

## PARADIGMA SISTEM DESENTRALISASI PENDIDIKAN SECARA HOLISTIK

Syahril Chaniago\*

### ABSTRACT

*Planned implementation of regional autonomy has been started since enacted in 2001 which refers again to the latest two laws, namely: Law No. 32 of 2004 on Regional Government and the number 33 of 2004 on Fiscal Balance-Regional Center. Autonomy with the affairs of the Authority shall be to all services delivered indirectly to the district / city and province with the General Allocation Fund (DAU), whereas dealings with the option Special Allocation Fund (DAK). Centralized system changes pemedntahan be desentralisfik is a new paradigm that became the basis of systematic thinking, especially in terms of the national policy on education (Education).*

*Keywords: regional autonomy, regional government, education*

### PENDAHULUAN

Implementasi otonomi daerah yang direncanakan telah dimulai sejak diberlakukan pada tahun 2001 mengacu lagi pada dua UU terbaru, yaitu: UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah. Otonomi dengan Kewenangan wajib untuk semua urusan pelayanannya diserahkan langsung kepada daerah kabupaten/kota dan propinsi

dengan Dana Alokasi Umum (DAU), sedangkan urusan pilihan dengan Dana Alokasi Khusus (DAK). Perubahan sistem pemedntahan yang sentralistik menjadi desentralisfik merupakan paradigma baru yang menjadi dasar berfikir secara sistematis khususnya dalam hal kebijakan sistem pendidikan nasional (SISDIKNAS).

Sektor pendidikan merupakan salah satu sektor yang termasuk sektor pelayanan dasar yang akan mengalami perubahan secara mendasar dengan akan dilaksanakannya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, baik dad

---

\* Syahril Chaniago adalah Dosen Universitas Pakuan Bogor

segi birokrasi kewenangan penyelenggaraan pendidikan maupun dari aspek pendanaannya. PP tentang Pemerintah Daerah dan Pembangunan Keuangan Pusat-Daerah secara resmi diberlakukan pemerintah, maka antisipasi implikasi otonomi daerah terhadap sektor pendidikan hanya dapat dilakukan dengan mengacu pada UU nomor 32 dan 33 tahun 2004. Tulisan singkat ini bertujuan untuk mengkaji implementasi UU Pemerintahan Daerah dan UU Pembangunan Keuangan Pusat-Daerah terhadap Desentralisasi Pendidikan dengan membahas: *Pertama*, prinsip-prinsip sistem desentralisasi pendidikan yang holistik serta bagaimana proses desentralisasi dapat mempengaruhi faktor-faktor yang akan menentukan efektifitas sekolah.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **Prinsip Berfikir Dalam Sistem Desentralisasi Pendidikan**

Secara konseptual, terdapat dua jenis desentralisasi pendidikan, yaitu: *pertama*, desentralisasi kewenangan di sektor pendidikan dalam hal kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (propinsi dan distrik), dan *kedua*, desentralisasi pendidikan dengan

fokus pada pemberian kewenangan yang lebih besar di tingkat sekolah. Konsep desentralisasi pendidikan yang pertama terutama berkaitan dengan otonomi daerah dan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan dari pusat ke daerah, sedangkan konsep desentralisasi pendidikan yang memfokuskan pada pemberian kewenangan yang lebih besar pada tingkat sekolah dilakukan dengan motivasi untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Dengan demikian perlu perubahan pola pikir para pengelola pendidikan baik di tingkat pusat, daerah dan pada tingkat sekolah.

Tujuan dan orientasi dari desentralisasi pendidikan sangat bervariasi berdasarkan pengalaman desentralisasi pendidikan yang dilakukan di beberapa negara Amerika Latin, di Amerika Serikat dan Eropa yang lama memakai pendekatan sistem. Jika yang menjadi tujuan adalah pemberian kewenangan di sektor pendidikan yang lebih besar kepada pemerintah daerah, maka fokus desentralisasi pendidikan yang dilakukan adalah pada pelimpahan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah lokal atau kepada Dewan Sekolah. Implisit ke dalam strategi desentralisasi pendidikan yang seperti ini adalah target untuk mencapai efisiensi

dalam penggunaan sumber daya (*school resources*; dana pendidikan yang berasal yang pemerintah dan masyarakat). Akan tetapi yang menjadi persoalan akhir-akhir ini menunjukkan bahwa daerah masih belum mampu melaksanakan system desentralisasi pendidikan karena masih kekurangan kapasitas dan belum diikuti dengan perubahan dari semua lini baik sekolah, pemerintah dan masyarakat.

