

# Implementasi UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Dalam Pendidikan

Ramlani Lina Sinaulan  
Universitas Jayabaya Jakarta  
[ramlanisina@gmail.com](mailto:ramlanisina@gmail.com)

## Abstrak

*Dalam konteks pelaksanaan Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah daerah, mengisyaratkan kepada kita semua mengenai kemungkinan-kemungkinan pengembangan suatu wilayah dalam suasana yang lebih demokratis. Termasuk didalamnya, berbagai kemungkinan pengelolaan dan pengembangan bidang pendidikan. Pemberlakuan Undang-Undang tersebut menuntut adanya perubahan pengelolaan pendidikan dari yang bersifat sentralistik kepada yang lebih bersifat desentralistik. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS), dinyatakan ada tiga tantangan besar dalam bidang pendidikan di Indonesia, yaitu (1) mempertahankan hasil-hasil pembangunan pendidikan yang telah dicapai; (2) mempersiapkan sumber daya manusia yang kompeten dan mampu bersaing dalam pasar kerja global; dan (3) sejalan dengan berlakunya otonomi daerah sistem pendidikan nasional dituntut untuk melakukan perubahan dan penyesuaian sehingga dapat mewujudkan proses pendidikan yang lebih demokratis, memerhatikan keberagaman, memerhatikan kebutuhan daerah dan peserta didik, serta mendorong peningkatan partisipasi masyarakat.*

Kata kunci: *pendidikan, desentralisasi*

## PENDAHULUAN

Pelaksanaan UU Nomor : 23 Tahun 2014, baru akan dilaksanakan setelah dua tahun berlakunya UU ini terhitung sejak Undang-Undang ini di undangkan (pasal 410). Serah terima personel, pendanaan, sarana dan prasarana, serta dokumen sebagai akibat pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota yang diatur berdasarkan Undang-Undang ini di lakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini di Undangkan (pasal 404). Berdasarkan penjelasan tersebut, artinya bahwa mulai oktober 2016 UU No. 23 tentang Pemerintahan Daerah yang terkait dengan kewenangan Daerah provinsi mulai berlaku serentak di seluruh tanah air, Republik Indonesia.

Dalam Bab IV Pasal 9 ayat 1 menyebutkan bahwa: "Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum". Urusan pemerintahan absolut yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi/ kabupaten/kota, yang sekaligus juga menjadi dasar bagi pelaksanaan Otonomi Daerah. Sementara, urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Jika kita mau jujur dengan sebenarnya, masih banyak daerah di Indonesia ini tidak atau belum siap untuk menerima berbagai kewenangan, termasuk menjalankan kewenangan bidang pendidikan. Ada beberapa alasan mengapa daerah tersebut belum siap menerima hal ini, diantaranya: (a) sumber daya manusia (SDM) mereka belum memadai; (b) sarana dan prasarana belum tersedia; (c) anggaran asli daerah (PAD) sangat rendah; (d) secara psikologis, mental terhadap sebuah perubahan belum siap; (e) mereka juga masih takut terhadap upaya pembaruan.

Dengan melihat fenomena ini, maka penulis akan membahasnya dalam tulisan ini yang berjudul "**Kebijakan Desentralisasi Pendidikan Nasional dalam Otonomi Daerah**".

## LANDASAN TEORI

### 1. Konsep tentang Kebijakan (berkaitan dengan Publik)

Kebijakan adalah intervensi pemerintah (dan publik) untuk mencari cara pemecahan masalah dalam pembangunan dan mendukung proses pembangunan yang lebih baik. Kebijakan adalah upaya, cara dan pendekatan pemerintah untuk mencapai tujuan pembangunan yang sudah dirumuskan. Kebijakan bisa juga merupakan upaya pemerintah untuk memperkenalkan model pembangunan baru berdasarkan masalah lama. Kebijakan juga adalah upaya untuk mengatasi kegagalan dalam proses pembangunan. Kegagalan itu bisa kegagalan kebijakan itu sendiri, kegagalan pemerintah dan negara,

kegagalan dalam bidang kelembagaan, kegagalan dalam ekonomi, perdagangan dan pemasaran dan sebagainya.

