

DESENTRALISASI BIDANG PENDIDIKAN DI ERA OTONOMI DAERAH

Oleh: Dayat Hidayat¹⁾

Salah satu aspek yang mengalami perubahan sangat signifikan pada era otonomi daerah dan desentralisasi adalah peran dan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Bila di masa lalu pemerintah pusat sangat berperan dalam menentukan berbagai kebijakan pendidikan nasional, maka dewasa ini peran pemerintah pusat lebih terfokus kepada penetapan kebijakan strategis yang bersifat nasional. Di pihak lain, hal-hal yang bersifat teknis dalam pengelolaan pendidikan ditangani oleh daerah dengan titik berat pada tingkat Kabupaten/Kota.

Pendahuluan

Implementasi Undang Undang Nomor 22 tahun 1999, yang telah merubah peraturan perundangan sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, merupakan salah satu hasil reformasi politik di Indonesia yang berlangsung sejak tahun 1977. Diberlakukannya UU tersebut telah memberikan kewenangan pemerintah pusat menjadi berkurang secara signifikan, sementara itu kewenangan Pemerintah Daerah meningkat dengan drastis. UU ini juga telah memberikan kekuasaan dan kebebasan kepada Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan urusan-urusan rumah tangga, termasuk alokasi sumber daya manusia, formulasi kelembagaan, dan penggalian potensi pembiayaan di daerahnya masing-masing.

Kebijakan otonomi Daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk mencapai tujuan pemberian otonomi daerah dalam peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Selain itu, tentunya yang berhubungan dengan pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Kebijakan otonomi daerah juga telah menjadikan Kabupaten/Kota memiliki kewenangan yang sangat luas. Kewenangan daerah tersebut seperti yang tercantum dalam pasal 7 ayat 1 UU No.22 tahun 1999 mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan

¹⁾ Peneliti pada PKDA I LAN dan Dosen pada STIA LAN Bandung

bidang lain. Adapun kewenangan Daerah Kabupaten/Kota seperti yang tercantum dalam pasal 11 ayat (1): Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam pasal 7 dan yang diatur dalam pasal 9. Sedangkan pada ayat (2) dinyatakan: bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah Kabupaten/Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja. Kewenangan yang luas tersebut berakibat pula pada perubahan Kelembagaan, Sumber Daya Manusia (SDM), dan Keuangan serta Sarana dan Prasarana pendidikan.

Kewenangan dan kondisi Desentralisasi Pendidikan

Pendidikan dan Kebudayaan termasuk bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan dalam otonomi daerah. Pendidikan, menurut Daeng Sudirwo (2001:55) merupakan "kunci keberhasilan pembangunan bangsa dan negara". Demikian pentingnya pendidikan sehingga pendidikan dapat mengangkat harkat dan derajat suatu bangsa. Memiliki Sumber Daya Manusia (SDM) yang terdidik akan sangat mempengaruhi perjalanan hidup suatu bangsa.

Selanjutnya reformasi total yang melanda kehidupan bermasyarakat dan bernegara kita dewasa ini, telah meminta perubahan-perubahan yang mendasar di dalam segala aspek kehidupan politik, ekonomi, hukum, dan pengembangan kebudayaan. Tilaar (2000:86) menyatakan

bahwa bentuk penyelenggaraan yang sentralistik telah menghilangkan inisiatif baik pribadi maupun masyarakat, sehingga diperlukan paradigma baru untuk mengkondisikan kehidupan demokrasi. Perubahan dari kebijakan pendidikan yang sentralistik ke arah pendidikan yang desentralistik sangat diperlukan, dalam rangka memenuhi tuntutan masyarakat yang semakin berkembang.