Dilain pihak, jika yang menjadi tujuan desentralisasi pendidikan adalah peningkatan kualitas proses belajar mengajar dan kualitas dan hasil proses belajar mengajar tersebut, maka desentralisasi pendidikan lebih difokuskan pada reformasi proses belajar mengajar yang terintegrasi secara menyeluruh. Partisipasi

orang tua dalam proses belajar mengajar dianggap merupakan salah satu faktor yang paling menentukan.

Dalam kenyataannya, desentralisasi pendidikan yang dilakukan di banyak negara merupakan bagian dan proses reformasi sistem pendidikan secara keseluruhan dan tidak sekedar merupakan bagian dan proses otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Desentralisasi pendidikan akan meliputi suatu proses pemberian kewenangan yang lebih holistik di bidang kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dan pementah pusat ke pemerintah lokal dan pada saat yang bersamaan kewenangan yang lebih besar juga dibenkan pada tingkat sekolah.

Tabel 1. Tipologi Kewenangan-kewenangan Pendidikan yang dapat Didesntralisasikan

	Kewenangan dalam
Organisasi pada proses belajar mengajar	Menentukan sekolah mana yang dapat diikuti seorang murid. Waktu belajar disekolah. Penentuan buku yang digunakan. Kurikulum. Metode pembelajaran.
Manajemen guru	Memilih dan memberhentikan kepala sekolah. Memilih dan memberhentikan guru. Menentukan gaji guru. Memberikan tanggung jawab pengajaran kepada

	Kewenangan dalam
	guru. Menentukan dan mengadakan pelatihan kepada guru.
Struktur dan perencanaan	Membuka atau menutup suatu sekolah. Menentukan program yang ditawarkan disekolah. Definisi dari isi mata pelajaran. Pengawasan atas kinerja sekolah.
Sumber daya	Program pengembangan sekolah. Alokasi anggaran untuk guru dan tenaga administrative personal. Alokasi anggaran non-personal. Alokasi anggaran untuk pelatihan guru.

Dari pengalaman Negara-negara maju (OECD) dan beberapa negara Amerika latin yang telah melakukan sistem desentralisasi pendidikan dapat ditarik suatu benang merah yang memberikan kesimpulan sebagai berikut. Di negara-negara yang tergabung dalam OECD, kewenangan-kewenangan dalam hal: penentuan buku pelajaran, metode pembelajaran, tanggung jawab dalam pelaksanaan rencana pengembangan sekolah cenderung berlaku di tingkat sekolah dan tidak tergantung pada tingkat desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan pengamatan di negara-negara Amerika Latin menyimpulkan bahwa kewenangan dalam menentukan kurikulum inti tetap berada pada pemerintah pusat,

demikian pula dengan kewenangan dalam melaksanakan ujian-ujian yang diberlakukan secara nasional. Kesimpulan ini bedaku secara umum di negara-negara Amerika Latin, dan tidak tergantung pada tingkat desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan masing-masing negara. Desentralisasi pendidikan yang terjadi di negara-negara Amerika Latin tersebut merupakan bagian dari desentralisasi politik dan fiskal penyelenggaraan pemerintahan, dari sistem pendidikan yang sentralistik ke sistem yang memberikan kewenangan lebih besar pada pemerintah daerah dan sistem yang melibatkan partisipasi masyarakat. Desentralisasi pendidikan diharapkan akan mampu meningkatkan kuantitas dan kualitas pendidikan, meskipun studi empiris

tentang hal ini di negara-negara Amerika Latin belum dapat dilakukan karena keterbatasan data.

Salah satu cara dalam mempersiapkan desentralisasi pendidikan adalah dengan mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi proses dan hasil belajar-mengajar, khususnya dad sekolah-sekolah unggulan.

Berdasarkan bahwa (Mohrman and Wohltetter, 1994; Creemers, 1994 and Darling-Hammond, 1997 seperti dikutip Burki, et.al., 1999) menyimpulkan bahwa sekolah unggulan memiliki karakteristik-karakteristik berfikir holistik dalam hal hakekat (ontologi) objek formal dan pendekatan ilmiah (epistemologi) yang jelas dan

etika/moral (aksiologi) seperti kepemimpinan yang kuat, staf pengajar dengan kualifikasi dan komitmen tinggi, fokus pada proses pembelajaran, dan bertanggung jawab terhadap hasil yang dicapai (lihat Tabel 2).