Easton (1969) memberikan pengertian kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Sehingga cukup pemerintah yang dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

Anderson (1979) memberikan definisi tentang kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, di mana implikasi dari kebijakan tersebut adalah: 1) kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan; 2) kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah; 3) kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan; 4) kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; 5) kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Sementara itu pakar kebijakan publik mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan (Thomas Dye, 1992).

Untuk memahami kedudukan dan peran yang strategis dari pemerintah sebagai public actor, terkait dengan kebijakan publik maka diperlukan pemahaman bahwa untuk mengaktualisasinya diperlukan suatu kebijakan yang berorientasi kepada kepentingan rakyat. bahwa kebijakan adalah suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan, upaya dan tindakan dimaksud bersifat strategis yaitu berjangka panjang dan menyeluruh.

Demikian pula berkaitan dengan kata kebijakan ada yang mengatakan: (Ndraha, 2003) bahwa kata kebijakan berasal dari terjemahan kata policy, yang mempunyai arti sebagai pilihan terbaik dalam batas-batas kompetensi actor dan lembaga yang bersangkutan dan secara formal mengikat.

Meski demikian kata kebijakan yang berasal dari policy dianggap merupakan konsep yang relatif (Michael Hill, 1993) :

*The concept of policy has a particular status in the rational model as the relatively durable element against which other premises and actions are supposed to be tested for consistency.*

Dengan demikian yang dimaksud kebijakan dalam Kybernology dan adalah sistem nilai kebijakan dan kebijaksanaan yang lahir dari kearifan aktor atau lembaga yang bersangkutan. Selanjutnya kebijakan setelah melalui analisis yang mendalam dirumuskan dengan tepat menjadi suatu produk kebijakan. Dalam merumuskan kebijakan Thomas R. Dye merumuskan model kebijakan antara lain menjadi: model kelembagaan, model elit, model kelompok, model rasional, model inkremental, model teori permainan, dan model pilihan publik, dan model sistem.

Selanjutnya tercatat tiga model yang diusulkan Thomas R. Dye, yaitu: model pengamatan terpadu, model demokratis, dan model strategis. Terkait dengan organisasi, kebijakan menurut George R. Terry dalam bukunya *Principles of Management* adalah suatu pedoman yang menyeluruh, baik tulisan maupun lisan yang memberikan suatu batas umum dan arah sasaran tindakan yang akan dilakukan pemimpin (Terry, 1964:278).

Namun demikian berdasarkan perspektif sejarah, maka aktivitas kebijakan dalam tataran ilmiah yang disebut analisis kebijakan, memang berupaya mensinkronkan antara pengetahuan dan tindakan (Dunn, 2003)

Analisis Kebijakan (*Policy Analysis*) dalam arti historis yang paling luas merupakan suatu pendekatan terhadap pemecahan masalah sosial dimulai pada satu tonggak sejarah ketika pengetahuan secara sadar digali untuk dimungkinkan dilakukannya pengujian secara eksplisit dan reflektif kemungkinan menghubungkan pengetahuan dan tindakan.

## 2. Konsep Desentralisasi

Desentralisasi adalah pendelegasian wewenang dalam membuat keputusan dan kebijakan kepada manajer atau orang-orang yang berada pada level bawah dalam suatu struktur organisasi. Pada saat sekarang ini banyak perusahaan atau organisasi yang memilih serta menerapkan sistem desentralisasi karena dapat memperbaiki serta meningkatkan efektifitas dan produktifitas suatu organisasi.

Desentralisasi pendidikan dapat terjadi dalam tiga tingkatan, yaitu Dekonstrasi, Delegasi dan Devolusi (Fiorestal, 1997). Dekonstrasi adalah proses pelimpahan sebagian kewenangan kepada pemerintahan atau lembaga yang lebih rendah dengan supervisi dan pusat. Sementara Delegasi mengandung makna terjadinya penyerahan kekuasaan yang penuh sehingga tidak lagi memerlukan supervisi dan pemerintah pusat. Pada Tingkat Devolusi di bidang pendidikan terjadi apabila memenuhi 4 ciri, yaitu (1) terpisahnya peraturan perundangan yang mengatur pendidikan di daerah dan di pusat; 2) kebebasan lembaga daerah dalam mengelola pendidikan; 3) lepas dari supervisi hirarkhis dan pusat dan 4) kewenangan lembaga daerah diatur dengan peraturan perundangan. Berdasarkan ciri-ciri tersebut, proses desentralisasi pendidikan di Indonesia berdasarkan UU No.22 tahun 1999 lebih menjurus kepada Devolusi, yang pertaruran pelaksanaannya tertuang pada Peraturan Pemerintah No.25 Tahun 2000, seluruh urusan pendidikan dengan jelas menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, kecuali Pendidikan Tinggi

