

## **MENEROPONG DESENTRALISASI PENGELOLAAN PENDIDIKAN DENGAN KACAMATA POLITIK PENDIDIKAN**

Cepi Safruddm Abd.Jabar \*)

### **Abstract**

*Educational administration paradigm shift from centralization to decentralization bring a wide spread implication. Although rhetorically loading a high spirit of values, interest, and educational goals, in reality it is full of values of politic and interest. If a political aspects as a major, educational values will be ignored. Educational decentralization, which in this time applied in our educational system, tended to take form of de-concentration that local government only as an extension of management functions of central government. Various fundamental decisions in the field, and educational values, which emerged and grown in educational systems were according to the central government, local government were not.*

*Our educational system should be completely decentralized, not a particular, or half. De-concentration can not increase educational quality optimally and achieve the goals of local autonomy policy. that is, develop equity and equality in politics, increase local responsibility and grow responsive attitude in local storey. De-concentration unable to grow accountability between education practitioner and local administration.*

*Decentralization of education in Indonesia is requiring institutional support. One of the basic principle of decentralization is institutions that working democratically. The principle can operate if local public was ready to receive democratic values and social and politic processes was available that make role of local public more wide in decision making process and demanding local educational' institution more accountable.*

*Key Words: decentralization, politics in education, educational system*

### **A. Pendahuluan**

Implementasi paradigms politik pemerintahan desentralisasi dalam dunia pendidikan di Indonesia merupakan trend yang masih sangat muda - walaupun wacana tentang konsep desentralisasi dalam bentuk dekonsentrasi, bahkan wacana negara federal sudah mulai dibahas ketika masa konsepsi republJk ini akan

\*Cepi Safruddin A. adalah Dosen pada Jurusan Administrasi Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta

didirikan). Mulai dari awal kemerdekaan hingga awal tahun 2000-an sistem pemerintahan dan pembangunan dalam berbagai bidang, termasuk bidang pendidikan menggunakan paradigma sentralisasi. yaitu memandang bahwa pemerintah pusatlah yang harus melakukan semua aktivitas proses perencanaan, implementasi, dan evaluasi kerja pemerintahan dan pembangunan. Pemerintah pusat merupakan pemain utama yang menentukan orientasi dan tujuan berbagai kebijakan pendidikan.

Setelah mengalami krisis multidimensi yang sangat serius dan berkepanjangan, pada tahun 1997, muncullah gerakan reformasi yang sangat kritis terhadap paradigma sentralisasi. Pada saat itu, politik sentralisasi pemerintahan dianggap salah satu biang kemunduran pembangunan dan sumber permasalahan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia. Banyak yang memandang bahwa penerapan pola sentralisasi telah membuat roda pemerintahan dan pembangunan berjalan kurang efektif dan efisien; rawan kebocoran; menimbulkan ketimpangan dan ketidakadilan regional; memaksa keseragaman; mematikan potensi dan karakteristik daerah; , menyulitkan *quality control* dan *quality assurance*; mematikan kreativitas pemerintah daerah; dan menghambat partisipasi masyarakat. Suyanto (2006: 60-62) menambahkan bahwa "... dalam sistem sentralistik yang telah diterapkan selama hampir setengah abad sejak Negara Republik Indonesia berhasil memperjuangkan kemerdekaannya, pemerintah pusat memiliki peran yang amat penting dalam hampir semua perencanaan, implementasi, dan pengawasan kebijakan. Untuk saat ini model seperti ini sudah tidak relevan lagi. Maka dari situ, muncullah wacana desentralisasi sebagai solusi dari berbagai persoalan yang dihadapi bangsa Indonesia. Seperti yang disebutkan Suyanto (2006: 61) lebih lanjut '... oleh sebab itu, sudah merupakan kebutuhan yang amat mendesak bagi daerah untuk melakukan pembaruan pendidikan agar pendidikan di daerah mampu menemukan relevansinya dengan sistem pemerintahan yang mendasarkan diri pada sistem desentralisasi".