Proses desentralisasi sektor pendidikan yang meliputi pemberian kewenangan yang Iebih besar ke pemerintah daerah dalam alokasi anggaran dan perencanaan pendidikan di daerah, serta pemberian kewenangan yang lebih besar pada sekolah dalam manajemen guru, pendanaan, pemilihan kepala sekolah manajemen proses belajar-mengajar diharapkan akan meningkatkan kualitas pendidikan.

Tabel 2. Karakteristik sekolah yang efektif

Karakter sekolah yang efektif	Variable desentralisasi yang akan memperkuat karakteristik sekolah yang efektif
kepemimpinan	Kepala sekolah dipilih oleh masyarakat dengan menggunakan kriteria yang transparan: Program pengembangan sekolah disusun pada tingkat local. Penggalian dana untuk melaksanakan program-program sekolah
Guru dengan kualifikasi dan komitmen tinggi	Sekolah diberi kewenangan untuk mengubah kurikulum dan proses pembelajaran. Kepala sekolah diberi wewenang untuk mengevaluasi guru Sekolah diberi kewenangan dan prasarana dana untuk menentukan sendiri program pelatihan bagi

	guru-gurunya.
Focus pada proses pembelajaran	Program pengembangan dan peningkatan kualitas sekolah menekankan pada aspek peningkatan proses pembelajaran Keterbukaan informasi mengenai proses pembelajaran yang dilaksanakan sekolah
Bertanggung jawab terhadap hasil yang dicapai	Kepala sekolah diangkat berdasarkan masa jabatan. Perpanjangan masa jabatan tergantung pada prestasi dalam memenuhi target peningkatan proses pembelajaran sekolah.

### **Dari Sistem Birokratik Menuju Sistem Desentralisasi pendidikan Holistik**

Sistem pendidikan yang berlaku sampai saat ini bersifat sangat sentralistis, yang dimulai dari pemberlakuan satu kurikulum secara nasional, sampai dengan peranan pusat yang sangat dominan dalam pengelolaan guru (sekolah negeri). Misalnya, Pusat sangat dominan dan menentukan dalam setiap keputusan tentang proses rekrutmen, pengangkatan, penempatan, pembinaan dan mutasi guru. Demikian pula dari aspek keuangan. Gaji guru sekolah negeri ditetapkan dan dibayarkan pemerintah, meskipun gaji guru SD pengelolaannya dilaksanakan oleh Propinsi, sedangkan gaji guru SLTP dan SLTA langsung oleh Pusat melalui KPKN.

Dari segi dana di luar gaji

yang dialokasikan pemerintah ke masing-masing sekolah, diberikan dengan cara alokasi dana dari pusat ke daerah (kabupaten/kota) berdasarkan jumlah sekolah yang ada di daerah tersebut. Mekanisme alokasi dana dilakukan dengan perhitungan sejumlah dana yang sama untuk setiap sekolah berdasarkan jenjang pendidikan, tanpa memperhitungkan jumlah murid, lokasi ataupun tingkat kemakmuran ekonomi daerah tersebut. Cara seperti ini jelas mengandung banyak kelemahan, karena tidak memperhatikan sisi pemerataan (*equity*) dan pemberdayaan dalam pengalokasian dana ke masing-masing sekolah.

Dengan proses desentralisasi yang diimplementasikan pemerintah melalui UU nomor 32 tahun dan UU nomor 33 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan

Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah, dapat ditangkap prinsip-prinsip dan arah baru dalam pengelolaan sektor pendidikan dengan mengacu pada pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota serta perimbangan keuangan pusat daerah yang garis besarnya sebagai berikut :

#### Kewenangan Pemerintah Pusat:

Melaksanakan kewenangan-kewenangan Pemerintah dalam bidang-bidang Pertahanan/Keamanan, Politik Luar Negeri, Peradilan, Fiskal/Moneter, Agama serta kewenangan bidang Pemerintahan lainnya dan/atau Kebijakan Strategis yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah<sup>3</sup>

#### Kewenangan Pemerintah Propinsi:

Kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota yang menjadi tanggung jawab Propinsi, misalnya adalah kewenangan di bidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan, dan perkebunan disamping kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya.<sup>4</sup>

#### Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota:

Mencakup semua

kewenangan Pemerintahan selain kewenangan Pemerintah Pusat dan Propinsi. Secara eksplisit dinyatakan bahwa bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota meliputi: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan, pertanian, perhubungan, perdagangan dan industri, penanaman modal, lingkungan hidup, dan pertanahan.