([http://pakguruonline.pendidikan.net/otonomi\\_pendidikan.html](http://pakguruonline.pendidikan.net/otonomi_pendidikan.html))

Pada sistem pemerintahan yang terbaru tidak lagi banyak menerapkan sistem sentralisasi, melainkan sistem otonomi daerah (otda) yang memberikan sebagian wewenang yang tadinya harus diputuskan pada pemerintah pusat kini dapat di putuskan di tingkat pemerintah daerah atau pemda. Kelebihan sistem ini adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintahan di pusat. Namun kekurangan dari sistem desentralisasi pada otonomi khusus untuk daerah adalah euforia yang berlebihan dimana wewenang tersebut hanya mementingkan kepentingan golongan dan kelompok serta digunakan untuk mengeruk keuntungan pribadi atau oknum. Hal tersebut terjadi karena sulit untuk dikontrol oleh pemerintah di tingkat pusat.

Otonomi daerah diadakan untuk memberi hak kepada setiap daerah untuk mengelola daerahnya sendiri. Kewenangan ini diberikan disertai dengan tanggung jawab yang harus dilaporkan oleh kepala daerah kepada pemerintah Republik Indonesia. Otonomi daerah ini ada sebagai salah satu alasan agar pemerintah daerah bisa mengatur daerahnya masing-masing. Kebijaksanaan Pemerintah Daerah dapat diaplikasikan didaerahnya dengan tepat. Potensi daerah yang mengetahui dan berwenang untuk memanfaatkannya adalah daerah tersebut untuk mensejahterahkan warga daerah setempat. Potensi ini diharapkan dengan adanya otonomi daerah dapat dikembangkan oleh pemerintah daerah tersebut. Apabila kebijaksanaan semua berpusat pada pemerintah pusat maka potensi daerah tidak dapat tergali secara maksimal. otonomi daerah ini sangat membantu daerah-daerah untuk memajukan daerahnya tersebut. Adanya otonomi daerah ini dapat digunakan oleh Pemerintah Pusat untuk mengukur Kinerja Permerintah Daerah dalam mengoptimalkan potensi yang ada didaerahnya masing-masing. Pemerintah Daerah dalam menggali potensi yang ada dalam daerahnya wajib membuat laporan kepada Pemerintah Pusat untuk pertanggungjawaban atas segala kebijaksanaan yang telah dia lakukan. Adanya otonomi daerah ini memberikan dampak positif pada daerah-daerah terutama ddaerah terpencil yang sangat sulit dijangkau oleh Pemerintah pusat.

Otonomi daerah yang telah diterapkan dinegara ini memberi perubahan yang bermanfaat. Perubahan tersebut antara lain adalah Pemerintah Daerah mampu mengoptimalkan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang ada pada daerahnya. Kebijaksanaan yang mendukung majunya suatu daerah dapat diterapkan secara cepat dan tepat pada sasaran. Pemerintah daerah mempunyai wewenang untuk mengadakan program yang mendukung kemajuan daerahnya. Kebijakan pemerintah tidak semua bnerpusat pada pemerintah pusat. Dari berbagai manfaat dari otonomi daerah yang telah disebutkan diatas yang menurut penulis menarik untuk diangkat adalah mengoptimalkan sumber daya manusia.

