

# DESENTRALISASI PENDIDIKAN DAN PERAN BAGI PEMBANGUNAN PENDIDIKAN INDONESIA\*

Oleh

Siti Irene Astuti D<sup>1</sup>

Fakultas Ilmu Pendidikan UNY

## PENDAHULUAN

Desentralisasi dipromosikan dan menjadi praktek di semua negara demokratis yang dipercaya mampu mengubah hak antara negara dengan warganya. Dalam masyarakat majemuk, baik secara etnis, regional, agama, dan kesejarahan, desentralisasi dipercaya dapat menghilangkan kendala dalam pengambilan keputusan, penerimaan publik atas keputusan pemerintah, dan memfasilitasi tindakan dan kerja sama kolektif. Lebih lanjut lagi, situasi transparan dan masyarakat sipil memiliki keleluasaan untuk beroperasi - desentralisasi dapat mendorong akuntabilitas dan mengurangi korupsi dalam pemerintahan, karena pemerintah lokal lebih dekat dengan warganya<sup>2</sup>. Bahkan dengan desentralisasi diharapkan dapat terwujud *Good Governance* yang dalam prakteknya dapat menerapkan nilai-nilai seperti efisiensi, transparansi, dan partisipasi dalam penyelenggaraan publik<sup>3</sup>.

Desentralisasi pendidikan diharapkan mampu memperbaiki kualitas pendidikan Indonesia. Desentralisasi pendidikan akan mengubah struktur kewenangan dalam tatanan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pada tingkat satuan pendidikan. Desentralisasi pendidikan juga telah mengubah berbagai peran-peran penting dalam proses pengelolaan pendidikan. Desentralisasi pendidikan dalam perspektif sosiologi sebagai fakta sosial yang akan mempengaruhi seluruh proses interaksi sosial dalam semua level masyarakat. Demikian halnya, sekolah sebagai bagian dari unit sosial masyarakat dalam proses sosialnya bervariasi dalam merespon dan beradaptasi terhadap perubahan kebijakan. Dalam hal inilah perubahan perilaku akan terjadi dalam proses sosial di sekolah. Di antara perubahan perilaku tersebut adalah tuntutan akan partisipasi masyarakat sebagai bagian penting dalam peningkatan mutu pendidikan.

---

<sup>1</sup> Disampaikan dalam Seminar Nasional Desentralisasi dan Kebijakan Pendidikan, UNY tanggal 5 Juni 2011 .

<sup>2</sup> Budirahayu, Tuti. (2005). *Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan: Kendala dan Peluang Masyarakat Miskin Untuk meraih Pendidikan Yang layak di era Otonomi Pendidikan*, Paper S3 UGM.

<sup>3</sup> Purwanto, Erwan Agus (2005). *Mewujudkan Good Governace: Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gajahmada University Press.

Untuk memahami dinamika dan peran desentralisasi dalam pembangunan pendidikan bangsa maka makalah akan ini memaparkan wacana singkat tentang sejarah dan perkembangan desentralisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, khususnya dalam proses pembangunan bangsa pendidikan di Indonesia. Lebih lanjut, realitas sosial pada penerapan desentralisasi masih menunjukkan ambiguitas, sehingga masih memerlukan kajian kritis agar kebijakan desentralisasi benar-benar mampu menjadi fondasi bagi pembangunan pemerataan kualitas pendidikan di Indonesia.

### **Sejarah dan Perkembangan Desentralisasi di Indonesia**

Perkembangan desentralisasi menarik untuk dicermati, karena dalam kurun waktunya menunjukkan kekuatannya untuk ditetapkan sebagai suatu kebijakan politik yang berlaku pada kehidupan bangsa Indonesia. Untuk memahami dinamika perkembangan desentralisasi di Indonesia secara garis besar dapat dikaji dari empat periode yakni masa pemerintah Hindia Belanda, masa Pendudukan Jepang, masa setelah Proklamasi, masa Reformasi yang secara sederhana dapat dipaparkan sebagai berikut <sup>4</sup>

**Masa Pemerintahan Hindia Belanda.** Untuk memahami desentralisasi pada masa pemerintahan Hindia Belanda dapat mempelajari peraturan dasar ketatanegaraan *Reglement op het Beleid der Regering van Nederlandsch Indie (Stb 1852/2)* : tidak mengenal desentralisasi hanya sentralisasi dengan menjalankan dekonsentrasi. Secara hirarkis di Jawa dikenal istilah *Gewest (Residentie), Afdeeling, District, dan Onder-district*. Perkembangan politik dan pemerintahan, baik di Hindia Belanda maupun di negeri Belanda Sendiri. Tahun 1903 Pemerinah Kerajaan Belanda menetapkan *Wethoudende Decentralisatie van het bestuur in Nederlandsch Indie (Stb.1903/329)* yang dikenal dengan istilah Decentralisatie 1903. Memungkinkan untuk membentuk *Gewest* atau bagian *Gewest* yang mempunyai keuangan sendiri untuk membiayai segala kegiatannya. Untuk memuaskan (karena terbatas) selanjutnya dikeluarkan *Wet op de Bestuurshervorming (Stb.1922/216)* yang menitik beratkan pada pembentukan badan-badan pemerintahan baru dengan mengikutsertakan ‘penduduk asli’ dengan pemberian hak untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembebanan tanggung jawab agar lambat laun memperoleh pengalaman politik (*politieke schooling*). Pelaksanaan

---

<sup>4</sup>Wijoyokusuma, <http://wijoyokusumo.wordpress.com/2010/08/11/sejarah-desentralisasi-di-indonesia>

lebih lanjut undang undang ini diatur dengan Provincie-ordonnantie (Stb.1924/78), Regentschap-ordonnantie (Stb.1924/79) dan Stadsgemeente-ordonnantie (Stb. 1926/365)<sup>5</sup>

**Masa Pendudukan Jepang.** Gambaran tentang desentralisasi pada masa pendudukan Jepang dapat dipahami dari awalnya pemerintahan bekas wilayah jajahan Belanda di bagi kedalam 3 komando yang dilaksanakan oleh komando angkatan masing masing yang disebut Gunseikan. Komando tersebut adalah 1). Sumatera dibawah komando Panglima Angkatan Darat XXV yang berkedudukan di Bukittinggi, 2) Jawa dan Madura berada dibawah Komando Panglima Angkatan Darat XVI yang berkedudukan di Jakarta, 3) Daerah lainnya berada di bawah Komando Panglima Angkatan Laut yang berkedudukan di Makasar. Selanjutnya, pada Tanggal 11 September 1943 kekuasaan pemerintah berada pada satu tangan, yaitu tangan Saikosikikan yang berkedudukan sebagai Gubernur Jenderal. Dibawah Saikosikikan segala sesuatu dilakukan oleh Kepala Staf (Gunseikan) yang sekaligus sebagai kepala staf angkatan perangnya. Aturan yang dikeluarkan oleh Saikosikikan disebut Osamuseirei dan yang dikeluarkan oleh kepala staf disebut Osamukanrei. Osamuseirei nomor 3 yang dikeluarkan oleh saikosikikan mengatur pemberian wewenang kepada Walikota yang semula hanya berhak untuk mengatur rumah tangga, selanjutnya diwajibkan untuk menjalankan urusan Pemerintahan Umum<sup>6</sup>

**Masa Setelah Proklamasi .** Sejarah yang terkait dengan desentralisasi pada masa setelah kemerdekaan dibedakan dalam dua kondisi yakni Masa Orde Lama dan Orde Baru. **Di era orde lama,** pemerintah dengan demokrasi liberalnya dan awal demokrasi terpimpin di dekade 1950an terjadi beberapa pemberontakan daerah yang signifikan, antara lain di Sumatra Barat, Sulawesi Selatan yang terkenal dengan PRRI-Permesta, dan Gerakan Aceh Merdeka. Selain itu masih terdapat beberapa pemberontakan kecil yang antara lain terjadi di Jawa Barat yang bermaksud mendirikan negara Islam, dan di Kalimantan Barat di awal 1960an yang terkait dengan etnis Cina. Gerakan-gerakan ini sangat terkait dengan aspek *vertical distribution of power*, disamping tentu saja memiliki keterkaitan dengan aspek *horizontal distribution of power*. Adapun penyebab munculnya pergolakan-pergolakan ini antara lain dapat dijelaskan sebagai berikut :<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Ibid

<sup>6</sup> Ibid

<sup>7</sup> Ade Surani , <http://hukum.kompasiana.com/2010/06/28/sejarah-desentralisasi-di-indonesia>

*Pertama*, pemberontakan daerah di luar Jawa dilatar belakangi oleh ketimpangan struktur ekonomi yang mencolok antara Jawa dan luar Jawa. Pulau Jawa yang sangat padat penduduknya berperan menjadi 'net-importer', sementara luar Jawa menjadi andalan untuk kepentingan ekspor. Ketidakadilan struktur ekonomi yang lebih menguntungkan Jawa ini masih diperparah oleh kondisi politik yang membatasi harapan masyarakat luar Jawa untuk terlibat dalam proses politik nasional. Partai-partai besar yang berpengaruh secara nasional pada Pemilu 1955 lebih banyak berbasis di Jawa, seperti PNI, NU, dan PKI. Sementara aspirasi luar Jawa hanya diwakili oleh satu partai Masyumi.

*Kedua*, pemberontakan daerah Orde Lama tersebut didorong oleh kekecewaan terhadap sistem pemerintahan yang sentralistis yang tidak memberikan ruang yang memadai terhadap otonomi daerah. Para politisi daerah di awal kemerdekaan yakin bahwa otonomi daerah merupakan syarat minimal yang memungkinkan daerah untuk menjaga kepentingannya. Namun, pemerintahan yang berjalan sampai menjelang 1957 cenderung bersifat sentralistis. Pembentukan Republik Indonesia Serikat di akhir 1940an dengan cepat dikembalikan lagi ke bentuk negara kesatuan. Para birokrat dan profesional cenderung untuk menghalangi proses desentralisasi. Kondisi ini menimbulkan kekecewaan yang tinggi di kalangan politisi daerah. Upaya pemerintah pusat mengembangkan otonomi melalui UU No. 1/1957 dinilai sudah terlambat karena kekecewaan daerah telah demikian memuncak.