Disisi fiskal, perimbangan keuangan Pusat- Daerah menurut UU nomor 33 tahun 2004 (UU-PKPD) mengatur pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dengan mempertimbangkan aspek pemerataan antar daerah, potensi, kondisi, kebutuhan obyektif daerah serta tata cara pengelolaan dan pengawasan pelaksanaannya.

Sumber-sumber penerimaan daerah menurut UU-PKPD meliputi: (i). Pendapatan Asli Daerah (PAD); (ii). Dana Perimbangan; (iii). Pinjaman Daerah; (iv). Lain-lain pendapatan yang sah. Daerah melaksanakan semua kewenangannya yang berkaitan dengan desentralisasi dengan dibiayai dan anggaran daerah.

Penerimaan daerah yang berupa PAD masih mengacu pada UU nomor 18 tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Dana Perimbangan terdiri dari bagian

daerah atas hasil Sumber Daya Alam, Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan; Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Dana Alokasi Umum merupakan transfer dari pusat ke daerah dalam bentuk *block grant*, dengan kriteria alokasi berdasarkan potensi ekonomi daerah dan kebutuhan obyektif daerah. Penggunaan Dana Alokasi Umum diserahkan sepenuhnya pada daerah Dana Alokasi Khusus merupakan transfer dan pusat ke daerah yang bersifat spesifik, yang peruntukannya ditetapkan.

Implikasi otonomi daerah bagi desentralisasi pendidikan sangat tergantung pada pembagian kewenangan di bidang pendidikan yang akan ditangani pemerintah pusat, pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Jika mengacu pada UU nomor 32 tahun 2004, maka kewenangan di sektor pendidikan yang terkait dengan (i) perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan sektoral dan nasional secara makro; (ii) kebijakan pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia; (iii) kebijakan standarisasi nasional akan ditangani pusat, Iainnya akan ditangani daerah, khususnya daerah kabupaten/kota. Namun sekarang urusan pendidikan merinci hasil hasil pembahasan sebagai berikut:

Kewenangan Pemerintah Pusat:

Kebijakan nasional, standar/norma pendidikan, pendidikan karakter bangsa, pengendalian dan jaminan mutu pendidikan (*educational quality control*), dan pendidikan tinggi.

Kewenangan Pemerintah Propinsi:

Pendidikan luar biasa, LPTK, pendidikan lintas kabupaten, koordinasi, guru dan tenaga pendidik lainnya.

Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota:

Pendidikan dasar, pendidikan menengah koordinasi ngan propinsi, PAUD, PNF kepemudaan, keolahragaan, :statjstik pen idikan, pendidikan masyarakat pertanahan.

Masih belum jelas benar interpretasi pelaksanaan desentralisasi di bidang Pendidikan dengan mengacu UU nomor 33 tahun 2004 karena belum ada Standar yang jelas. Bagaimana dengan status kepegawaian guru, apakah tetap sebagai PNS nasional atau menjadi PNS daerah?. Status guru sebagai PNS pusat atau daerah akan sangat berpengaruh pada alokasi anggaran, pembiayaan melalui APBN atau APBD. Implikasi lain dari status guru adalah fleksibilitas daerah dan sekolah



dalam proses rekrutmen, pengangkatan, penempatan, mutasi, pemberhentian guru, serta evaluasi atas kinerja guru. Tapi sekarang kecenderungannya kembali menjadi kewenangan pusat.

art aspek kurikulum, perlu kejelasan tentang kebijakan perumusan kurikulum, apakah hanya kurikulum inti yang akan ditetapkan oleh pemerintah pusat, sedangkan muatan lokal dalam persentase yang cukup signifikan diserahkan pada masing-masing daerah atau bahkan langsung pada masing-masing sekolah. Saat ini kurikulum sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintah Pusat (Kurikulum Berbasis Kompetensi), dan daerah hanya dapat mengisi bagian kurikulum yang berupa muatan lokal dalam persentase yang sangat kecil. Misalnya: di Jambi, muatan lokal kurikulum ditetapkan mata pelajaran bahasa Melayu dan TNKS.