•Banyak pihak menyakini bahwa sistem pemerintahan dan pembangunan desentralisasi dapat membantu bangsa Indonesia mengatasi masalah regional, mendayagunakan otonomi lokal, memangkas hierarki manajemen, memangkas jalur distribusi, mendorong demokratisasi, melimpahkan masalah fiskal ke daerah, dan mempercepat pemulihan ekonomi (Dwiyanto, 2002, Andi Bastian, 2003, Bray M. 1999, Fullan, 2000, Kolehmainen-Aitken, 2004, Rani & Ngantung, 2004,

Mawardi, 2001 & 2002) . Selain itu, desentralisasi dianggap mampu memperbaiki mutu, menghidupkan kreativitas pemerintah daerah, mendorong partisipasi masyarakat, meningkatkan efisiensi administrasi dan keuangan, memperbaiki stabilitas dan legitimasi politik, mewujudkan keseimbangan regional, mengembangkan variasi dan diversifikasi program pembangunan, dan mewujudkan pemerataan. Mereka sangat yakin bahwa penerapan paradigma desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan akan dapat mendorong terjadinya perubahan ke arah yang lebih baik dan membawa bangsa Indonesia keluar dari krisis berkepanjangan yang melanda.

Selain itu, gerakan reformasi ini juga dilatarbelakangi oleh ketidakadilan pusat pada daerah mengenai pembagian hasil potensi sumber daya alam. Sebagai perbandingan, kita lihat Tabel Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah yang termaktub dalam UU. No. 25 tahun 1999:

Sumber pendapatan	Pusat	Daerah	
Minyak	85%	15%	
		Propinsi	3%
		Kabupaten/kota penghasil	6%
		Kabupaten/kota lain	6%
Gas alam	70%	30%	
		Propinsi	6%
		Kabupaten/kota penghasil	12%
		Kabupaten/kota lain	12%
Pertambangan	20%	80%	
		luran tetap (land-rent) Propinsi	16%
		Kab/kota penghasil	64%
		luran eksplorasi dan eksploitasi (royalti) Propinsi	16%
		Kab/kota penghasil	32%
		Kab/kota lain	32%
Hutan	20%	80%	
		luran HPH Propinsi	16%
		Kab/kota penghasil	64%
		Propinsi SDH Propinsi	16%
		Kab/kota penghasil	32%
		Kab/kota lain	32%
Alokasi umum	75%	25%	
		Propinsi	2.5%
		Daerah kab/kota	22.5%
Reboisasi	60%	40%	
Perikanan	20%	80%	
PBB	10%	90%	
BPHTB	20%	80%	

**Tabel 1 UU. No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah**

Penerapan paradigma desentralisasi dalam penyelenggaraan berbagai kegiatan pemerintahan dan pembangunan, termasuk bidang pendidikan, secara resmi dimulai berkenaan dengan diberlakukannya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah pada tanggal 1 Januari tahun 2000. Hanya dalam kurun waktu kurang dari lima tahun, dua undang-undang tersebut mengalami revisi dan pada tanggal 15 Oktober 2004, Undang-undang nomor tahun 22 tahun 1999 secara resmi diganti dengan Undang-



undang nomor 32 tahun 2004 dan Undang-undang nomor 25 tahun 1999 diganti dengan Undang-undang nomor 33 tahun 2004 dengan nama yang sama.

Desentralisasi pendidikan merupakan salah satu tema yang populer di banyak negara di dunla. Lebih jauh, Baedhowi (2004: 2) menambahkan bahwa impiementasi kebijakan otonomi daerah bidang pendidikan yang juga merupakan pencerminan dinamika manajemen pendidikan banyak diyakini sebagai cara jitu (*panacea*) dalam meningkatkan kualitas pendidikan. Selain kita, banyak negara-negara tetangga kita di Asia Tenggara mulai mengadopsi pemikiran yang sebenarnya relatif tidak baru ini. Hal ini berbeda dengan Amerika yang dikenal sebagai negara yang maju, termasuk dalam bidang pendidikannya - mereka sudah terlebih dahulu mengadopsi desentralisasi, termasuk pendidikan. Krisis pendidikan yang mereka hadapi sekarang, walaupun ada sedikit kesamaan yaitu tentang mutu, dijawab dengan melakukan peninjauan ulang standar pendidikan yang mereka terapkan (Riley, 2002).