## ANALISIS

### 1. Kesiapan Daerah terhadap Desentralisasi Pendidikan

Sikap pemerintah daerah dalam menerima proses desentralisasi pendidikan diantaranya menganggap bahwa diantaranya menunjukkan kegembiraan karena hal itu sudah lama mereka tunggung-tunggu; adapula yang menyikapi bahwa kbijakan itu dengan biasa-biasa saja. Kareana dianggap konsep desentralisasi merupakan sebuah konsekuensi dari perubahan sistem politik atau pemerintahan; ada juga yang pesimisme karena menganggap kebijakan tersebut sebagai wujud ketidakberdayaan pemerintah pusat dalam mengelola masyarakat daerah; sikap skeptis yang

ditunjukkan oleh sebagian pemda atau masyarakat memeperlihatkan ketidakpercayaan mereka akan maksud baik pemerintah pusat. Mereka melihat dan masih membaca adanya keinginan-keinginan tersembunyi dari pemerintah pusat. Mereka juga masih meraskan ketidakpastian pemerintah pusat dalam melepaskan sebagian wewenangnya kepada pemda; Sikap lain yang diperlihatkan oleh sebagian pemda yaitu khawatir dan rasa takut. Hal ini dilakukan karena berkaitan dengan ketersediaan dana, prasarana dan sarana yang mendukung yang mereka miliki. Apabila hal ini dipaksakan pada daerah mereka, hanya akan menambah banyak orang yang kurang bahagia. Rasa takut ini juga berhubungan dengan ketidakyakinan mereka akan kemampuan mereka dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Dengan demikian, melihat plus minusnya bagaimana desentralisasi pendidikan merupakan suatu keharusan, disamping tentunya sejumlah peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan menuntut untuk dilaksanakannya. Meskipun demikian pelaksanaan desentralisasi pendidikan sebaiknya tidak dilakukan melalui mekanisme penyerahan "kekuasaan birokrasi" dari pusat ke daerah, karena kekuasaan telah terbukti gagal dalam mewujudkan pendidikan yang bermutu.

Belajar dari pengalaman dari Negara-negara lain dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan, Supriyadi (2003) mengelompokkan sistem desentralisasi pengelolaan pendidikan menjadi empat kemungkinan, yaitu : *pertama*, suatu Negara menganut sistem pengelolaan pendidikan sentralistik tanpa dengan manajemen berbasis sekolah; *kedua*, suatu Negara menganut sistem pengelolaan pendidikan desentralisasi tetapi tidak diikuti dengan manajemen berbasis sekolah; *ketiga*, suatu Negara menganut sistem pengelolaan pendidikan sentralistik, tetapi pada saat yang sama mengembangkan manajemen berbasis sekolah; *empat*, suatu Negara menganut sistem pengelolaan pendidikan desentralistik dan sekaligus melaksanakan manajemen berbasis sekolah.

Dari kemungkinan-kemungkinan diatas tersebut tampaknya sekarang Indonesia mengimplementasikan sistem keempat yaitu desentralisasi sistem pengelolaan pendidikan dan manajemen berbasis sekolah. Namun demikian, dalam beberapa hal menangkut pembiayaan pendidikan dan kurikulum, masih cenderung tergantung pada keputusan-keputusan pemerintah pusat.

Untuk melaksanakan desentralisasi pendidikan secara nasional diseluruh wilayah Indonesia tampaknya mengalami banyak kesulitan, karena sejumlah masalah-masalah dan kendala. Masalah-masalah yang berkaitan dengan substansi manajemen pendidikan dan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

#### 1. Masalah Kurikulum

Sebagaimana kita ketahui bahwa kondisi masyarakat Indonesia sangat heterogen dengan berbagai macam keragamannya, seperti budaya, adat, suku, sumber daya alam, dan bahkan sumber daya manusia. Masing-masing daerah mempunyai kesiapan dan kemampuan yang berbeda dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan. Permasalahan relevansi pendidikan selama ini diarahkan pada kurangnya kepercayaan pemerintah pada daerah untuk menata sistem pendidikannya yang memacu terciptanya pengangguran lulusan akibat tidak relevan kurikulum dengan kondisi daerah.

Dalam konteks otonomi daerah, kurikulum suatu lembaga pendidikan tidak sekedar daftar mata pelajaran yang dituntut didalam suatu jenis dan jenjang pendidikan. Dalam pengertian lain bahwa kurikulum berisi kondisi yang telah melahirkan suatu rencana atau program pelajaran tertentu, juga berkenaan dengan proses yang terjadi di dalam lembaga (proses pembelajaran), fasilitas tersedia yang menunjang terjadinya proses, dan akhirnya produk atau output dari proses tersebut.