*Ketiga*, peluang pemberontakan daerah di era Orde Lama diperluas oleh pengorganisasian militer yang berkoinidensi dengan pengorganisasian sipil dan bahkan sekaligus menjadi satu kesatuan dengan polarisasi kultural. Kepemimpinan militer di daerah mempunyai wilayah yang koinidensi dengan kepemimpinan sipil sehingga di antara keduanya mudah untuk menyatu dengan nama daerah. Kemudian, profesionalisasi dan rasionalisasi organisasi militer yang dilakukan oleh militer pusat telah merugikan para militer daerah yang berpendidikan formal rendah. Oleh karena itu, penjelasan ini mengajukan argumen bahwa pemberontakan daerah lebih didorong oleh konflik internal militer yang kemudian menyatu dengan kepemimpinan sipil dan solidaritas kultural.

Lebih lanjut gambaran yang terjadi pada Masa Orde Lama, setelah Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menetapkan UUD 1945, dibentuklah Panitia Kecil yang ditugaskan untuk mengatur hal hal, antara lain : Urusan Rakyat, Pemerintahan Daerah, Pimpinan Kepolisian, dan Tentara Kebangsaan. Hal ini terlihat jelas dalam keputusan yang dihasilkan PPKI pada Tanggal 19 Agustus 1945 yang intinya mengusahakan hal hal : untuk sementara menetapkan pembagian wilayah Negara RI kedalam delapan daerah administratif yang disebut dengan Provinsi yang dipimpin oleh seorang Gubernur, yang terdiri dari : Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Sunda Kecil, dan Maluku. Masing-masing propinsi dibagi dalam Karesidenan yang dikepalai oleh seorang Residen. Gubernur dan Residen dibantu oleh Komite Nasional Daerah. Dibawah Karesidenan,

terdapat unit-unit Pemerintahan Administratif Kabupaten, Daerah Kota, Kawedanan (distrik), Kecamatan, (Onderdistrik), dan Desa. Dalam hal ini Komite Nasional Daerah menjalankan fungsi legislatif yang merupakan penjelmaan tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia untuk menyelenggarakan kemerdekaan Indonesia berdasarkan kedaulatan rakyat dan berfungsi dalam menyatakan kehendak rakyat. Perkembangan peraturan tentang pemerintahan daerah adalah <sup>8</sup>. Dengan disetujui dan diundangkannya Undang Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tanggal 23 November 1945 maka berubahlah Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang diketuai oleh Kepala Daerah tetapi tidak merupakan anggota Badan Perwakilan Rakyat Daerah, sehingga tidak mempunyai hak suara <sup>9</sup>

Karena perkembangan keadaan, pada Tanggal 10 juli 1948 diundangkan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1948. Unsur yang menonjol dari undang undang ini adalah sebutan Provinsi bagi Tingkat I, Kabupaten dan Kota Besar bagi Daerah Tingkat II, dan Desa (Kota Kecil, Negeri, Marga, dsb) bagi Daerah Tingkat II. Dengan tercapainya persetujuan Konferensi Meja Bundar Tanggal 27 Desember 1949, maka Indonesia hanya berstatus sebagai Negara Bagian yang wilayahnya hanya meliputi Jawa, Madura, Sumatera (minus Sumatera Timur) dan Kalimantan, sehingga UU Nomor 22 Tahun 1948 tidak dapat dilakukan di seluruh Nusantara. Dengan berbagai undang undang Pembentukan, maka dibentuklah daerah-daerah otonom di Jawa, Madura dan Sumatera pada Tahun 1950 dan Kalimantan pada Tahun 1950.

Pada masa setelah Indonesia merdeka dinamika bentuk pemerintahan lebih dinamis. Sebagai gambarannya bahwa Indonesia mengalami perubahan sejak berubahnya bentuk negara (RIS) dan diberlakukannya Undang-undang Dasar Sementara pada masa demokrasi parlementer, hampir selama 7 tahun tidak ada perubahan perundang-undangan pemerintah daerah sejak ditetapkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 yang menganut sistem otonomi material, maka pada tahun 1957 ditetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang menganut sistem otonomi rill. Hal ini terutama tampak pada pengaturan pembentukan daerah otonomi yang tidak ditentukan lagi dari perincian kewenangan, tetapi urusan rumah tangga secara luas diserahkan kepada daerah. Pemerintah pusat hanya mempunyai wewenang dalam hal yang oleh undang-undang ditetapkan masih didalam kekuasaan pemerintah pusat. Inti dari perauran ini adalah

---

<sup>8</sup> Ibid

<sup>9</sup> Ibid

keyakinan bahwa tidak mungkin untuk menetapkan secara tegas hhhhal-hal yanng menjadi urusan rumah ttangga daerah. Hal ini disadari karena masalah tersebut lebih dikarenakan faktor-faktor yang tumbuh dari masyarakat daerah itu sendiri <sup>10</sup>. Selanjutnya, untuk mengakomodasi wilayah Negara Indonesia Timur, maka diberlakukan Staablad Indonesia Timur (SIT) Nomor 44 Tahun 1950 yang isi dan jiwanya mendekati Undang Undang Nomor 22 Tahun 1948. Dalam SIT Nomor 44 ini menyebutkan bahwa Negara Indonesia Timur tersusun atas dua atau tingkatan otonomi yaitu Daerah (13 buah), Daerah Bagian, dan Daerah Anak Bagian<sup>11</sup>

Lebih lanjut, pada Tanggal 17 Agustus 1950 terjadi perubahan ketatanegaraan, dimana Republik Indonesia Serikat (RIS) menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan UUDS Tahun 1950. Menurut UUDS Tahun 1950 pasal 1 ayat (1) dan pasal 131, maka bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang didesentralisasikan. Untuk melaksanakan ketentuan tersebut, maka diundangkanlah Undang Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang “Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah 1956”. Menurut undang undang ini bahwa Daerah Otonom dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu: Daerah Swatantra dan Daerah Istimewa. Daerah Swatantra terdiri sebanyak banyaknya tiga tingkatan, yaitu : Daerah Tingkat I termasuk Kotapraja Jakarta Raya, Daerah Tingkat II termasuk Kotapraja, dan Daerah Tingkat II. Undang-undang ini menetapkan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah. Jabatan Kepala Daerah tidak merupakan badan yang berdiri sendiri melainkan merupakan Ketua merangkap anggota Dewan Pemerintah Daerah. Dewan Pemerintahan Daerah menjalankan Pemerintahan dan bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara kolegal. Oleh karena itu, Dewan Pemerintah Daerah dapat dijatuhkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepala Daerah adalah murni alat daerah, sehingga pada masa berlakunya undang-undang ini terjadi dualisme pimpinan di daerah, yaitu disamping Kepala Daerah masih terdapat Kepala Wilayah sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah. Jadi daerah Tingkat I disamping terdapat Kepala daerah Tingkat I juga terdapat Gubernur sedangkan di Daerah Tingkat II disamping Kepala daerah Tingkat II ditemukan pula Bupati sebagai Wakil

---

<sup>10</sup> Edie Toet Hendratno (2009), *Negara kesatuan, Desentralisasi dan Federalisasi*, Yogyakarta: Graha Ilmu. Halaman 143

<sup>11</sup> Ibid

Pemerintah Pusat di daerah. Dualisme ini merupakan titik kelemahan dari Undang Undang nomor 1 Tahun 1957<sup>12</sup>

Akibat pergolakan politik yang tidak sehat dimasa demokrasi liberal yang hampir membawa Indonesia ke kondisi perpecahan bangsa, maka pada Tanggal 5 Juli 1959, Presiden mengumumkan Dekrit Presiden, dengan pemberlakuan kembali UUD Tahun 1945 di seluruh wilayah nusantara. Untuk itu maka sementara pemerintah mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 (disempurnakan) dan Penetapan Presiden Nomor 5 tahun 1960 (disempurnakan). Penetapan nomor 6 mengatur tentang Pemerintahan Daerah (Kepala Daerah) dan Badan Pemerintah Harian (BPH), sedangkan penetapan nomor 5 mengatur mengenai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong (DPRD-GR) dan sekretariat daerah. Pada tahun 1959 sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Indonesia kembali ke sistem pemerintahan Negara Kesatuan sesuai ketentuan UUD 45 pengaturan tentang pemerintahan daerah diatur melalui Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959. Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960. Kedua Penetapan Presiden tersebut muatannya hampir sama dengan undang-undang Nomor 1 Tahun 1947, karena pemerintah daerah tetap dibagi dalam 3 tingkatan namun dengan perbedaan bahwa Kepala Daerah I dan II tidak bertanggung jawab kepada DPRD I dan II, dengan demikian dualisme kepemimpinan daerah dihapuskan. Berdasarkan ketentuan tersebut Kepala Daerah diberi kedudukan sebagai Pegawai Negara<sup>13</sup>

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959. Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 hanya bertahan hanya 5 Tahun sebelum kemudian diganti oleh Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang menegaskan bahwa wilayah-wilayah Reublik Indonesia dibagi-bagi kedalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Berdasarkan ketentuan undang-undang yang baru tersebut tetap dipergunakan tiga tingkatan daerah, yakni Daerah Tingkat I (Provinsi), Daerah Tingkat II (Kabupaten atau Kota Madya), dan Daerah Tingkat III (Kecamatan atau Kotaprajan)<sup>14</sup>

Pada Tanggal 1 September 1965, presiden mengesahkan Undang Undang Noor 18 Tahun 1965. Dalam undang-undang ini tidak lagi mengenal istilah Daerah Istimewa. Bagi daerah-daerah yang sudah ada, untuk sementara tetap dipertahankan, sampai dihapuskan.