Sebagaimana di negara-negara lain, perubahan paradigma dan pembangunan ini terjadi melalui dinamika dan proses politik yang sangat dramatis, yang melibatkan pertarungan politik besar-besaran antara pemerintah yang berkuasa dengan lawan politiknya. Walupun legal formal merupakan inisiatif pemerintah, namun proses politik yang melatarbelakanginya jelas memperlihatkan bahwa desentralisasi pendidikan terjadi atas desakan atau tekanan yang kuat dari berbagai elemen masyarakat yang menuntut akuntabilitas dan kontrol lebih besar terhadap praktik penyelenggaraan pendidikan.

Setelah sekian lama desentralisasi kebijakan pemerintahan ini berjalan, ada pertanyaan kritis yang bisa kita ajukan adalah sejauhmana desentralisasi pemerintahan ini berpengaruh pada penyelenggaraan bidang pendidikan. Jabaran pertanyaan tersebut adalah sebagai berikut: apakah desentralisasi pada bidang pendidikan sudah berjalan dengan baik? Apakah desentralisasi telah dapat menjadi solusi bagi problem pendidikan nasional atau justru menambah problem baru? Apakah desentralisasi membuat pendidikan menjadi lebih bermutu? Apakah desentralisasi membuat birokrasi pendidikan lebih efektif dan efisien? Apakah desentralisasi membuat program-program pendidikan di tanah air lebih heterogen? Apakah desentralisasi berhasil meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaran pendidikan?

## **B. Desentralisasi Pendidikan: Sebuah Konsep**

The [Freedictionary.com](http://www.thefreedictionary.com) menterjemahkan desentralisasi sebagai alat mendistribusikan pembuatan keputusan secara luas dan membawanya ke titik layanan dan kegiatan yang paling dekat (<http://www.thefreedictionary.com/Decentralization>). Desentralisasi terjadi dalam banyak konteks ilmu manajemen, ilmu politik, sosiologi, dan ilmu ekonomi. Kesemuanya itu bisa dikatakan mempelajari pembuatan keputusan mengenai orang banyak oleh sekelompok orang/pihak yang terlalu sukar untuk dikonsultasikan dengan tiap orang secara langsung. Sungkono (2000:1) menambahkan bahwa desentralisasi merupakan pewujudan tekad suatu keputusan (komitmen) politik, berdasarkan kemauan aspirasi masyarakat banyak, yang dalam proses demokratisasi ditentukan oleh pemilu. Bila kita mengamati dua definisi di atas, kita bisa menangkap esensi bahwa kekuatan yang ada dalam sistem pemerintahan tidak lagi terpusat di satu titik, tetapi tersebar.

Desentralisasi merupakan representasi dari komitmen organisasi secara luas untuk mendelegasikan. Penugasan dan pelimpahan untuk pembuatan keputusan merupakan aspek penting dari delegasi dari otoritas yang paling tinggi ke yang paling rendah. Ketika otorisasi dilimpahkan ke keseluruhan organisasi, pergerakan desentralisasi dimulai. Ini terjadi kalau delegasi ini terjadi pada lokasi yang memerlukan kendali jarakjauh (Pacharapimon Sooksomchitra, 2003: 2).