Kurikulum adalah keseluruhan program, fasilitas, dan kegiatan suatu lembaga pendidikan atau pelatihan untuk mewujudkan visi dan misi lembaganya. Oleh karena itu, pelaksanaan kurikulum untuk menunjang keberhasilan sebuah lembaga pendidikan harus ditunjang hal-hal sebagai berikut:

- a. Tersedianya tenaga pengajar (guru) yang kompeten;
- b. Tersedianya fasilitas fisik atau fasilitas belajar yang memadai dan menyenangkan;
- c. Tersedianya alat bantu pembelajaran;
- d. Adanya tenaga penunjang pendidikan, tenaga administrasi, pembimbing, pustakawan, laboran;
- e. Tersedianya dana yang memadai;
- f. Manajemen yang efektif dan efisien;
- g. Terpeliharanya budaya yang menunjang, seperti nilai-nilai religious, moral, kebangsaan dan lain-lain;
- h. Kepemimpinan yang visioner, transparan, dan akuntabel.

Kurikulum kelembagaan pendidikan yang baik adalah kurikulum kelembagaan yang berkembang dari dan untuk masyarakat, kelembagaan pendidikan yang bersandarkan pada komunitas masyarakat. Namun demikian era reformasi dan keterbukaan seperti sekarang permasalahan yang timbul adalah bagaimana mengubah pola pikir yang dikembangkan secara sentralistik dan memasung kreativitas masyarakat menjadi pola pikir kemitraan

## 2. Masalah Sumber daya manusia (SDM)

Sumber daya manusia merupakan pilar yang paling utama dalam melakukan implementasi desentralisasi pendidikan. Banyak kekhawatiran dalam bidang kesiapan SDM ini, diantaranya belum terpenuhinya lapangan kerja dengan kemampuan sumber daya yang ada. Implementasi desentralisasi pendidikan masih menyimpan beberapa kendala seperti pengangkatan pengelola pendidikan yang tidak memperhatikan latar belakang dan profesionalisme. Para pejabat yang latar belakang bukan dari bidangnya sehingga terjadi kesemrautan dalam pengelolaannya. Bagaimanapun sumber daya manusia yang kurang profesional akan menghambat pelaksanaan sistem pendidikan. Penataan SDM yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan dan keahliannya menyebabkan pelaksanaan pendidikan tidak profesional.

## 3. Masalah Dana, Sarana dan Prasarana Pendidikan

Masalah ini sangat krusial dalam perbaikan dan pembangunan sistem pendidikan di Indonesia, dan dana juga merupakan salah satu syarat atau unsur yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pendidikan. Selama ini dikeluhkan bahwa mutu pendidikan nasional rendah karena dana yang tidak mencukupi, anggaran untuk pendidikan masih rendah. Padahal kalau mau belajar dari bangsa-bangsa yang maju bagaimana mereka membangun, justru mereka berani "secara nekad" menempatkan anggaran untuk pembiayaan pendidikan melebihi keperluan-keperluan yang lain. Sementara itu, dalam konteks pembiayaan dengan berlakunya otonomi daerah, maka anggaran pendidikan dialokasikan pada APBD. Terlihat jelas penurunan biaya penyelenggaraan pendidikan. Hal ini disamping pemahaman pimpinan daerah terhadap pendidikan, banyak yang masih sangat terbatas, tidak jarang mereka juga menempatkan pembangunan pendidikan bukan berada pada skala prioritas. Sementara dalam bidang perlengkapan, seringkali terjadi rebutan asset, dan umumnya asset departemen beralih menjadi asset provinsi. Pengaturan penggunaan asset belum tentu sesuai dengan beban tugas masing-masing instansi dinas. Sementara proses penghapusan barang melalui waktu yang lama dan birokrasi yang sangat panjang.