Sebagai realisasi dari tuntutan masyarakat yang menginginkan reformasi pengelolaan sektor publik, kebijakan desentralisasi pendidikan juga merupakan suatu keharusan. Persoalannya dalam implementasi pengelolaan pendidikan masih belum memberikan hasil yang nyata dalam peningkatan efisiensi dan efektivitas pengelolaan pendidikan. Desentralisasi pendidikan ternyata masih belum mampu meningkatkan efektivitas dalam pencapaian program dan efisiensi dalam pemanfaatan dana pendidikan. Kondisi tersebut antara lain disebabkan oleh penyusunan program tidak berdasar pada data akurat, kurangnya perhatian pemerintah daerah terhadap pendidikan, serta penggunaan dana yang lebih cenderung digunakan untuk kepentingan birokrasi.

Kondisi ini tergambar dari pelaksanaan desentralisasi pendidikan yang sudah menginjak tahun ketiga masih menghadapi banyak persoalan. Kekurangsiapan pranata sosial politik dan ekonomi merupakan sebagian persoalan yang dihadapi. Tidak heran jika dalam pelaksanaannya hasil desentralisasi belum seperti yang diharapkan. Ace Suryadi, Staf Ahli Menteri Pendidikan Nasional Bidang Desentralisasi Pendidikan, menyatakan bahwa sistem pendidikan yang terdesentralisasi sebenarnya memerlukan prakondisi tertentu. Mestinya ada fase-fase

yang dilalui, mulai dari pra-formal, formal, baru transisional menuju ke otonomi penuh dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan. Akibatnya adalah kecenderungan desentralisasi yang berjalan dengan orientasi pada pembagian kekuasaan dan bukan pelayanan publik. Kondisi seperti ini justru menodai prinsip-prinsip *good governance*. (Kompas, 29 September 2003)

Hal lain yang masih juga dirasakan belum memadai adalah manajemen guru yang dirasakan mempersulit upaya mobilisasi guru dari suatu daerah ke daerah lain (Media Indonesia, 17 November 2003). Dampak berikutnya adalah kesulitan untuk terjadinya pemerataan pendidikan di berbagai daerah. Situasi tersebut menurut Indra Djati Sidi, Direktur Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah, mengakibatkan kesenjangan yang sangat mencolok dalam jumlah guru di daerah perkotaan dan daerah yang agak terpencil. Hal yang lain dikemukakan Rektor Universitas Negeri Yogyakarta, Prof. Dr. Suyanto, tentang kentalnya faham kedaerahan dalam pengangkatan guru sebagai akibat dari masuknya kekuasaan Bupati/Walikota pada sektor pendidikan yang berdampak pada pengadaan tenaga pengajar tanpa perhitungan proporsional dan acuan profesionalisme. Adanya kecenderungan istilah putra daerah diterjemahkan sebagai prioritas mengangkat guru asal daerah setempat tanpa mempertimbangkan aspek kompetensi. Akibatnya calon guru non putra daerah yang sesungguhnya lebih memenuhi syarat kompetensi menjadi tersingkir.

Sementara itu dalam era otonomi daerah ini yang perlu diperhatikan adalah pendanaan dan ketentuan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang pada pasal 49 menyatakan bahwa pemerintah pusat maupun daerah harus mengalokasikan dana

pendidikannya sebanyak 20% di luar gaji pegawai dan pendidikan kedinasan. Namun demikian pada kenyataannya seperti yang disampaikan Edy Priyono, bahwa masih terdapat gedung sekolah yang kualitasnya rendah terutama sekolah dasar. Hal ini membuktikan bahwa dari sisi pendanaan pemerintah daerah masih terbatas dalam memobilisasi dana untuk sektor pendidikan. Selanjutnya Edy juga melihat terhadap studi yang dilakukan di 100 Kabupaten/Kota bahwa realisasi anggaran masih jauh dari 20% seperti yang diharapkan oleh UU No. 20 Tahun 2003 tersebut. Yang dapat direalisasikan hanya 3,4%, dan paling tinggi hanya 10% oleh Kota Tarakan Kaltim (Kompas, 5 Maret 2004).