Desentralisasi ditandai dengan menyebarnya kekuasaan dan kewenangan di level pemerintahan secara vertikal. Penyebaran spektrum kekuasaan dan kewenangan itu bisa kita gambarkan sebagai bentuk piramid -dimana kekuasaan dan kewenangan melebar/meluas di level yang paling bawah. Secara teoritis, desentralisasi terjadi ketika tingkat-tingkat hierarki manajemen pemerintahan di level bawah diberi wewenang oleh badan yang lebih tinggi untuk mengambil keputusan tentang penggunaan sumber daya organisasi (Bray, 1984: 5). Jika kita berkaca pada Undang-undang nomor 32 tahun 2004, desentralisasi diterjemahkan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem NKRI. Burnett et. al. (1995) mendefinisikan desentralisasi pendidikan adalah otonomi untuk menggunakan input pembelajaran sesuai dengan tuntutan sekolah dan masyarakat lokal yang dapat dipertanggungjawabkan kepada orang tua dan masyarakat.

Ada dua konsep yang melandasi desentralisasi pendidikan, yaitu keadilan dan efisiensi. Menurut Sirozi (2005: 236), desentralisasi bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dan efisiensi teknis. Pandangan ini ditopang oleh argumentasi bahwa tanggung jawab sosial yang lebih besar lebih banyak berkaitan dengan pengambilan keputusan di tingkat lokal. Namun demikian, disadari bahwa situasi ini mensyaratkan adanya demokrasi yang mapan dalam proses pengambilan keputusan di tingkat lokal. Jika tidak, proses tersebut akan dikendalikan oleh minoritas elit. Di pihak lain, Sirozi (2005: 236) juga menambahkan bahwa peningkatan efisiensi teknis ditandai dengan berbagai variabel lokal, seperti harga-harga, sumber daya manusia, bahkan budaya. Jangkauan kendali (*span of control*) yang lebih pendek akan dapat dilakukan dengan menyerahkan tugas pengawasan kepada pemerintah dan masyarakat lokal dan melepaskannya dari pemerintah pusat. Karena melibatkan transfer otoritas dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dan meningkatkan otonomi masyarakat dan sekolah untuk memutuskan input pembelajaran sesuai dengan situasi lokal, desentralisasi juga menuntut adanya tanggung jawab yang lebih besar dari masyarakat terhadap keberhasilan pendidikan anak-anak mereka.

Dalam hal pendanaan, misalnya, peran serta masyarakat sangat dibutuhkan, tetapi sangat tergantung pada kemampuan negara dan persepsi tentang peran negara dalam bidang pendidikan. Kemampuan negara dalam mendanai program-program pendidikan akan menentukan seberapa besar partisipasi masyarakat diperlukan dalam mendanai program-program pendidikan akan menentukan seberapa besar partisipasi masyarakat diperlukan dalam mendanai program-program tersebut. Persepsi tentang peran negara dalam bidang pendidikan akan menentukan tingkat kesadaran dan komitmen masyarakat untuk berpartisipasi dalam pendanaan pendidikan. Jika penyediaan pendidikan yang bermutu dipersepsikan sebagai tugas dan tanggung jawab pemerintah semata, maka masyarakat hanya akan menunggu dan menuntut komitmen dan tanggung jawab pemerintah untuk mendanai berbagai program pendidikan. Sebaliknya, jika penyediaan pendidikan yang bermutu adalah tanggung jawab bersama pemerintah dan masyarakat, maka akan ada ruang untuk mendorong partisipasi yang lebih besar dari berbagai elemen masyarakat untuk mendukung pendanaan pendidikan. Ini berarti bahwa distribusi peran dan tanggung jawab antara pemerintah dan masyarakat dalam pendanaan berbagai program pendidikan sangat terkait dengan

paradigma penyelenggaraan pendidikan. Dalam undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, peran serta masyarakat didorong dengan menggeser paradigma pendidikan nasional dari *education for all* ke *education from all, by all, dan for all*.