## 4. Masalah Organisasi dan Kelembagaan

Dalam hal kelembagaan pendidikan antar kabupaten/kota dan provinsi tidak sama dan terkesan jalan sendiri-sendiri, baik menyangkut struktur, nama organisasi kelembagaan, dan lain sebagainya. Menurut Undang-undang memang ada kewenangan lintas kabupaten/kota, tetapi kenyataannya itu hanyalah dalam tataran konsep, praktiknya tidak berjalan. Didalam UU Nomor 22 tahun 1999 Pasal 4 ayat(2) dikemukakan bahwa masing-masing daerah provinsi, kabupaten/kota berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki termasuk dibidang pendidikan. Hal ini tidak sejalan dengan UU nomor 20 tahun 2003 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. Kelembagaan pendidikan yang memiliki orientasi pada masyarakat, serta setidaknya dimiliki oleh komunitas masyarakat local, menuntut kelembagaan-kelembagaan yang baru berdasarkan paradigma pengembangan kelembagaan-kelembagaan yang terkait dengan kelembagaan pendidikan daerah.

## 5. Masalah Perundang-undangan

Penyelenggaraan sistem pendidikan nasional untuk masa kini, selain telah memiliki perangkat pendukung perundang-undangan nasional, juga dihadapkan kepada sejumlah factor yang menjadi tantang dalam penerapan desentralisasi pendidikan di daerah, seperti tingkat perkembangan ekonomi dan social budaya setiap daerah, tipe dan kualitas kematangan SDM yang diperlukan oleh daerah setempat, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, perkembangan dunia industri dan sebagainya.

Dengan demikian, otonomi daerah bidang pendidikan bukan hanya menjadi tanggungjawab pemerintah kabupaten/kota, tetapi juga dibebankan pada lembaga pendidikan (sekolah, perguruan tinggi, kursus dan sebagainya) sebagai penyelenggara pendidikan terdepan, dan dikontrol oleh *stakeholders* pendidikan (orangtua, tokoh masyarakat, yayasan pendidikan, dunia usaha dan industri DPRD, LSM, dan sebagainya yang mempunyai perhatian bidang pendidikan).

Dengan berpedoman kepada sejumlah tantangan seperti dikemukakan diatas, tentunya perlu dikaji strategi apa yang dapat dilakukan untuk mengembangkan pendidikan yang lebih memberikan harapan masa depan dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah.

## 6. Masalah Pembinaan dan Koordinasi

UU Nomor 32 Tahun 2004 pada dasarnya mengamanatkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah berkewajiban untuk melakukan pembinaan-pembinaan agar permasalahan yang muncul dapat diminimalisasi. Disamping pembinaan, koordinasi juga sangat diperlukan bagi daerah, hal ini terutama untuk menghindari seperti terjadinya tumpang tindih program, gap antar daerah, dan sebagainya. Sayangnya, selama pelaksanaan otonomi daerah, pembinaan dan koordinasi ini semakin sulit dilaksanakan. Hal ini disebabkan oleh

adanya "gengsi" antar pejabat, yang biasanya bupati/walikota "enggan" selalu berkonsultasi dengan gubernur karena merasa bukan bawahan dan tidak memiliki hubungan hierarkis. Maka ketika ada rapat-rapat dinas dan koordinasi dilakukan yang semestinya harus diikuti Bupati/Walikota seprovinsi hanya diikuti oleh utusan-utusan dari kabupaten/kota.

Meskipun desentralisasi sudah ada dalam peraturan dan regulasi otonomi daerah, tetapi dalam kelembagaan dan sikap akademik guru, kepala sekolah dan jajaran dinas pendidikan sebagai atasannya belum sinkron. Pemerintah daerah belum menunjukkan penampilan dan cara kerja yang jelas, dan yang mereka lakukan masih pada pemanfaatan dana, bukan pada "academic activity".

## 2. Dampak Kebijakan Desentralisasi Pendidikan

Menurut Bray (1984), desentralisasi adalah "proses ketika tingkat-tingkat hierarki di bawahnya diberi wewenang oleh badan yang lebih tinggi untuk mengambil keputusan tentang penggunaan sumber daya organisasi." Adapun menurut Burnett *et al* (1995), desentralisasi pendidikan adalah "otonomi untuk menggunakan input pembelajaran sesuai dengan tuntutan sekolah dan komunitas lokal yang dapat dipertanggungjawabkan kepada orang tua dan komunitas." Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*, desentralisasi adalah "penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Desentralisasi pendidikan mempunyai tujuan utama, yaitu untuk meningkatkan mutu pendidikan. Ada semacam konsensus global, khususnya di kalangan negara berkembang, bahwa melakukan desentralisasi adalah cara terbaik untuk meningkatkan mutu pendidikan. Karena mutu pendidikan ditentukan oleh banyak faktor yang saling terkait, maka desentralisasi pendidikan melibatkan pendelegasian pengambilan keputusan tentang beberapa faktor.