Penerapan UU No. 22 Tahun 1999

Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945) menetapkan bahwa "pembagian daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa". Dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 dikemukakan bahwa (1) oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *Staat* juga; (2) daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil; (3) daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang, dan (4) di daerah-daerah yang

bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah-pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia oleh Made Suwandi (2002: 1) disebutkan seperti yang tercantum dalam UUD 1945 memiliki nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Bernilai unitaris karena dalam negara Indonesia tidak ada terdapat pemerintahan lain, dan yang bersifat desentralisasi teritorial diwujudkan dalam bentuk otonomi daerah.

Sementara itu Ginandjar Kartasasmita (1996:342) menyebutkan bahwa desentralisasi pada dasarnya adalah penataan mekanisme pengelolaan kebijaksanaan dengan kewenangan yang lebih besar diberikan kepada daerah agar penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan lebih efektif dan efisien. Hal ini berarti dalam bidang pengurusan pendelegasian kewenangan kepada daerah dalam hal tertentu, mengakibatkan rantai birokrasi menjadi lebih pendek dan sederhana sehingga masyarakat akan lebih diuntungkan. Dalam bidang keuangan, daerah telah mampu menggali sumber keuangannya sendiri dan menggunakannya dengan bertanggung jawab. Dalam bidang politik, rakyat di daerah mempunyai hak dan kewajiban untuk memilih sepenuhnya siapa yang pantas untuk memimpin daerahnya dan membawakan aspirasi daerah, serta mengawasi jalannya pemerintahan dan pembangunan daerah. Selanjutnya dalam bidang administrasi berarti tanggung jawab administrasi penuh ada pada daerah.

Penerapan UU No.22 Tahun 1999 ini juga telah membawa konsekuensi terhadap seluruh bidang pemerintahan daerah termasuk pendidikan. Pendidikan sebagai salah satu

bidang kewenangan wajib yang didelegasikan kepada daerah, telah menyebabkan banyak perubahan yang cukup berarti. Pendidikan tidak dapat dilepaskan dari struktur, fungsi dan peran pemerintah daerah dalam kerangka desentralisasi daerah. Melalui desentralisasi berbagai urusan yang tidak diatur oleh pemerintah pusat secara otomatis menjadi tanggung jawab pemerintah daerah dan salah satunya adalah "pendidikan" dan "kebudayaan" seperti yang tercantum dalam pasal 11 ayat 2 UU No.22 Tahun 1999.

Sehubungan dengan kewenangan bidang pendidikan yang diberikan Pusat kepada Daerah tersebut, Wahab (2001:15) menyatakan bahwa,

Dalam kerangka itu maka harus diupayakan agar pendidikan yang selama ini oleh pemerintah pusat kurang diberi perhatian secara proporsional dibandingkan dengan politik, ekonomi dan teknologi, pendidikan harus ditempatkan dan dipahami sebagai tulang punggung pembangunan, khususnya dalam penyiapan SDM yang berkualitas bagi pembangunan ke depan.

Dengan demikian dalam rangka peranan SDM di masa datang sangat dianggap penting untuk dapat terus ikut serta dalam pembangunan. SDM di sini tentu saja adalah manusia-manusia sebagai aktor sentral dalam memerankan pembangunan bangsa dan negara.

Pada umumnya disepakati bahwa faktor manusia memainkan peran penting dalam pembangunan. Dalam hal ini terdapat asumsi bahwa pembangunan manusia memiliki korelasi positif terhadap pembangunan sosial dan ekonomi dalam sebuah negara. Ini berarti bahwa semakin tinggi kualitas manusia, semakin tinggi pula kinerja ekonomi yang

mungkin dicapai. Sehubungan dengan asumsi tersebut, Zidan (2001) menyatakan bahwa: *"human capital formation is one of the critical causes of economic development"*. Sementara itu nilai modal manusia (*human capital*) suatu bangsa tidak hanya ditentukan oleh jumlah populasi penduduk atau tenaga kerja (*labour intensif*) tetapi sangat ditentukan oleh tenaga kerja intelektual (*brain intensif*). Beberapa kajian lain juga menyimpulkan bahwa manusia merupakan faktor determinan untuk memacu pembangunan ekonomi. Berdasar pada berbagai hasil studi ini, pemerintah suatu negara perlu menyusun kebijakan yang sistematis untuk membangun SDM-nya.