---

<sup>12</sup> Ibid

<sup>13</sup> Opcit

<sup>14</sup> Ibid

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 hampir seluruhnya melanjutkan ketentuan yang ada didalam kedua Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960. Undang-undang ini merupakan peraturan tentang otonomi daerah yang terahir di era orde lama. Meski konsepsinya adalah penyerahan otonomi daerah secara riil dan seluas-luasnya, namun pada kenyataannya otonomi daerah secara keseluruhan masih berupa penyerahan kewenangan pemerintahan oleh pemerintah pusat. Daerah tetap saja menjadi faktor yang pasif. Hal ini tidak begitu mengherankan mengingat kapabilitas daerah untuk mengelola rumah tangganya sendiri ketika itu sangat rendah karena masih tergantungnya pendapatan daerah pada pusat dan lemahnya manajemen dan sumberdaya manusia, selain itu sistem desentralisasi berdasarkan ketentuan undang-undang ini diwarnai oleh konsep desentralisasi yang ditetapkan pada zaman Hindia-Belanda, dimana Kepala Daerah ditetapkan sebagai alat pemerintah pusat di daerah. John D. Legge menyebut politik desentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 masih mengandung colonial flavor (berbau kolonial) oleh karena pemerintahan pusat masih bersikeras menunjukkan keinginan dan berusaha menancapkan serta memelihara kekuasaannya disegenap lingkungan wilayah bawahannya.<sup>15</sup>

Selanjutnya, dengan latarbelakang Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Daerah Seluas-luasnya kepada Daerah, yang mengamanatkan agar meninjau kembali Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan melakukan perubahan perauran perundang-undangan tentang pemerintah daerah, kemudian Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong mengeluarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1966 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang, antara lain Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan selanjutnya dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-produk yang berupa Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia, yang mengamanatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Daerah Seluas-luasnya kepada Daerah dinyatakan tidak berlaku lagi karena materinya sudah tertampung dalam Garis-Garis besar Haluan Negara, maka Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat membentuk

---

<sup>15</sup> Opcit, Edie Toet Hendratno (2009), halaman 145



Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah <sup>16</sup>. Dinamika yang terjadi pada masa Orde Lama menggambarkan bahwa secara historis eksistensi wilayah yang ada dalam NKRI terus diatur dalam berbagai aturan normatif yang berlaku untuk tetap menjaga keberadaan wilayah-wilayah tetap otonom dalam kesatuan negara Indonesia <sup>17</sup>

Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ditetapkan sistem otonomi bertingkat Daerah Tingkat I (Provinsi) dan Daerah Tingkat II (Kabupaten dan Kotamadya), sedangkan Daerah Tingkat III seperti diatur pada undang-undang sebelumnya ditiadakan. Asas dekonsentrasi dijabarkan melalui pembagian wilayah administratif yang dibentuk secara hierarki, yaitu Provinsi, kabupaten dan kotamadya, dan kecamatan. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 jika dipandang perlu sesuai dengan kebutuhan didalam sebuah wilayah kabupaten bisa dibentuk kota administratif. Dengan sertanya Daerah Tingkat I dengan wilayah administratif propinsi, maka otomatis kepala daerahnya, yakni gubernur, merupakan wakil pusat didaerah sekaligus wakil daerah didaerah dan pusat. Dualisme ini terjadi juga pada jabatan kepala Daerah Tingkat II. Kepala Daerah selaku wakil daerah sekaligus Kepala Wilayah sebagai wakil Pusat. <sup>18</sup>.

Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang lebih berdayaguna dan berhasil guna dalam upaya menyelenggarakan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan terhadap masyarakat, Pemerintahan Orde Baru membentuk Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II. Peraturan ini merupakan pelaksanaan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang mengatur titik berat otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II, dan ayat (2) yang mengamanatkan pelaksanaannya diatur dengan peraturan pemerintah. <sup>19</sup>

Didalam perkembangannya, penyelenggaraan Pemerintahan Orde Baru yang bercorak sentralistik dengan prinsip keseragaman daerah tidak mampu secara kongkret mewujudkan pemerataan hasil pembangunan di negara RI yang terdiri atas ribuan pulau dan terbentang luas dari sabang sampai marauke, dengan kondisi masyarakat dan daerah yang plural, dengan etnis, adat, bahasa dan agama, serta kebutuhan, kemampuan dan potensi daerah yang beranekaragam. Ketidak merataan hasil pembangunan yang memang telah terjadi sejak awal masa kemerdekaan Negara Indonesia secara kumulatif semakin membutuhkan perasaan

---

<sup>16</sup> Ibid, halaman 146

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> Ibid, halamam 147

<sup>19</sup> Ibid, halaman 148

tidak adil bagi masyarakat berbagai daerah. Daniel Dhakidae mengilustrasikan tentang *economic inequality* dan *regional liquelity* pada masa Pemerintahan Orde Baru. Irian Jaya hanya mendapat 4 persen dari seluruh hasil yang diterima dan pengelolaan sumber daya lokalnya selebihnya ke “pusat”, Kalimantan Timur hanya menerima 1 persen dari seluruh wilayahnya, demikian pula Aceh hanya menerima 0.5 persen dari hasil seluruh daerahnya, sementara *human resources* lokal tidak berkembang. Ketidakberhasilan Pemerintah Orde baru untuk mewujudkan pemerataan bagi pembangunan dan mewujudkan kesejahteraan rakyat secara nyata tersebut menimbulkan berbagai tuntutan dan gejolak diberbagai daerah untuk mendapat otonomi yang lebih luas<sup>20</sup>.

Otonomi terjadi karena dorongan faktor internal maupun eksternal. Sebagai gambarannya bahwa meningkatnya akan otonomi yang lebih luas tidak hanya karena faktor ketidakmerataan hasil pembangunan, namun ternyata sedikit banyak juga dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal yang berkembang pada masa itu, termasuk terjadinya munculnya gelombang demokrasi diberbagai negara. Menjelang milineum ketiga sejumlah negara besar yang menggunakan manajemen politik sentralistik mulai jatuh bahkan hancur sebagai sebuah sistem politik. Dimulai dengan runtuhnya Tembik Berlin dan bersatunya Jerman Timur ke Jerman Barat pada tahun 1985. Dilanjutkan dengan langkah politik Mikhail Gorbachev pemimpin negara Uni Sofyet pada masa itu, yang berusaha merombak manajemen politik dari terpusat penuh dan non-partisipasi menjadi sebaliknya, namun berahir tragis dengan bubarnya Negara Uni Sofyet. Mengambarkan kondisi global pada masa itu, Georg Sorensen menuturkan munculnya gelombang demokrasi dibeberapa negara seperti negara Amerika Latin, Eropa Timur, Afrika dan Asia menyebabkan terjadinya perubahan politik dan sistem pemerintahan dari otoriter menuju demokrasi. Perubahan yang terjadi cukup mengesankan dan benar-benar memberikan bukti kemajuan demokrasi dibanyak negara dalam rentan waktu yang relatif pendek <sup>21</sup>.Peraturan perundangan yang pertama tentang pemerintahan daerah adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah. Undang-undang ini menetapkan tiga jenis Daerah Otonom, yaitu karesidenan, kabupaten dan Kota Berotonomi <sup>22</sup> .

Dinamika peraturan dan perundangan-undangan yang mengatur eskstensi dari kewenangan Pusat dan Daerah mengalami perubahan yang cukup signifikan pada masa Orde

---

<sup>20</sup> Opcit,

<sup>21</sup> Ibid, halaman 138

<sup>22</sup> Ibid halaman 138

**Baru**, sebelum reformasi. Dengan lahirnya orde baru yang sangat bertolak belakang dengan masa orde lama, maka dirasakan banyak peraturan dan perundang undangan yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip orde baru. Maka, dikeluarkanlah Undang Undang Nomor 6 Tahun 1969, yang antara lain menetapkan tidak berlakunya Undang Undang Nomor 18 Tahun 1965. Selanjutnya undang-undang tersebut diganti dengan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 pada tanggal 23 Juli 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah. Undang undang ini tidak lagi membentuk daerah Istimewa kecuali melanjutkan yang telah terbentuk berdasarkan Undang Undang Nomor 1 Tahun 1957. Secara tegas menunjukkan adanya dua daerah otonom, yaitu Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Kepala Daerah adalah Pejabat Negara yang menjalankan tugas-tugas di bidang dekonsentrasi dan sebagai Kepala Eksekutif dalam bidang desentralisasi. Untuk kedua tugas ini Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat, sedangkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala Daerah hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban dalam bidang tugas pemerintahan daerah. Pemerintah pusat memperketat pengawasan atas pemerintah daerah yang dikenal dengan tiga jenis pengawasan, yaitu : *pengawasan preventif, pengawasan represif, dan pengawasan umum*<sup>23</sup>

**Masa Reformasi hingga saat ini.** runtuhnya kekuatan rezim orde baru, telah mendorong masyarakat luas untuk menggugat pondasi kekuatan ekonomi dan politik agar tidak lagi sentralistik. Hal ini dibuktikan dengan lahirnya Undang Undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999, setidaknya memiliki dua misi, yaitu : *Pertama*, untuk memuaskan semua daerah dengan memberikan ruang partisipasi politik yang tinggi melalui ‘desentralisasi politik’ dari pusat kepada daerah, dan memberikan kesempatan dan kepuasan politik kepada masyarakat dengan memberikan kesempatan untuk menikmati simbol-simbol utama demokrasi lokal (misal, pemilihan Kepala Daerah). *Kedua*, untuk memuaskan daerah-daerah kaya sumber daya alam yang ‘memberontak’ dengan memberikan akses yang lebih besar untuk menikmati sumberdaya alam yang ada di daerah mereka masing-masing<sup>24</sup>. Ketetapan MPR ini dapat disebut titik awal perubahan mendasar yang mengamankan perubahan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan otonomi daerah yang cenderung sentralistik

---

<sup>23</sup> Ibid, Edie Toet Hendratno (2009).

<sup>24</sup> <http://wijoyokusumo.wordpress.com/2010/08/11/sejarah-desentralisasi-di-indonesia>

dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab, sebagaimana termuat dalam beberapa muatan materi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 sebagai berikut <sup>25</sup>

Pasal 1

*Penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab* di Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II secara proporsional perlu diwujudkan dengan pembagaaian sumber daya nasional yang berkeadilan dan adanya pertimbangan keuangan pusat dan daerah.

Pasal 2

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah.

Pasal 3

1. Pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional antara pusat dan daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan.
2. Pengelolaan sumber daya alam dilakukan secara efisien, terbuka dan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada koperasi, usaha kecil dan menengah.

Pasal 4

Primbangan keuangan pusat dan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografis, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat daerah.

Pasal 5

Pemerintah daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan.

Pasal 6

Penyelenggaraan otonomi daerah, peraturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan; dan perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam rangka Negara Kesatuan Rebulik Indonesia dilaksanakan derdasarkan atas kerakyatan dan kesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan masyarakat.