Menurut Burki *et al.* (1999), ada empat jenis keputusan pendidikan yang dapat didesentralisasikan, yaitu menyangkut organisasi pembelajaran, manajemen personil, perencanaan dan struktur, serta sumber daya. Rincian dari masing-masing jenis keputusan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut :

Organisasi pembelajaran	Waktu pembelajaran Pilihan buku teks Isi kurikulum Metode mengajar
Manajemen personil	Pengangkatan dan pemecatan kepala sekolah Pengangkatan dan pemecatan guru Penentuan dan penambahan gaji guru Penentuan tanggung jawab guru Penentuan pemberian <i>in-service training</i>
Perencanaan dan struktur	Mendirikan dan menutup sekolah Memilih program sekolah Mendefinisikan materi pembelajaran Merancang ujian untuk memonitor performa sekolah
Sumber daya	Pengembangan perencanaan perbaikan sekolah Pengalokasian anggaran personil Pengalokasian anggaran nonpersonil Pengalokasian sumber daya untuk <i>in-service training</i>

Sumber: Burki *et al.* (1999:57).

Dampak positif yang ditimbulkan dari adanya desentralisasi pendidikan adalah:

- Membawa pengaruh positif bagi prestasi siswa karena penerapan paradigma ini dalam sistem penyelenggaraan pendidikan dapat meningkatkan kualitas dan efisiensi kegiatan pendidikan. Menurut Perris (1998), reformasi administrasi adalah salah satu prakondisi yang diperlukan untuk memperbaiki kinerja manajemen sekolah dan meningkatkan prestasi siswa. Sekolah-sekolah yang memiliki otonomi lebih besar dalam hal mengangkat, mengevaluasi dan memonitor guru dapat meningkatkan prestasi siswa.
- Menurut Burki *et al* (1999), desentralisasi mendorong berkembangnya proses seleksi yang lebih kompetitif dalam pengangkatan guru dan kepala sekolah. Menurut mereka, guru-guru

yang baik biasanya memberikan perhatian yang besar terhadap kegiatan pembelajaran. Mereka mematok tujuan dan standar yang tinggi sehingga melalui berbagai cara dapat menumbuhkan pengajaran yang baik.

- c. Desentralisasi dapat memfasilitasi dan memperkuat fokus guru-guru pada kegiatan belajar siswa dengan cara menyajikan informasi yang dibutuhkan dalam menilai problematika belajar, memberikan pilihan pedagogi yang tepat untuk sekolah dan mengalokasikan sumber daya ke sekolah-sekolah yang memiliki kebutuhan khusus.

Dampak negatif yang ditimbulkan dari kebijakan desentralisasi pendidikan adalah sebagai berikut :