Sebagai suatu investasi, peningkatan pengetahuan SDM mutlak diperlukan dan salah satu tujuan dari desentralisasi sendiri adalah kemandirian daerah. Supaya daerah itu dapat mandiri tentu saja diperlukan manusia-manusia yang handal untuk pembangunan daerah tersebut. Namun demikian pada kenyataannya tidak hanya SDM handal saja yang diperlukan, tetapi juga sumber daya lainnya seperti keuangan dan sarana prasarana serta unsur-unsur kelembagaan yang ada. Hal ini seperti yang disebutkan oleh Kaho (2002:60) bahwa faktor yang mempengaruhi otonomi daerah adalah terpenuhinya SDM, keuangan yang cukup, sarana dan prasarana serta kelembagaan yang memadai.

Desentralisasi Pendidikan

Salah satu aspek yang mengalami perubahan sangat signifikan pada era otonomi daerah dan desentralisasi adalah peran dan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Bila di masa lalu pemerintah pusat sangat berperan dalam menentukan berbagai

kebijakan pendidikan nasional, maka dewasa ini peran pemerintah pusat lebih terfokus kepada penetapan kebijakan strategis yang bersifat nasional. Di pihak lain, hal-hal yang bersifat teknis dalam pengelolaan pendidikan ditangani oleh daerah dengan titik berat pada tingkat Kabupaten/Kota.

Sementara itu dengan diserahkannya urusan pendidikan ke daerah, maka diharapkan daerah akan menjadi lebih leluasa untuk mengatur kewenangan tersebut. Meskipun demikian, desentralisasi pendidikan ini tidak berarti menciutkan substansi yang bersifat primordial, yang dapat menumbuhkan sentimen kedaerahan. Dengan kata lain, desentralisasi pendidikan diartikan sebagai pelimpahan kekuasaan dan wewenang dalam mengatasi permasalahan di bidang pendidikan, namun harus tetap mengacu pada tujuan pendidikan nasional sebagai bagian dari upaya pencapaian tujuan nasional. Dalam pengertian ini, desentralisasi pendidikan akan mendorong terciptanya kemandirian dan rasa percaya diri yang tinggi pemerintah daerah yang pada gilirannya akan berlomba meningkatkan pelayanan pendidikan bagi masyarakat di daerahnya sendiri.

Berkaitan dengan terjadinya desentralisasi pendidikan, seperti yang dikemukakan oleh Tilaar (2000:85-86) adalah "merupakan hal yang tidak terlepas dari gerakan reformasi total saat ini". Peristiwa ini merupakan suatu gerakan global yakni demokratisasi, sehingga dengan demikian proses desentralisasi adalah merupakan konsekuensi langsung dari tuntutan masyarakat untuk hidup lebih demokratis dan mengakui hak-hak manusia. Selanjutnya Tilaar (2000:87) mengutarakan bahwa,

Gelombang demokratisasi mempunyai konsekuensi lebih lanjut dalam desentralisasi

penyelenggaraan pendidikan. Meskipun desentralisasi pendidikan bukanlah merupakan suatu yang mudah dilaksanakan namun demikian sejalan dengan arus demokratisasi di dalam kehidupan manusia. Dengan demikian desentralisasi pendidikan akan memberikan efek terhadap kurikulum, efisiensi administrasi, pendapatan dan biaya pendidikan, pemerataan.

Selanjutnya dikatakan pula oleh Tilaar (2000:86) bahwa "desentralisasi pendidikan ini tidak serta merta akan meningkatkan pendidikan, bahkan ada kemungkinan hal ini justru akan memperlebar jurang antara si kaya dengan si miskin". Atau desentralisasi ini hanya akan memindahkan borok pendidikan pusat ke daerah. Walaupun demikian pelaksanaan desentralisasi ini perlu diikuti dengan berbagai perbaikan di bidang yang terkait, seperti yang diutarakan Edward B. Fiske (Tilaar, 2000:88) bahwa, *'Decentralization is necessary but not sufficient to improve the quality of education'*.