Di tingkat sekolah, paradigma tersebut dimanifestasikan melalui penerapan Manajemen Berbasis Sekolah dan pembentukan Komite Sekolah/Madrasah. Selain itu, partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan juga didorong dengan mengubah konsep jalur pendidikan dari dua jalur (jalur sekolah dan luar sekolah) sebagai mana ditetapkan USPN sebelumnya (UU nomor 2 tahun 1989) menjadi tiga jalur, yaitu formal, non formal, dan informal. Selanjutnya partisipasi masyarakat dalam pendanaan pendidikan didorong melalui diversifikasi sumber dana pendidikan. Selain dari sumber dana pemerintah, melalui APBN dan APBD, dana penyelenggaraan program-program pendidikan juga diharapkan dari sumber dana masyarakat luas berupa sumbangan pembinaan pendidikan (SPP), hibah, wakaf, zakat, pembayarcin nadzar, pinjaman, sumbangan perusahaan, keringanan dan penghapusan pajak untuk pendidikan, dan sumber-sumber lain yang sah dan tidak melanggar undang-undang.

Dilihat dari sasarannya, desentralisasi pendidikan bisa bersifat politik dan demokratis dan bisa juga bersifat administratif (Fiske dan Drost, 1998: 17-19). Desentralisasi pendidikan bersifat politik atau demokrasi manakala penyerahan kekuasaan untuk membuat keputusan tentang pendidikan diberikan oleh pemerintah kepada rakyat atau wakil-wakilnya di tingkat pemerintah yang lebih rendah, di dalam dan di luar sistem. Desentralisasi administratif atau birokrasi merupakan suatu strategi manajemen bahwa kekuasaan politik tetap berada di tangan pejabat-pejabat pusat tetapi tanggung jawab dan wewenang untuk perencanaan, manajemen, keuangan, dan kegiatan-kegiatan lainnya diserahkan pada pemerintah di tingkat-tingkat yang lebih rendah atau badan-badan semi otonom yang berada di dalam sistem.

Dilihat dari jenis wewenang yang diberikan, desentralisasi dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu dekonsentrasi, delegasi, dan devolusi (Fiske dan Drost, 1998: 17-19). Dekonsentrasi, adalah bentuk terlemah dari desentralisasi karena tidak le'oih dari sekedar memindahkan tanggung jawab manajemen dari pusat ke propinsi atau tingkat-tingkat yang lebih rendah sedemikian rupa sehingga pemerintah pusat tetap mempunyai kontrol penuh. Menurut UU nomor 32 tahun

2004 tentang Pemerintahan Daerah, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Delegasi adalah jenis desentralisasi dalam bentuk yang lebih ekstensif, dimana lembaga-lembaga pusat meminjamkan wewenang ke pemerintah di tingkat-tingkat yang lebih rendah bahkan ke organisasi-organisasi otonom. Devolusi; adalah bentuk desentralisasi yang paling besar pengaruhnya, yakni menyerahkan wewenang keuangan, administrasi atau proses belajar mengajar secara permanen dan tidak dapat dibatalkan secara sepihak oleh pejabat di pusat begitu saja.

### **C. Tujuan dan Ruang Lingkup Desentralisasi Pendidikan**

Ada dua kata kunci yang bisa menjelaskan tujuan dari desentralisasi. Jalal dan Musthafa (2001: 41) menjelaskan kedua konsep tersebut. Konsep pertama adalah berkenaan dengan **isu** umum desentralisasi, yaitu transfer otoritas kebijakan pendidikan dari pusat ke daerah. Dalam konsep ini, pemerintah harus mendelegasikan kebijakan-kebijakan pendidikan kepada pemerintah daerah beserta dana yang dibutuhkan untuk membiayai tanggung jawab yang dibebankan. Pemerintah perlu menghitung kebutuhan masing-masing pemerintah daerah, tetapi pemerintah daerah yang memutuskan berapa banyak dan belanja pendidikan apa saja yang diperlukan. Konsep kedua berkenaan dengan pergeseran berbagai keputusan pendidikan dari pemerintah ke masyarakat. Ide dasar di balik konsep ini adalah bahwa masyarakat harus lebih tahu dan memutuskan sendiri program pendidikan yang dikehendaki karena masyarakatlah yang akan memanfaatkannya.