Pasal 7

Ketentuan seperti dimaksud dalam Ketetapan ini diatur lebih lanjut dengan Undang-undang.

Ketetapan di atas dikuatkan dengan Undang Undang yang tidak bisa dipisahkan, yaitu : Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Dua undang-undang ini lahir untuk merespon kondisi sosial-politik, yaitu : merebaknya tuntutan daerah untuk memperoleh otonomi yang lebih luas, bahkan tuntutan federasi dan merdeka, serta semangat demokrasi yang menuntut ruang partisipasi yang luas. Dengan setting sosial politik ini maka kedua undang undang ini hadir dengan Regulasi yang baru ini

memberikan kewenangan yang luas kepada daerah otonom yang meliputi seluruh bidang pemerintahan kecuali politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta beberapa kewenangan bidang lain. Disamping memperoleh kewenangan politik yang luas, daerah juga memperoleh peluang partisipasi politik yang tinggi. Hal ini dapat dilihat dari kesempatan untuk memilih Kepala Daerah secara langsung, juga pembentukan Badan Perwakilan Desa sebagai perkembangan baru bagi kehidupan demokrasi di tingkat desa. Secara lebih detail, Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian dilanjutkan dengan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan beberapa revisi, telah melakukan perubahan signifikan dibandingkan dengan sistem yang digunakan di masa Orde Baru. Perubahan tersebut antara lain <sup>26</sup>:

*Pertama*, semangat otonomi daerah yang lebih besar ini dimulai dengan perubahan simbolisasi pada nama daerah otonom. Istilah tingkatan daerah otonom (Dati I dan Dati II) dihapuskan, dan diganti dengan istilah yang lebih netral, yaitu Propinsi, Kabupaten dan Kota. Hal ini didasari semangat untuk menghindari citra bahwa tingkatan lebih tinggi (Dati I) secara hierarkhis lebih berkuasa daripada tingkatan lebih rendah (Dati II). Padahal dua-duanya merupakan badan hukum yang terpisah dan sejajar yang mempunyai kewenangan berbeda.

*Kedua*, memperpendek jangkauan asas dekonsentrasi yang dibatasi hanya sampai pemerintahan Propinsi. Pemerintahan Kabupaten dan Kota telah terbebas dari intervensi pusat yang sangat kuat melalui perangkapan jabatan Kepala Daerah Otonom (*Local Self-government*) dan Kepala Wilayah Administratif (*Field Administration*). Bupati dan Walikota adalah Kepala Daerah Otonom saja. Sementara itu jabatan Kepala Wilayah pada kabupaten dan Kota (dulu Kotamadya) sudah tidak dikenal lagi.

*Ketiga*, Bupati dan Walikota dipilih secara mandiri di daerah tanpa melibatkan pemerintah Propinsi maupun pemerintah Pusat. Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Oleh karena itu, Bupati atau Walikota harus bertanggung jawab kepada dan bisa diberhentikan oleh DPRD sebelum masa jabatannya usai. Sementara itu, pemerintah pusat (Presiden) hanya diberi kekuasaan untuk 'memberhentikan sementara' seorang Bupati atau Walikota jika dianggap membahayakan integrasi nasional. Pada tahun 2004, diperkenalkanlah Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Langsung di mana Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat dari para pasangan calon yang diajukan oleh partai politik. Perubahan ke arah pendalaman demokrasi ini terus berkembang. Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini kemudian direvisi di tahun 2008 dengan memberikan kesempatan kepada calon perseorangan untuk berkompetisi dalam Pilkada Langsung.

*Keempat*, Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian dilanjutkan oleh Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 menghapuskan posisi wilayah administratif (*field administration*) pada level Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Integrated

---

<sup>26</sup> Ibid

Prefectoral System yang sentralistis yang digunakan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 diubah menjadi Functional System, dan bukan sekedar Unintegrated Prefectoral System yang dikenal pada Undang Undang Nomor 1 Tahun 1957.

*Kelima*, menempatkan pemerintahan kecamatan dan kelurahan sebagai perangkat Daerah otonom dari Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Pemerintahan kecamatan menempati posisi sebagai kepanjangan tangan pemerintahan daerah otonom (desentralisasi), dan bukan sebagai aparat dekonsentrasi.

*Keenam*, memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah otonom yang meliputi seluruh bidang pemerintahan kecuali politik luar negeri, Hankam, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta 'kewenangan bidang lain'. Hanya saja, definisi 'kewenangan bidang lain' ini ternyata masih sangat luas, sebab mencakup perencanaan dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan SDM, pendaya gunaan SDA serta teknologi tinggi strategis, koservasi dan standarisasi nasional.

Secara garis besar adanya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang diberlakukan sejak Tanggal 1 Januari 2001 telah mengakibatkan perubahan yang sangat besar dalam sistem pemerintahan di Indonesia, yaitu : yaitu *pertama*, penghapusan sistem pemerintahan bertingkat sebagaimana ditetapkan oleh Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974. Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang sistem pemerintahan daerah memberikan otonomi luas pada daerah Kabupaten dan Kota (dulu disebut sebagai Kabupaten dan Kotamadya atau dati II). Sedangkan Propinsi diberikan otonomi terbatas. Tidak ada hubungan hierarki Propinsi dengan Kabupaten/Kota. *Kedua*, DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah mempunyai peranan jauh lebih besar dibandingkan periode sebelumnya. Dia berkedudukan sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Daerah<sup>27</sup>

Sementara itu, keuangan daerah juga mengalami beberapa perubahan. Melalui Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 dan Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004, secara makro sumber-sumber keuangan daerah diperbesar, sejalan dengan dikembangkannya prinsip perimbangan. Jumlah alokasi transfer keuangan ke daerah terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Jumlah ini juga semakin terasa untuk dua provinsi yang memperoleh otonomi khusus (otsus), yaitu Papua dan Aceh (Nanggroe Aceh Darussalam) melalui dana Otsus dan penyesuaian. Semua ini dilakukan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dan

---

<sup>27</sup> Ibid

daerah, meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah, serta meningkatkan sinergi perencanaan pembangunan pusat dan daerah<sup>28</sup>

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dinamika desentralisasi terjadi dalam praktek kehidupan berbangsa dan bernegara bangsa Indonesia. Secara lebih khusus dalam proses pembangunan pendidikan bangsa Indonesia, dampak desentralisasi tidak sekedar dipahami dalam konteks normatif saja yakni sebatas perundang-undangan saja, akan tetapi yang lebih menarik untuk dikaji adalah memahaminya implikasinya dalam pengelolaan pendidikan. Karena pendidikan diharapkan menjadi *power of change* bagi perbaikan kualitas kehidupan manusia dan masyarakat Indonesia.

### **Peran Desentralisasi Bagi Pengembangan Pendidikan Bangsa**

Perjalanan bangsa Indonesia terkait dengan dinamika dari keputusan politik, yakni kebijakan desentralisasi. Dalam hal ini, desentralisasi bukanlah konsep yang mudah untuk didefinisikan, karena konsep ini memiliki berbagai bentuk dan dimensi. Rondineli (1986) sebagaimana dikutip Teguh Yuwono mendefinisikan desentralisasi sebagai transfer tanggung jawab dalam perencanaan, manajemen, dan alokasi sumber-sumber dari pemerintah pusat dan agen-agennya kepada unit kementerian pusat, unit yang berada di bawah level pemerintah, otoritas atau korporasi publik semi otonomi, otoritas regional atau fungsional dalam wilayah yang luas, atau lembaga privat non pemerintah dan organisasi nirlaba. Sementara itu, Shahid Javed Burki, sebagaimana dikutip Teguh Yuwono, menggunakan istilah desentralisasi untuk menunjukkan adanya proses perpindahan kekuasaan politik, fiskal, dan administratif kepada unit pemerintah subnasional<sup>29</sup>. Sedangkan Bray (1984) dan Fiskey (1966)<sup>30</sup> sebagaimana ditulis dalam Laporan Komisi III DPR, mendefinisikan istilah desentralisasi 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. Demikian juga dengan Smith<sup>31</sup> mendefinisikan:

---

<sup>28</sup> Ibid

<sup>29</sup> Sebagaimana dikutip Teguh Yuwono, *Manajemen Otonomi Daerah*. Semarang: Clogapps Diponegoro University, hal. 27-28.

<sup>30</sup> Ibid

<sup>31</sup> Smith, B.C. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.

*"Decentralization involves the delegation of power to lower levels in a territorial hierarchy, whether the hierarchy is one of government within a state or offices within a large-scale organization"*.

Dukungan utama perlunya desentralisasi berasal dari teori politik demokrasi liberal klasik, seperti John Stuart Mill bahwa keuntungan secara nasional dan daerah akan semakin meningkat dengan devolusi dan partisipasi masyarakat sebagaimana dijelaskan oleh Smith, Turner dan Hulme, dikutip oleh Teguh Yowono<sup>32</sup>, meliputi: pendidikan politik, *training* kepemimpinan politik, stabilitas politik, ekualitas politik, akuntabilitas, respon pemerintah. Sementara Turner menjelaskan lebih detail tentang manfaat desentralisasi<sup>33</sup>:

1. Perencanaan khusus secara lokal akan mudah dilakukan dengan menggunakan informasi terkini dan detail yang hanya di tingkat lokal (*locally specific plans*);
2. Koordinasi antara organisasi dapat dilakukan pada level daerah (*inter-organizational coordination*);
3. Eksperimentasi dan inovasi yang didorong oleh desentralisasi akan meningkatkan peluang strategi pembangunan lebih efektif (*experimentation and innovation*);
4. Motivasi personal di daerah akan meningkat seiring dengan tanggungjawab yang akan dimiliki untuk mengembangkan program yang akan dikelola (*motivation of field-level personnel*);
5. Pengurangan beban pekerjaan pada agen atau kantor cabang pemerintah pusat di daerah akan melepaskan mereka dari rutinitas pengambilan keputusan dan memberi mereka waktu yang lebih untuk menentukan isu-isu strategis sehingga akan memperbaiki kualitas kebijakan (*workload reduction*)

Desentralisasi dibedakan dari segi otoritas dan tanggung jawab. Sebagaimana dijelaskan oleh William (1993), dua macam otoritas (kewenangan dan tanggung jawab) yang diserahkan pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah, yakni desentralisasi politis (*political decentralization*) dan desentralisasi administratif (*administrative decentralization*). Dalam *political decentralization* kewenangan diserahkan pemerintah bersifat menyeluruh. Dalam hal ini pemerintah daerah memegang otoritas untuk menentukan segala kebijakan tentang penyelenggaraan pendidikan untuk masyarakatnya. Otoritas mencakup kewenangan

---

<sup>32</sup> Ibid, hal. 36-37.