Sementara itu tentang penerapan desentralisasi pendidikan disampaikan oleh Fasli Jalal dan Dedi Supriadi (2001:129) bahwa,

Semangat penerapan desentralisasi pendidikan tidak terlepas dari keberhasilan perluasan akses pendidikan Sekolah Dasar (SD) atau Madrasah Ibtidaiyah (MI) di daerah-daerah, serta tekad pemerintah untuk membelajarkan masyarakat sekurang-kurangnya sampai jenjang SLTP melalui program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 tahun.

Perluasan akses pendidikan tersebut akan memberikan kesempatan bagi seluruh masyarakat Indonesia untuk dapat mengenyam pendidikan dalam rangka meningkatkan

kualitas SDM-nya. Hal ini sangat disadari mengingat kebutuhan akan SDM yang handal pada saat ini sangat diperlukan, terutama di negara berkembang seperti di Indonesia.

Penutup

Terjadi perubahan kewenangan bidang pendidikan setelah diberlakukannya kebijakan desentralisasi. Kewenangan bidang pendidikan merupakan kewenangan wajib bagi daerah sebagaimana dalam UU No.22 Tahun 1999. Meskipun pada dasarnya semua kewenangan termasuk bidang pendidikan merupakan kewenangan daerah kecuali yang ditetapkan dalam UU No.22/1999 dan PP 25/2000, kebijakan desentralisasi telah berimplikasi kepada peningkatan kewenangan. Sementara itu, kebijakan desentralisasi telah memperbesar struktur kelembagaan Dinas dan menghilangkan kelembagaan pusat di daerah. Hal ini dibuktikan dengan diintegrasikannya antara Kandepdikbud dengan Dinas P dan K Kabupaten/Kota. Penggabungan tersebut secara mikro seolah-olah terjadi inefisiensi dengan adanya pembesaran struktur kelembagaan, namun secara mikro justru terjadi efisiensi Nasional. Hal ini juga berpengaruh terhadap SDM di dalamnya. Selanjutnya pada sisi keuangan, kebijakan desentralisasi telah meningkatkan peran daerah dan mengurangi peran pusat dalam pembiayaan sektor pendidikan dan perubahan orientasi alokasi anggaran. Begitu juga halnya dengan sarana dan prasarana, baik yang sudah ada maupun yang akan dibangun diupayakan untuk terus ditingkatkan kualitasnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Jalal, Fasli dan Dedi Supriyadi,ed, (2001), *Reformasi Pendidikan Dalam Konteks Otonomi Daerah*, Depdiknas-Bappenas-Adicita Karya Nusa
- Kaho, Joseph Riwu, (2002), *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia-Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kartasasmita, Ginandjar, (1996), *Pembangunan untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, CIDES, Jakarta.
- Media Indonesia, (2003), *Manajemen Guru agar Disentralisasi untuk Pemerataan Pendidikan*, 17 November 2003.
- Priyono, Edy (2004), *Earmaking untuk Biaya Pendidikan Daerah*, Harian Kompas, Jum'at 5 Maret 2004.
- Suwandi, Made, (2002), *Pokok-pokok Pikiran "Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Indonesia" (Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintah Daerah yang Demokratis dan Efisien)*, Jakarta.
- , (2002), *Pokok-pokok Pikiran Penyempurnaan UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta.
- Tilaar, H.A.R., (2000), *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Undang-Undang No. 22 tahun 1999, tentang *Pemerintah Daerah*.
- Wahab, Azis, (2001), *Pengelolaan Berbasis Sekolah (PBS) dalam Kerangka Desentralisasi Daerah*, Jurnal Pendidikan, MIMBAR PENDIDIKAN, Bandung Nomor 2 Tahun XX 2001, University Press UPI, Bandung.
- Zidan, Suhail S., (2001), "The Role of HRD in Economic Development", in *Human Resource Development*, Quarterly, vol. 12, no. 4, Winter.