Dengan dua konsep tersebut maka jelaslah bahwa tujuan utama desentralisasi pendidikan adalah untuk meningkatkan mutu pendidikan. Ada semacam konsensus global, khususnya di kalangan negara-negara berkembang, bahwa melakukan desentralisasi adalah cara terbaik untuk meningkatkan mutu pendidikan. Karena mutu pendidikan ditentukan oleh banyak faktor yang saling terkait, maka desentralisasi pendidikan melibatkan pendelegasian pengambilan keputusan tentang beberapa faktor. Studi-studi tentang desentralisasi pendidikan cenderung terfokus pada isu-isu sebagai berikut: aspek-aspek yang terlibat, apa yang perlu didesentralisasikan, bagaimana melakukan desentralisasi keuangan, dan apa dampaknya, desentralisasi. Menurut Burki et. al (1999: 57), ada empat jenis keputusan pendidikan yang dapat didesentralisasikan, yaitu menyangkut organisasi

pembelajaran, manajemen personel, perencanaan dan struktur, serta sumber daya.

Jenis Keputusan	Substansi
Organisasi: pembelajaran	Sekolah yang ditempuh oleh siswa Waktu pembelajaran Pilihan buku teks Isi kurikulum Metode mengajar
Manajemen personel	Pengangkatan dan pemecatan kepala sekolah Pengangkatan dan pemberhentian guru Penentuan dan penambahan gaji guru Penentuan tanggung jawab guru Penentuan pemberian in-service training
Perencanaan dan struktur	Mendirikan dan menutup sekolah Memilih program sekolah Mendefinisikan materi pembelajaran Merancang ujian untuk memonitorjDerforma sekolah
Sumber daya	Pengembangan perencanaan perbaikan sekolah Pengalokasian anggaran personel Pengalokasian sumber daya untuk in-service training

**Tabel 2 Empat Jenis Keputusan Pendidikan yang Dapat Didesentralisasikan**  
(Burki et. al.,1999: 57)

#### D. Aspek dan Strategi Politik Desentralisasi Pendidikan

Pendidikan terkait dengan sebagian besar masyarakat dan melibatkan semua tingkatan pemerintah. Berbagai perkembangan yang terjadi di dunia pendidikan akan senantiasa menjadi pusat perhatian dan pusat kepentingan sebagian besar masyarakat karena perkembangan yang terjadi di dunia pendidikan dapat mempengaruhi dinamika kehidupan masyarakat. Perubahan paradigma penyelenggaraan pendidikan dari sentralisasi ke desentralisasi adalah salah satu perubahan penting yang sangat besar pengaruhnya terhadap struktur, format, dan pendekatan pendidikan masyarakat, sehingga perlu dicermati oleh semua unsur yang ada dalam masyarakat. Hubungan saling, pengaruh ini membuat setiap perubahan penting yang terjadi dalam bidang pendidikan dapat bersinggungan dengan **bidang-bidang** kehidupan lainnya. Berbagai kegiatan pendidikan dapat menjelma menjadi kegiatan sosial, ekonomi, atau politik.

Walaupun tidak banyak yang menyadarinya, desentralisasi pendidikan adalah satu aktivitas politik. Desentralisasi adalah proses transfer otoritas dalam bidang pendidikan dari pemerintah ke pemerintah daerah dan dari pemerintah ke masyarakat. Proses tersebut terjadi melalui mekanisme politik. Desentralisasi pendidikan tidak terjadi begitu saja, tetapi terjadi karena ada tekanan dari

konstituen yang kuat, seperti orang tua, kelompok-kelompok masyarakat, anggota legislatif, kalangan dunia usaha, dan guru-guru untuk meningkatkan kontrol dan akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan serta adanya kemampuan birokrasi untuk secara cepat merespons berbagai tuntutan mereka.