<sup>33</sup> Ibid, hal. 37.



untuk menentukan model, jenis serta sistem pendidikan kepada pendudukan atau kepada perwakilan mereka. Kewenangan yang dilimpahkan mencakup pembiayaan serta apakah kewenangan itu sendiri atau pemda akan bekerja sama dengan lembaga atau pihak lain termasuk *stakeholder* agar pemda mampu melaksanakan tanggung jawabnya dengan lebih baik. Sedangkan *administrative decentralization* atau disebut desentralisasi birokratis adalah kewenangan yang diserahkan berupa strategi pengelolaan yang bersifat implementatif untuk melaksanakan suatu fungsi pendidikan. Dalam konteks ini pemerintah pusat memegang kekuasaan tertinggi dalam menentukan kebijakan dan kewenangan untuk merencanakan, mengatur, menyediakan dana, dan fungsi-fungsi implementasi kebijakan lainnya<sup>34</sup>

Berbagai alasan desentralisasi dilakukan oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah<sup>35</sup>. Alasan tersebut antara lain dari segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk kepentingan daerah maupun untuk mendukung politik dan kebijakan nasional melalui pembangunan proses demokrasi di lapisan bawah. Dari segi manajemen, desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas publik. Dari segi kultural, desentralisasi dimaksudkan untuk memperhatikan kekhususan, keistimewaan suatu daerah, seperti geografis, kondisi penduduk, perekonomian, kebudayaan. Segi pembangunan desentralisasi dapat melancarkan formulasi dan implementasi program untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dilihat dari kepentingan pusat, desentralisasi dapat mengatasi kelemahan pemerintah pusat dalam mengawasi program-programnya

Desentralisasi membawa implikasi yang luas dalam kehidupan bermasyarakat. Menurut Litvack (1998) sebagaimana dikutip oleh Teguh Yuwono bahwa ada tiga implikasi yang mempengaruhi desentralisasi. Pertama, desentralisasi bisa merubah mobilisasi dan alokasi sumber-sumber publik yang akan mempengaruhi isu-isu luas dari persoalan pelayanan, upaya mengurangi kemiskinan, stabilitas makro ekonomi. Dalam hal ini desentralisasi dianggap sebagai jalan pintas yang memotong isu-isu tersebut. Kedua, manajemen desentralisasi memerlukan pengetahuan yang mendalam tentang institusi-institusi lokal dan pemahaman tentang proses desentralisasi, di mana *stakeholder* harus terlibat di dalamnya. Ketiga, keyakinan empiris tentang apa yang harus dikerjakan dan yang tidak perlu dikerjakan. Ketiga implikasi ini menjadi tantangan bagi pemerintah yang bertanggung jawab untuk mendesain, mengelola, dan mengimplementasikan desentralisasi. Lebih jauh lagi,

---

<sup>34</sup> Ibid

<sup>35</sup> Dwiyanto, Agus. (2005). Opcit, hal. 49-50.

Litvack membangun asumsi dasar yang berhubungan dengan implikasi dari desentralisasi, yakni<sup>36</sup>:

1. Jika sebuah negara menghadapi hampir semua kelemahan, seperti: kelemahan dalam proses dan institusi demokratik, sistem regulasi dan hukum, pasar untuk tanah, pekerja dan modal, sistem informasi, sistem regulasi, sistem finansial dan fiskal yang tidak transparan, maka desentralisasi yang diperlukan harus moderat pada pelayanan lokal;
2. Jika pemerintah pusat menaruh perhatian pada ekuitas dan proteksi warga miskin, maka selain desentralisasi belanja dan pajak daerah, pemerintah harus melakukan transfer desain antara pemerintah. Sejauh mana desentralisasi mempengaruhi ekuitas sebagian tergantung pada akuntabilitas lokal dan partisipasi politik oleh penduduk miskin.
3. Jika sebuah negara mendesentralisasikan lebih banyak tanggungjawab anggaran belanja daripada anggaran pendapatan maka derajat pelayanan akan gagal. Kadang-kadang berhasil untuk menuntut lebih banyak lagi transfer dana dari pusat.

Desentralisasi pendidikan diterapkan untuk peningkatan mutu pendidikan. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa dampak positif atas kebijakan desentralisasi pendidikan, meliputi: a) peningkatan mutu; b) efisien keuangan; c) efisien administrasi; dan d) perluasan/pemerataan<sup>37</sup>. Sebagaimana kajian yang dilakukan oleh Tim Bank Dunia bahwa desentralisasi pendidikan menyangkut masalah pembiayaan pendidikan, peningkatan efisiensi, dan efektivitas usaha pendidikan; pembagian kekuasaan politik; peningkatan kualitas pendidikan; dan peningkatan inovasi dalam pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sementara Jennie Litvack menjelaskan bahwa ada dua motif dengan adanya desentralisasi pendidikan<sup>38</sup>:

*On one hand, many people believe that process of decentralization will substantially improve efficiency, transparency, accountability, and responsiveness of service provision; better effect reflects local priorities and encourages participation; and eventually improves coverage and quality. On the other hand, government with severe fiscal constrain are enticed by potential of decentralization to increase efficiency and lower costs. Beneficiary cost recovery schemes such as community financing have emerged as means for central governments to off load some fiscal burden of education service provision.*

Pemberian otonomi pendidikan yang luas pada sekolah merupakan kepedulian pemerintah terhadap gejala-gejala yang muncul di masyarakat serta upaya peningkatan mutu

<sup>36</sup> Yuwono, Teguh. Opcit, hal. 38-40.

<sup>37</sup> Alhuman, Amich. "Pembangunan Pendidikan dalam Konteks Desentralisasi". *Kompas*, 11 September 2000.

<sup>38</sup> Jennie Litvack, *Decentralization Briefing Notes*.

pendidikan secara umum. Pemberian otonomi menuntut pendekatan manajemen yang lebih kondusif di sekolah agar dapat mengakomodasikan seluruh keinginan sekaligus mem-berdayakan berbagai komponen masyarakat secara efektif, guna mendukung kemajuan dan sistem yang ada di sekolah. Dalam kerangka inilah, MBS tampil sebagai alternatif paradigma baru manajemen pendidikan. MBS merupakan suatu konsep yang menawarkan otonomi pada sekolah untuk menentukan kebijakan sekolah dalam rangka meningkatkan mutu sekolah, efisiensi dan pemerataan pendidikan agar dapat mengakomodasi keinginan masyarakat setempat serta menjalin kerjasama yang erat antara sekolah, masyarakat, dan pemerintah.

Secara teoritis dengan adanya desentralisasi pendidikan diharapkan menjadi keputusan politik yang dapat memperbaiki pendidikan mutu pendidikan di Indonesia. Lebih khusus lagi, dengan kebijakan pendidikan yang desentralistik diharapkan menguatkan peran pemerintah daerah dan juga meningkat peran sekolah untuk secara otonom dan partisipatif dapat merancang proses pengelolaan pendidikan yang lebih berkualitas yang sesuai dengan kebutuhan sekolah, dan di sisi lain mampu mengatasi memperbaiki mutu pendidikan.

### **Implikasi Desentralisasi Pendidikan**

Kegagalan pendidikan sentralistik diwarnai oleh kebijakan politik daripada kebijakan akademik. Pendidikan yang sentralistik menjadikan kinerja pendidikan cenderung mem-perlakukan peserta didik dan guru sebagai robot, *inhuman*, dan *impersonal*. Sebagai hasil akhirnya, beberapa lulusan tidak kreatif dan lemah kemandiriannya setelah terjun di masyarakat dan di dunia kerja. Di samping itu praktek manajemen Sisdiknas membuat kuatnya jiwa birokrasi penyelenggara pendidikan yang dirasakan mulai dari pusat hingga ke tingkat mikro, yakni proses pembelajaran di kelas. Sedangkan pada tingkat makro kinerja sekolah cenderung korporatis, di mana standar guru, kurikulum, fasilitas, dan prosedur proses pembelajaran ditentukan oleh kantor pusat<sup>39</sup>.

Permasalahan mendasar pendidikan di Indonesia adalah rendahnya mutu pendidikan pada setiap jenjang dan satuan pendidikan dasar dan menengah. Sedikitnya ada tiga faktor utama yang menyebabkan mutu pendidikan tidak mengalami peningkatan yang merata. *Faktor pertama*, kebijakan penyelenggaraan pendidikan nasional menggunakan pendekatan *education production function* atau *input-output analysis* yang tidak dilaksanakan secara konsekuen. Pendekatan ini mengartikan lembaga pendidikan berfungsi sebagai pusat

---

<sup>39</sup> Danim, Sudarmawan. (2003). *Agenda Pembaharuan Sistem Pendidikan I*. Yogyakarta: Pustaka Jaya, hal. 14.

produksi yang apabila dipenuhi semua *input* yang diperlukan dalam kegiatan produksi tersebut, maka lembaga menghasilkan *output* yang dikehendaki. Pendekatan ini menganggap bahwa apabila *input* pendidikan seperti pelatihan guru, pengadaan buku dan alat pelajaran, dan perbaikan sarana serta prasarana pendidikan dipenuhi, maka mutu pendidikan (*output*) secara otomatis akan terjadi. Pendekatan ini gagal karena kurang memperhatikan proses pendidikan. *Faktor kedua*, penyelenggaraan pendidikan nasional dilakukan secara birokratik-sentralistik, sehingga menempatkan sekolah sebagai penyelenggara pendidikan sangat tergantung pada keputusan birokratis yang mempunyai jalur yang sangat panjang dan kadangkala kebijakan yang dikeluarkan tidak sesuai dengan kondisi sekolah setempat. Dengan demikian, sekolah kehilangan kemandirian, motivasi, dan inisiatif untuk mengembangkan dan memajukan lembaganya termasuk peningkatan mutu pendidikan sebagai salah satu tujuan pendidikan nasional. *Faktor ketiga*, peran serta masyarakat, khususnya orangtua siswa dalam penyelenggaraan pendidikan sangat minim. Partisipasi masyarakat lebih banyak bersifat dukungan *input* (dana), bukan pada proses pendidikan (pengambilan keputusan, *monitoring*, evaluasi, dan akuntabilitas)<sup>40</sup>. Oleh karena itu, permasalahan pendidikan perlu dikaji dalam perspektif sosiologis mengingat bahwa pendidikan tidak semata-mata sebagai "produk" tetapi sebagai "proses" yang menyangkut hasil interaksi sosial antar berbagai elemen-elemen dalam masyarakat.

