, No. 2, Mei-Agustus 2013
- Fakry Gaffar. *Implikasi desentralisasi pendidikan menyongsong abad ke-21*. Jurnal Mimbar Pendidikan, 3, Tahun IX, Oktober. 1990

Fiske, E.B. *Desentralisasi Pengajaran, politik dan consensus*. Jakarta: Penerbit P.T Gramedia Widia Sarana Indonesia. 1998.

Jalal, Fasli *Reformasi Pendidikan Dalam Konteks Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Adicita Karya Nusa. 2001.

Kotter, *Leading Change*, Amazon: CIDM and highlighted at the Best Practices conference last fall, 1997.

Riwu Kaho, Josep, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1991.

Suparno, Paul, *Teori Perkembangan Kognitif*. Jakarta: Kanisius, 2003.

Winarsih, Sri, *Sistem Pembiayaan Pendidikan dan Otonomi Daerah dalam Meningkatkan Mutu Pendidikan*. Kebumen : Pascasarjana. 2013.

Yahya, Murip, *Pengantar Pendidikan*, Bandung: Prospect Bandung, 2000