Mengenai alokasi dana dari pusat ke daerah, sampai saat ini telah ada kejelasan tentang perumusan alokasi DAU dan DAK ke daerah, apakah dana yang ditransfer pusat sebagai DAU sudah mencakup alokasi anggaran rutin dan pembangunan untuk sektor pendidikan? Ataukah dana yang termasuk dalam transfer DAU hanya diperuntukan bagi pembiayaan pengeluaran-pengeluaran *non-*

*personnel* dari sektor pendidikan, karena Guru masih akan berstatus sebagai PNS Pusat? Hal-hal seperti ini akan sangat tergantung pada keputusan untuk tetap mempertahankan status guru sebagai PNS Pusat atau mendesentralisasikan pengelolaan guru kepada daerah sepenuhnya. Demikian pula dengan alokasi daerah DAK ke daerah, sektor prioritas apa saja yang masih diberikan DAK ke daerah, pengalokasiannya dan apakah sektor pendidikan termasuk sektor yang akan diberikan DAK, misalnya untuk daerah-daerah dengan pencapaian standar tingkat pendidikan dibawah rata-rata nasional. Jika dana pendidikan untuk rutin (gaji guru) dan non-Min ditransfer sepenuhnya ke daerah melalui mekanisme DAU, maka berapa besar yang akan dialokasikan ke sektor pendidikan akan tergantung pada prioritas masing-masing daerah. Prioritas alokasi dana daerah selanjutnya tergantung pada pemerintah daerah dan DPRD setempat. Mengingat sektor pendidikan merupakan salah satu sektor pelayanan dasar, masih perlu adanya suatu ketentuan standar minimal pendidikan yang harus dicapai daerah, sehingga daerah memiliki acuan yang harus dicapai dalam perencanaan sektor pendidikan.

Pertanyaan terpenting tentang arah desentralisasi pendidikan adalah sampai seberapa jauh sekolah-sekolah akan diberi kewenangan yang lebih besar menentukan kebijakan-kebijakan: organisasi dan proses belajar-mengajar, manajemen guru, struktur dan perencanaan di tingkat sekolah, dan sumber-sumber pendanaan sekolah.

Desentralisasi pendidikan yang efektif tidak hanya melibatkan proses pemberian kewenangan dan pendanaan yang lebih besar dan pusat ke daerah, tetapi juga meliputi pemberian kewenangan yang lebih besar ke sekolah-sekolah, sehingga mereka dapat merencanakan proses belajar-mengajar dan pengembangan sekolah sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing sekolah.

## **PENUTUP**

Pelaksanaan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat-daerah telah diimplementasikan pada tahun 2001 merupakan momentum yang sangat tepat untuk mereformasi dan melakukan perubahan secara holistik dalam penyelenggaraan pendidikan dari aspek birokrasi, pendanaan, dan manajemen pendidikan.

Desentralisasi pendidikan yang efektif tidak hanya melibatkan

proses pemberian kewenangan dan pendanaan yang lebih besar dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi desentralisasi juga harus menyentuh pola berfikir secara sistematis kewenangan yang lebih besar ke sekolah-sekolah dalam menentukan kebijakan-kebijakan: organisasi dan proses belajar-mengajar, manajemen guru, struktur dan perencanaan di tingkat sekolah, dan sumber-sumber pendanaan sekolah.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- 1998, "desentralisasi Kebijakan dan Tuntutan Perimbangan Keuangan Daerah" Orasi Ilmiah pada Dies ke 41 Ekonomi Universitas Padjadjaran, Bandung 24 Oktober.
- Bray, Mark, 1996, *Decentralization of Education: Community Financing*, The World Bank: Directions in Development, Washington, D.C.
- Burki, Shahid J., Guillermo E. Pent' and William R. Dillinger, 1999, *Beyond the Center: Decentralizing the State*, The World Bank, Washington, D.C.
- Chourmain Imam (2003). *System Thinking: Model Berfikir Holistics*. Program Pascasarjana Universitas

- Neged Jakarta.
- David Osborne dan Ted Gaebler, 1992, "Reinventing Government": How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the public Sector. Terjemahan PPM, Jakarta.
- Patrinos, Harry A. and David L. Ariasingam, 1997, *Decentralization of Education. Demand-Side Financing*, The World Bank: Directions in Development, Washington, D.C.
- Republik Indonesia, 1999, UU nomor 22 tentang Pemerintahan Daerah, Mei, 1999, UU nomor 25 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Mei.
- Shah, Anwar, 1998, "*Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization*", dalam Picciotto, Robert and Eduardo Wiesner (eds.), *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, New Brunswick, USA and London, UK: Transaction Publishers.