Hal-hal yang menguatkan bahwa pendidikan adalah sebuah "proses" sebagaimana yang dipaparkan H.A.R. Tilaar bahwa dalam perspektif mikro yang dijadikan pusat perhatian adalah peserta didik dalam proses belajar mengajar. Peserta didik dalam proses belajar berkaitan dengan tujuan pendidikan, metodologi, dan evaluasi hasil belajar. Semua masalah tersebut termasuk dalam sistem pendidikan di sekolah. Kegiatan-kegiatan tersebut didukung oleh sistem internal, yaitu: 1) pembuat kebijakan, 2) manajemen, dan 3) *service*. Selanjutnya, keseluruhan sistem tersebut didukung oleh sistem eksternal, yaitu: 1) budaya, 2) kekuatan politik, dan 3) kondisi ekonomi. Kekuatan pandangan mikro ialah menempatkan peserta didik sebagai obyek utama dalam penyelenggaraan pendidikan. Titik tolak adalah proses belajar mengajar yang kondusif agar tujuan dan visi pendidikan dapat diwujudkan sebagaimana yang diinginkan. Kelemahan pandangan mikro ialah seakan-akan proses pendidikan peserta didik

---

<sup>40</sup> *Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah: Konsep dan Pelaksanaan*, Diknas, 2001, hal. 1-2.

akan menentukan segala-galanya atas suksesnya sistem pendidikan nasional. Dalam perspektif ini sistem pendidikan sebagai pelaksana dari kekuasaan negara<sup>41</sup>.

Pendidikan sebagai "proses" dalam analisis makro dapat dipahami dalam perspektif studi kultural. Dalam konteks ini sistem pendidikan merupakan bagian yang terintegrasi dari sistem budaya, sosial, politik, dan ekonomi sebagai suatu keseluruhan. Dalam kaitan antar negara, pendidikan merupakan sistem yang terintegrasi dalam sistem kekuasaan. Kekuatan dari perspektif ini adalah sistem pendidikan dapat mengubah gaya hidup suatu masyarakat karena dapat mengubah tingkah laku seseorang dalam berpikir yang lebih terbuka dan reflektif. Pedagogik kritis merupakan pelopor dari pandangan yang menggunakan pandangan studi kultural. Peran negara dalam perspektif ini dapat bersifat positif apabila lembaga-lembaga pendidikan mempunyai kontrol terhadap kekuasaan negara<sup>42</sup>.

Peran negara dalam pembangunan pendidikan dalam perspektif mikro dan makro menunjukkan proses perubahan yang cukup signifikan. Sebagaimana diuraikan H.A.R. Tilaar tentang perubahan peran negara dalam pendidikan<sup>43</sup>

**Tabel 1. Perubahan Peran Negara dalam Pendidikan**

| PERAN                         | MASA LALU   | SEKARANG dan MASA DEPAN   |
|-------------------------------|---|---|
| Pemerataan Pendidikan         | Berorientasi target   | Berorientasi kualitas   |
| Kualitas                      | Dicapai melalui evaluasi dan standarisasi semu melalui ujian terpusat dan kurikulum baku yang bersifat nasional | Sebagai prioritas utama yang sesuai dengan kebutuhan daerah                                   |
| Proses                        | Tidak dipentingkan; yang penting ialah tercapainya target kuantitatif   | Sangat penting karena yang dipentingkan ialah perubahan tingkah laku dan "outcome" pendidikan |
| Metodologi                    | Indoktrinasi  | Dialogis  |
| Manajemen                     | Negara dan birokrasinya memegang peranan sentral  | Manajemen berpusat pada institusi sekolah   |
| Pelaksanaan servis pendidikan | Pelaku utama  | Pemerintah sebagai partner yang cukup menetapkan arah   |
| Perubahan sosial              | Terarah dan opresif   | Demokratis dan <i>grass-root</i>  |
| Perkembangan                  | Menentukan bingkai kehidupan  | Mengembangkan perubahan tingkah   |

<sup>41</sup> Tilaar, H.A.R. (2003). *Kekuasaan dan Pendidikan*. Magelang: Indoneza Tera, hal. 151.

<sup>42</sup> Ibid, hal. 153.

<sup>43</sup> Ibid, hal. 155-156.

| PERAN   | MASA LALU   | SEKARANG dan MASA DEPAN  |
|---|---|--|
| demokrasi                                       | berdemokrasi terbatas pada prosedur   | laku demokratis secara substantif  |
| Perkembangan sosial-ekonomi masyarakat setempat | Bukan menjadi bahan pertimbangan penyusunan kurikulum   | Salah satu komponen pokok penyusunan kurikulum   |
| Perkembangan nilai-nilai moral dan agama        | Ditentukan oleh pemerintah pusat  | Berakar dari budaya dan agama setempat   |
| Nasionalisme                                    | Pemaksaan dari atas dan bersifat formalistis.<br>Mengabaikan identitas daerah.                      | Pendekatan multikultural   |
| Pendanaan                                       | Seluruhnya menanggung pembiayaan pendidikan.<br>Dana sebagai alat pelestarian kekuasaan pemerintah. | Selektif sebagai lembaga pemersatu nasional dalam pemerataan, kualitas, dan persatuan nasional                             |
| Pelaksanaan wajib belajar 9-12 tahun            | Ditentukan secara terpusat oleh pemerintah pusat  | Sesuai dengan kondisi dan kemampuan daerah.<br>Pelaksanaannya secara bertahap sesuai dengan kondisi sosial-ekonomi daerah. |

Desentralisasi pendidikan mempunyai makna sebagai pewujudan penghargaan atas hak dan kewajiban rakyat untuk memutuskan sendiri pendidikan untuk anak-anaknya. Proses tersebut intinya ialah memberikan kesempatan pada rakyat untuk mengambil keputusan tentang bentuk, proses, keberadaan lembaga pendidikan yang sesuai dengan tuntutan kehidupannya. Dengan kata lain, desentralisasi pendidikan bertujuan memberdayakan rakyat. Oleh karena itu, desentralisasi pendidikan mempunyai dua makna, yaitu: pertama, pengambilan keputusan dari rakyat secara langsung, atau partisipasi dalam pengambilan keputusan. Kedua, partisipasi dalam manajemen situasional atau manajemen kepemimpinan oleh rakyat dalam bidang pendidikan<sup>44</sup>.

Perubahan kebijakan pendidikan desentralistik sarat dengan harapan perbaikan pembangunan pendidikan. Sentralisasi pendidikan belum berhasil dalam mengoptimalkan peran pendidikan sebagai kekuatan moral bangsa ini, bahkan slogan *knowlegde is power* masih jauh dari realitas. Di samping itu, slogan dunia tentang hak pendidikan bahwa

<sup>44</sup> Michael Barzely, dalam *The New Publik Manajemen* sebagaimana dikutip oleh H.A.R. Tilaar, *ibid*, hal. 265.

*education for all* masih ada dalam tatanan konsep. Pendekatan sentralistik cenderung mematkan asas demokrasi<sup>45</sup>. Lebih jauh lagi, sentralisasi pendidikan melemahkan partisipasi masyarakat dan menyempitkan ruang gerak bagi masyarakat pendidik. Proses seperti ini telah menghilangkan potensi masyarakat untuk melahirkan massa yang kritis terhadap situasi pendidikan. Sebagai akibatnya, lembaga pendidikan kurang berperan sebagai ruang publik, bagi tumbuhnya demokrasi. Dampak yang lebih mendalam dari hegemoni pendidikan adalah terjadinya pengikisan pendidikan lokal dan pengikisan budaya-budaya lokal. Tak heran jika kemudian, masyarakat lokal mengalami anomi, alienasi, dan kehilangan identitasnya, serta kehilangan kebhinekaannya<sup>46</sup>.

Tindakan pemerintah melakukan reorientasi pendidikan langkah strategis bagi perbaikan mutu pendidikan dasar yang secara legal formal memiliki kekuatan hukum. Dalam hal ini, Pemerintah melalui UU No. 32 dan 33 dan 2004 tentang otonomi daerah menuntut pembangunan pendidikan dioptimalkan di daerah. Selanjutnya, peran bupati dan walikota diharapkan lebih serius dalam melaksanakan otonomi pendidikan dengan mengacu pada empat argumen pokok dalam membuat kebijakan pendidikan, yakni: 1) peningkatan mutu; 2) efisiensi keuangan; 3) efisien administrasi; dan 4) perluasan/pemerataan. Wewenang paling besar untuk sektor pendidikan sejak dari pra-sekolah sampai pendidikan menengah atas merupakan urusan pemerintah kabupaten atau kota. Oleh karena itu, daerah diberi kesempatan membuat *grand design* yang secara kontekstual sesuai dengan kondisi wilayahnya. Sejalan dengan desentralisasi pendidikan pada daerah tingkat II (Kabupaten dan Kota) memiliki kewenangan untuk menggarap pengembangan pendidikan sesuai dengan konteks, potensi, dan kebutuhan masyarakat di daerah tersebut<sup>47</sup>. Sementara itu, penerapan desentralisasi pendidikan disertai dengan penataan fungsi kelembagaan pendidikan mulai dari Dinas Pendidikan di tingkat propinsi sebagai pihak yang mempunyai kewenangan dalam perumus kebijakan, Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota sebagai operasionalisasi kebijakan dan lembaga-lembaga pendidikan dan pelatihan sebagai kontrol terhadap kualitas pengembangan profesional guru<sup>48</sup>.