1. Kemungkinan daerah akan memanfaatkan kondisi yang ada untuk mendapatkan atau memperoleh pendapatan daerah. Tentu saja hal ini sangat riskan dilakukan karena berhubungan langsung dengan masyarakat atau rakyat kecil "akar rumput" (*grass roots*) yang semestinya mendapatkan pendidikan gratis dari pemerintah.
2. Desentralisasi pendidikan ini member peluang kekuasaan yang cukup kuat dan besar bagi para kepala dinas pendidikan. Hal ini membuka peluang bagi terciptanya raja-raja kecil di daerah, khususnya ketika control pemerintah provinsi dan pusat tidak lagi berperan dalam pengambilan keputusan. Dengan demikian, para kepala dinas pendidikan pemerintahan kota atau kabupaten tersebutlah yang secara individual memiliki kekuasaan dan kewenangan dalam pengambilan keputusan *decision making*.
3. Kebijakan ini juga ada kemungkinan akan menimbulkan jurang yang semakin lebar antara si kaya dan si miskin. Hal ini bias terjadi karena daerah-daerah dengan PAD besar akan memberikan porsi dana pendapatannya itu untuk kesejahteraan guru-gurunya. Sementara daerah lainnya tidak mungkin melaksanakannya. Hal itu sampai terjadi karena mereka tidak memiliki dan yang cukup besar menambah insentif bagi guru-guru mereka.
4. Desentralisasi pendidikan ini juga bisa berdampak negative terhadap pemerataan pendistribusian tenaga guru. Dengan kata lain, daerah-daerah kaya akan menyedot tenaga guru yang berkualitas, sekaligus secara kuantitas guru-guru itu akan berkumpul di daerah yang kaya tersebut. Bagaimana halnya dengan daerah-daerah yang PAD-nya sangat kecil? Mereka akan ditinggalkan oleh guru-guru mereka. Akhirnya tempat-tempat tertentu akan kelebihan tenaga guru dan daerah lainnya mengalami kekurangan tenaga guru.
5. Ada juga yang mengatakan bahwa desentralisasi ini hanya akan memindahkan praktik-praktik kotor korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dari pusat ke daerah. Praktik KKN di bidang pendidikan yang selama ini banyak dilakukan oleh para penguasa orde baru, ada kemungkinan akan bergerak secara perlahan tetapi pasti menuju daerah-daerah yang basah dan kaya.
6. Selain penjelasan diatas, kita dapat juga memprediksi tentang kemungkinan beragamnya hasil belajar siswa. Hal ini disebabkan pembuatan silabus materi pembelajaran dibuat berdasarkan kebutuhan siswa, keadaan sekolah, dan kondisi daerah. Perbedaan-perbedaan tersebut member kemungkinan terjadinya keberagaman hasil belajar siswa. Kalau kondisi sudah terjadi seperti ini akan sulit kita untuk mendapatkan angka-angka yang dapat berbicara dalam skala nasional. Pada akhirnya kondisi ini akan mengarah pada tidak meratanya mutu/kualitas hasil/tamatan siswa.

## SIMPULAN

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan sangat dituntut sikap pemerintah daerah dalam menyikapi Undang-Undang Otonomi Daerah yang mana dapat membawa perubahan didalamnya terutama masalah pendidikan. Karena kewenangan tersebut menuntut adanya perubahan berupa pembaruan sistem pendidikan yang sekian lama dikelola secara sentralistik oleh pemerintah pusat dengan tidak menafikan keragaman, perbedaan, kultur, agama, dan sebagainya yang menyebabkan terpuruknya kualitas pendidikan di Indonesia yang menjadi masalah dan tanggungjawab secara bersama.

Dengan diimplementasikannya penyelenggaraan otonomi daerah ini diharapkan mampu membuka wawasan tentang arti pentingnya otonomi di bidang pendidikan. Dengan demikian diharapkan input yang konstruktif dengan harapan penyelenggaraan pendidikan akan menjadi lebih baik dan sempurna kualitas *outputnya* pada masa yang akan datang.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E. 1979. *Publik Policy Making*. Holt, Rinehart and Wistom. New York
- CHAN. Sam, M. 2005. *Analisis SWOT: Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*. Jakarta. Rajawali Press
- Dunn, N. William. 2003. *Pengantar Analisis kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Gajah Mada University Press
- Dye, Thomas R. 1995. *Understanding Public Policy*. New Jersey Prentice Hall
- Easton, David. 1965. *System Analysis Of Political Life*. New York Wiley
- Hasbullah. 2010. *Otonomi Pendidikan (Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan)*. Rajawali Press. Jakarta
- Semiawan, R. Conny. 2010. *Analisis SWOT. Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah Edisi I*. Rajawali Press. Jakarta
- Subarsono, AG. 2009. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Terry, George, R. 1964. *Principle Of Management*. 7<sup>th</sup> Ed. Homewood Illinois. Ricard D. Irwind Inc
- Tilaar, H A R. 2000. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta. Rineka Cipta
- . 2002. *Membenahi Pendidikan Nasional*. Jakarta. Rineka Cipta

[http://pakguruonline.pendidikan.net/otonomi\\_pendidikan.html](http://pakguruonline.pendidikan.net/otonomi_pendidikan.html) di unduh tanggal 15 Mei 2013

<http://duniaakukamudankita.blogspot.com/2012/08/kebijakan-desentralisasi-pendidikan.html> di unduh tanggal 15 Mei 2013