Dengan adanya desentralisasi pendidikan akan memperkuat pemerintah daerah membangun kapital sosial pada pemerintah daerah. Karena penerapan desentralisasi

---

<sup>45</sup> Tilaar, H.A.R. (1998). *Beberapa Agenda Pendidikan Nasional*. Magelang: Tera Indonesia.

<sup>46</sup> Makmuri, dkk. (2003). *Demokratisasi Pendidikan Dalam Era Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPI, hal. 2.

<sup>47</sup> Ishartiwi, dkk. (2002). *Asesmen Kebutuhan Pengembangan Profesionalisme Guru SD Berbasis Kecamatan Sebagai Sentra Pertumbuhan*. Lembaga Penelitian Universitas Negeri Yogyakarta, hal. 2.

<sup>48</sup> Ibid, hal. 3.

pendidikan di Indonesia diperkuat dengan adanya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang menekankan bahwa wewenang paling besar untuk sektor pendidikan sejak pendidikan pra-sekolah sampai pendidikan menengah atas adalah urusan pemerintah kabupaten atau kota. Undang-undang tersebut diperkuat lagi dengan munculnya UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengenai kewajiban bagi orangtua untuk memberikan pendidikan dasar bagi anaknya (pasal 7 ayat 2). Selanjutnya, kewajiban bagi masyarakat memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan (pasal 9). Demikian juga, tentang pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat (pasal 46 ayat 1). Dalam konteks inilah pendidikan di daerah benar-benar memberikan dasar yang cukup bagi daerah untuk lebih diberdayakan dalam arti lebih fungsional, memiliki fleksibilitas yang tinggi, dan tidak hanya sekedar menjadi retorika<sup>49</sup>. Oleh karena itu, komitmen bupati atau walikota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota terhadap bidang pendidikan akan memberi warna dan corak pendidikan di daerahnya.

Kebijakan desentralisasi dan otonomi membawa konsekuensi besar perubahan pendidikan di Indonesia. Sejumlah kaidah, ketentuan, peraturan, dan aneka panduan menunjukkan bahwa berbagai unit antara pusat dan sekolah tak hanya sebagai perantara, penyampai (transmisi) tetapi perlu menjabarkan membuat kebijakan operasional dan membuat kebijakan sekolah. Dalam kaitannya dengan perubahan ini, unit-unit di kabupaten dan kota perlu mengembangkan kapasitas merumuskan kebijakan operasional maupun kebijakan yang menjadi wewenangnya. Di banyak kasus, kebijakan semacam ini tidak eksplisit, dirumuskan secara jelas. Sebagai akibatnya desentralisasi pendidikan belum dapat menghasilkan bahwa<sup>50</sup>:

1. Setiap unit dan personil semakin menyadari dan memahami proses kebijakan yang menjadi urusannya.
2. Pendidikan dasar dapat memainkan peranan sentral dalam melaksanakan desentralisasi kehidupan masyarakat.
3. Pentingnya kemitraan, dialog, dan membangun belajar organisasi dalam mencapai tujuan pendidikan dasar.
4. Pentingnya menyusun panduan dan pengembangan kapasitas unit-unit dan personil di jajaran pendidikan kabupaten dan kota.

---

<sup>49</sup> Soeyanto. (2001). Inflexibilitas Otonomi Pendidikan. *KOMPAS*, 19 Agustus 2001.

<sup>50</sup> Ibid



5. Pentingnya mengenali *stakeholder* pendidikan dan sedia serta mampu melibatkan mereka dalam kegiatan dan manajemen pendidikan.
6. Perlunya meningkatkan kesadaran pentingnya membangun masyarakat belajar dengan kemampuan dialog secara aktif.

Namun demikian, praktek desentralisasi pendidikan masih bersifat ambigu, karena kebijakan yang sentralistik dan desentralistik masih diterapkan pada tingkat satuan pendidikan. Berdasarkan analisis tentang respon sekolah terhadap perubahan kebijakan di bidang pendidikan menunjukkan kecenderungan yang sama antara sekolah. Dari riset yang dilakukan pada tiga sekolah di Kabupaten Sleman DIY yang menggambarkan bahwa pendidikan yang sentralistik dan desentralistik secara bersamaan masih terdapat dalam proses penyelenggaraan pendidikan pada satuan pendidikan. Dalam penelitian ini ada beberapa catatan-catatan yang memberikan pemahaman tentang deskripsi kecenderungan-kecenderungan pendidikan sentralistik yang terungkap secara lebih khusus dapat dijelaskan sebagai berikut (Siti Irene, 2011:189-1911)<sup>51</sup>

**Tabel 2. Penerapan Pendidikan yang Sentralistik dan Desentralistik di Sekolah**

| Kebijakan Pendidikan Sentralistik        |   | Kebijakan Pendidikan Desentralistik |   |
|--|---|-------------------------------------|---|
| 1. <i>Over regulatif</i>                 | Menekankan pada aturan-aturan yang sangat ketat kepada sekolah.                 | Satu kesatuan dalam keragaman       | KTSP sebagai acuan dalam merancang kurikulum diaplikasikan sesuai dengan potensi dan target pada satuan pendidikan.                     |
| 2. <i>Formalitas semu</i>                | Menekankan pada aspek seremonial daripada aspek fungsional dan <i>utility</i> . | Deregulatif                         | Menyederhanakan aturan-aturan yang terkait dengan penyelenggaraan pendidikan pada satuan pendidikan. Memudahkan dan mempercepat proses. |
| 3. <i>Cenderung otoriter</i>             | Dominasi pada seseorang dalam pengambilan keputusan.                            | Kolaboratif-tim yang cerdas         | Membentuk tim sukses dalam merancang perbaikan.   |
| 4. <i>Pengambilan keputusan top-down</i> | Mengacu pada kebijakan-kebijakan pusat.   | Koordinatif                         | Pengelolaan sekolah didasarkan pada kerjasama antar berbagai unsur dan <i>stakeholder</i> .   |
| 5. <i>Kontrol dan</i>                    | Kontrol sosial  | Demokratis                          | Kebebasan dalam merancang   |

<sup>51</sup> Siti Irene AD (2010), *Desentralisasi dan Dinamika Sosial*, Disertasi Pascasarjana Sosiologi, UGM

|    |  |   |   |   |
|----|--|---|---|---|
|    | arahan cenderung individual sangat ketat dan kaku                | masih terpaku pada figur seseorang.   |   | proses perbaikan mutu sekolah.  |
| 6. | Mengutamakan individu yang cerdas daripada tim kerja yang cerdas | Belum membentuk <i>team work</i> dalam membuat program sekolah, masih terbatas pada beberapa individu yang potensial. | Berbasis kualitas                                   | Mempunyai kriteria kelulusan yang jelas dan terukur pada satuan pendidikan.       |
| 7. | Menekankan pada pendelegasian sangat terbatas                    | Kepercayaan masih diberikan kepada orang-orang tertentu yang dekat dengan penguasa.                                   | Pengambilan keputusan <i>bottom-up</i>              | Merancang program sesuai dengan kondisi dan potensi siswa pada satuan pendidikan. |
| 8. | Mengutamakan pengaturan eksternal-birokratis                     | Kebijakan sekolah masih didasarkan pada kebijakan pusat dan belum menggalinya pada potensi sekolah dan masyarakat.    | Mengutamakan tim kerja yang cerdas                  | Dibangun tim pengembang kurikulum pada satuan pendidikan.                         |
|    |  |   | Mengutamakan motivasi dan pengembangan potensi diri | Merancang program pengembangan guru dan siswa secara kontekstual.                 |
|    |  |   | Mengutamakan informasi terbagi kepada semua pihak   | Memfaatkan teknologi informasi pada satuan pendidikan.                            |
|    |  |   | Berorientasikan keunggulan                          | Mempunyai program dan target pada satuan pendidikan.                              |

Berdasarkan uraian di atas secara singkat kecenderungan pendidikan yang sentralistik dan desentralistik yang menggambarkan sistem "ambigu" dalam proses pembangunan pendidikan di Indonesia. Sebagai konsekuensinya, sekolah masih menghadapi masalah

dalam mengubah pendidikan sentralistik ke arah paradigma yang desentralistik, dalam hal ini ditandai dengan beberapa kecenderungan, yakni <sup>52</sup>

1. Kemampuan sekolah belum optimal dalam membuat rencana yang bersifat "bottom-up". Sekolah tetap berusaha untuk dapat berprestasi secara akademik, meskipun upaya untuk mengenalkan eksistensi sekolah dengan strategi yang kontekstual terus diusahakan, misalnya: dengan melakukan manuver sekolah, program seni masyarakat, dan lain-lain.
2. Pelaksanaan program sebagian masih didasarkan instruksi, daripada kemampuan profesionalitas. Kemandirian guru dalam mengembangkan upaya peningkatan mutu masih tergantung dengan kekuatan visi kepala sekolah.
3. Standar yang ditetapkan masih cenderung bersifat nasional, dan kurang memperhatikan kemampuan lokal. Orientasi sekolah adalah meluluskan semua siswa pada ujian nasional pada tiga mata pelajaran, yakni Matematika, Bahasa Inggris, dan Bahasa Indonesia, dan belum mengoptimalkan prestasi non-akademik.
4. Target yang dirancang cenderung masih bersifat "makro nasional" dan bukan level lokal terbatas. Misal: prestasi sekolah diukur dari keberhasilan Ujian Nasional dengan standart kelulusan sekolah ditetapkan berbeda antar sekolah. Meskipun kemampuan sekolah berbeda, tetapi ada kecenderungan setiap sekolah ingin mengikuti kebijakan pemerintah, misalnya: kebijakan jumlah siswa per kelas, penentuan standar buku, mengikuti ujian nasional dan standar nilai kelulusan, dan sebagainya.
5. Persepsi peserta didik sebagai *raw input* yang menentukan hasil akhir dan mengabaikan kebutuhan pelayanan khusus pada siswa. Pelayanan khusus pada siswa belum dijadikan sebagai salah satu sistem yang perlu dikembangkan oleh sekolah untuk meningkatkan prestasi siswa.
6. Orientasi pada standar Ujian Nasional daripada keunikan dan keunggulan siswa secara komprehensif. Ada kecenderungan sekolah yang belum berhasil dengan prestasi akademik, berusaha untuk mengembangkan "kekhasan"nya, tapi belum dikelola sebagai bagian kompetensi semua siswa.
7. Evaluasi belum didasarkan pada kebutuhan sekolah tapi terpusat. Dengan perbedaan status sekolah tidak bisa membandingkan untuk standar kelulusan siswa.

---

<sup>52</sup> Siti Irene (2009), *Desentralisasi dan Partisipasi Pengelolaan Pendidikan*, Yogyakarta: FIP UNY

8. Kontrol sosial dominan dilakukan kepala sekolah daripada orangtua dan masyarakat. Peran sekolah masih dominan dalam peningkatan prestasi siswa dibandingkan peran orangtua dan masyarakat.
9. Pengambilan keputusan dominan pada kepala sekolah. Guru dan komite sekolah merancang program-program sekolah, tetapi ada kecenderungan jika kepala sekolah "kurang" sesuai dengan ide-ide yang diberikan oleh pihak lain, maka kepala sekolah yang menentukan kelanjutan dari program yang dirancang.
10. Apresiasi terhadap prestasi belum dilakukan secara optimal. Insentif pada prestasi guru dan siswa belum terpikirkan secara sistemik, karena keterbatasan dana yang dimiliki sekolah. Bahkan uang insentif bulanan yang diberikan pada guru masih dibedakan oleh mata pelajaran.
11. Peran orangtua belum sepenuhnya terlibat dalam proses pendidikan. Keterlibatan masih terbatas pada dukungan dana. Bahkan ada kecenderungan yang masih kuat bahwa keterbatasan orangtua dalam memberikan waktu untuk mendampingi belajar anak rata-rata disebabkan oleh keterbatasan waktu dan kemampuan pengetahuan.

Dalam kaitannya dengan uraian di atas, bahwa kegagalan kebijakan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan disebabkan kurang menekankan pada analisis proses. Pemahaman terhadap kebijakan tidak bersifat linear, tetapi dilihat sebagai proses yang dinamik dan interaktif yang diartikan bahwa di setiap langkah, kegiatan proses dapat kembali ke langkah-langkah sebelumnya, proses mengkaji ulang sebuah kebijakan dapat dilakukan untuk mendapatkan hasil yang optimal. Dalam hal ini, proses desentralisasi pendidikan tidaklah berjalan semata-mata secara otomatis tetapi memerlukan perubahan cara-cara pengelolaan sebelumnya. Desentralisasi pendidikan memerlukan persiapan yang matang karena akan mengubah sikap rakyat dalam pengelolaan pendidikan.

Rekonstruksi pendidikan diperlukan agar perubahan kebijakan berhasil secara optimal, sebagaimana dijelaskan oleh Sidi meliputi<sup>53</sup>:

1. Upaya untuk peningkatan mutu pendidikan dilakukan dengan memantapkan tujuan dan standar kompetensi pendidikan, yaitu melalui konsensus nasional antara pemerintah dengan seluruh lapisan masyarakat. Standar kompetensi mungkin akan berbeda antar sekolah,

---

<sup>53</sup> Mulyasa. (2006). *Manajemen Berbasis Sekolah*. Bandung: PT. REMAJA ROSDAKARYA, hal. 6-7.

antar daerah akan menghasilkan standar kompetensi nasional dalam tingkatan standar minimal normal dan unggulan.

2. Peningkatan efisiensi pengelolaan pendidikan mengarah pada pengelolaan pendidikan berbasis sekolah, dengan memberi kepercayaan yang lebih luas kepada sekolah untuk mengoptimalkan sumber daya yang tersedia bagi tercapainya tujuan pendidikan yang diharapkan.
3. Peningkatan relevansi pendidikan mengarah pada pendidikan berbasis masyarakat. Peningkatan peran serta orangtua pada level pengambilan (pengambilan keputusan) dan level operasional melalui komite (dewan) sekolah. Komite ini terdiri atas kepala sekolah, guru, senior, wakil orangtua, tokoh masyarakat, dan perwakilan siswa. Peran komite meliputi perencanaan, implementasi, *monitoring*, serta evaluasi program kerja sekolah.
4. Pemerataan pelayanan pendidikan mengarah pada pendidikan yang berkeadilan. Hal ini berkenaan dengan penerapan formula pembiayaan pendidikan yang adil dan transparan, upaya pemerataan mutu pendidikan dengan adanya standar kompetensi minimal, serta pemerataan pelayanan pendidikan bagi siswa pada semua lapisan masyarakat.

Pelaksanaan desentralisasi pendidikan memerlukan *the stakeholder society*, yang oleh Ackerman dan Alscott sebagaimana dikutip oleh Dwiyanto, yang diformulasikan secara sederhana, yakni sebagai masyarakat yang para anggotanya mempunyai kepentingan bersama untuk membangun masyarakatnya sendiri. Terdapat lima pemain dalam *the stakeholder society*, yaitu: 1) masyarakat lokal; 2) orangtua; 3) peserta didik; 4) negara; 5) pengelola profesional pendidikan<sup>54</sup>. Fungsi negara bukan lagi sebagai penguasa juga bukan sebagai pemegang kekuasaan tunggal yang bertujuan melestarikan kekuasaan negara, tetapi sebagai *partner* yang memfasilitasi proses pendidikan yang disepakati bersama. Tugas negara antara lain membantu adanya standar nasional bahkan internasional dari lembaga-lembaga pendidikan dan membantu daerah-daerah lain yang kekurangan sumber daya manusia dan sumber pembiayaan.

Peran pemuda dalam mendukung desentralisasi pendidikan sangat penting. Karena dalam penerapan desentralisasi sangat memerlukan partisipasi sinergis antar *the stakeholder society* yaitu: 1) masyarakat lokal; 2) orangtua; 3) peserta didik; 4) negara; 5) pengelola pro-

---

<sup>54</sup> Dwiyanto, Agus. Opcit.

fesional pendidikan. Mahasiswa adalah salah satu calon pengelola profesional yang diharapkan mampu berperan secara proaktif dalam mendukung kebijakan pendidikan yang desentralistik. Sebagai calon pengelola profesional perlu merespon perubahan kebijakan pendidikan dengan mengembangkan perilaku yang berkarakter. Kemampuan yang diperlukan adalah tiga kemampuan pokok yakni kemampuan personal, kemampuan akademik dan kemampuan profesional. Kemampuan personal sangat diperlukan agar sebagai tenaga profesional menjadi pribadi yang mantap dan memiliki resiliensi yang kuat dalam beradaptasi terhadap berbagai persoalan dan tantangan hidup. Kemampuan akademik dibutuhkan agar sebagai calon profesional benar-benar mampu mengembangkan “communication skill” dan “writing skill”. Kemampuan berkomunikasi dibutuhkan agar mahasiswa mampu mengkomunikasikan, berdiskusi tentang ide-ide yang terkait dengan pembangunan pendidikan di Indonesia. Kemampuan profesional diperlukan agar mahasiswa benar-benar mampu mengembang pemikiran kritis dalam mengembangkan berbagai konsep pembangunan pendidikan di Indonesia berbasis riset.

### **Kesimpulan**

Sejarah membuktikan bahwa desentralisasi merupakan kebijakan yang dinamis yang mempengaruhi perjalanan bangsa Indonesia dalam mempertahankan eksistensinya di tengah gejolak politik, sosial dan budaya. Secara normatif kebijakan desentralistik menunjukkan kekuatan politik yang mampu mengubah struktur kewenangan di segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun demikian, secara praktek sosial, kebijakan desentralisasi masih menunjukkan ambiguitas sehingga tujuan desentralisasi belum berhasil secara optimal.

Perubahan paradigma sentralistik ke desentralistik membutuhkan transparansi, kepastian hukum, akuntabilitas, dan partisipasi sebagai aspek penting dalam menciptakan masyarakat yang demokratis. Khususnya dalam bidang pendidikan, perubahan kebijakan pendidikan yang desentralistik masih perlu dikaji kembali, karena kebijakan yang sentralistik masih cukup kuat mempengaruhi dinamikan pengelolaan pendidikan di sekolah.

Pemuda yang bekerja secara profesional sangat dibutuhkan untuk membantu pelaksanaan desentralisasi. Pemuda merupakan salah satu bagian *stakeholder* yang diharapkan memberikan warna dalam proses perubahan dalam penerapan kebijakan pendidikan yang desentralistik. Demikian halnya, dalam pengelolaan kebijakan pendidikan perlu untuk memperhatikan dimensi proses dan bukan sekedar kebijakan yang bersifat linier.

## Daftar Pustaka

Ade Surani , <http://hukum.kompasiana.com/2010/06/28/sejarah-desentralisasi-di-indonesia>

Budirahayu, Tuti. (2005). *Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan: Kendala dan Peluang Masyarakat Miskin Untuk meraih Pendidikan Yang layak di era Otonomi Pendidikan*, Paper S3 UGM.

Edie Toet Hendratno (2009), *Negara kesatuan, Desentralisasi dan Federalisasi*, Yogyakarta: Graha Ilmu

Ishartiwi, dkk. (2002). *Asesmen Kebutuhan Pengembangan Profesionalisme Guru SD Berbasis Kecamatan Sebagai Sentra Pertumbuhan*. Lembaga Penelitian Universitas Negeri Yogyakarta

Mulyasa. (2006). *Manajemen Berbasis Sekolah*. Bandung: PT. REMAJA ROSDAKARYA

Makmuri, dkk. (2003). *Demokratisasi Pendidikan Dalam Era Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPI, hal. 2.

Purwanto, Erwan Agus (2005). *Mewujudkan Good Governace: Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gajahmada University Press.

Sebagaimana dikutip Teguh Yuwono, *Manajemen Otonomi Daerah*. Semarang: Clogapps Diponegoro University

Smith, B.C. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.

Siti Irene (2009), *Desentralisasi dan Partisipasi Pengelolaan Pendidikan*, Yogyakarta: FIP UNY

Soeyanto. (2001). *Infleksibilitas Otonomi Pendidikan*. KOMPAS, 19 Agustus 2001.

*Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah: Konsep dan Pelaksanaan*, Diknas, 200.

Tilaar, H.A.R. (1998). *Beberapa Agenda Pendidikan Nasional*. Magelang: Tera Indonesia.

Tilaar, H.A.R. (2003). *Kekuasaan dan Pendidikan*. Magelang: Indonesia Tera