Desentralisasi pendidikan menjadi perhatian para pemimpin politik dan pembuat kebijakan karena desentralisasi pendidikan sangat politis. Satu isu yang mempengaruhi masa depan sebegini besar masyarakat. Para pembuat kebijakan. kata Fiske (1996), dapat menggunakan isu pendidikan sebagai alat memperbanyak dukungan publik dan memperoleh kekuasaan. Lebih lanjut, Jalal dan Muslhafa (2001: 43) menyimpulkan bahwa desentralisasi pada umumnya, termasuk desentralisasi pendidikan adalah suatu aktivitas politik yang berkaitan dengan transfer otoritas dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dan dari pemerintah ke masyarakat. Desentralisasi pendidikan bisa datang dari konstituent lokal yang menuntut lokal dan akuntabilitas besar, tetapi bisa juga terjadi atas ke/mauan pemerintah pu'sat.

Apapun jenis, sasaran, dan konsep yang menyertainya serta darimana awalnya, pelaksanaan desentralisasi tidak bisa dilihat sebagai strategi pembangunan semata, tetapi juga harus dilihat sebagai strategi politik. Pelaksanaan desentralisasi dalam berbagai bidang pemerintahan dan pembangunan, termasuk bidang pendidikan, sangat terkait dengan pertimbangan-perimbangan, agenda-agenda, dan kepentingan-kepentingan politik. Perlu ditegaskan disini, pendidikan dengan politik adalah dua hal yang saling berkaitan. Keduanya merupakan variabel pembangunan yang saling mendukung dalam membentuk karakteristik masyarakat. Pendidikan memiliki posisi dan peran penting dalam proses pembangunan karakter suatu negara dan negara dapat memfungsikan pendidikan sebagai instrumen untuk menjalankan dan mempertahankan kekuasaan. Apa yang kita inginkan ada pada negara dapat kita samai melalui sekolah-sekolah dan keadaan suatu negara mencerminkan apa yang terjadi pada sekolah yang ada di negara tersebut.

Parr\* praktisi pendidikan seharusnya tidak mengabaikan berbagai persoalan politik yang terkait dengan profesi atau tugas-tugas mereka dan semua pejabat negara tidak akan pernah mengesampingkan atau meng"anaktir"kan pendidikan diantara berbagai kebijakan publik yang mereka buat. Para pemegang otoritas politik dan pendidikan senantiasa saling membutuhkan dan sama-sama

berkepentingan untuk mempresentasikan, mengendalikan, dan mempertahankan *interest* masing-masing. Berbagai agenda pendidikan tidak dapat berjalan efektif tanpa dukungan politik para penguasa. Para pengelola lembaga-lembaga pendidikan senantiasa membutuhkan dukungan dan legitimasi para penguasa terhadap program dan produk pendidikan mereka agar dapat dipasarkan, diterima, dan diakui. Berbagai kebijakan negara tidak akan dapat dideseminasikan kepada masyarakat tanpa dukungan dari dunia pendidikan. Setiap negara akan menjadikan pendidikan sebagai agenda utama dan menempuh segala cara untuk dapat mengontrol sistem pendidikan. Kontrol tersebut dapat dilakukan melalui berbagai cara, terutama melalui peraturan perundang-undangan dan birokrasi pendidikan. Para penguasa dan para pendidik senantiasa terikat dalam satu hubungan simbiosis mutualisme antara pendidikan politik.

Setiap kebijakan dan praktik politik akan berimplikasi pada dan berkaitan dengan dunia pendidikan dan setiap kebijakan dan praktik pendidikan berimplikasi pada dan berkaitan dengan dunia politik. Banyak persoalan politik tidak dapat dipahami, dijelaskan, dan diatasi tanpa perspektif dan pendekatan pendidikan dan begitu juga sebaliknya, banyak persoalan pendidikan tidak dapat dipahami, dijelaskan, dan diatasi tanpa perspektif dan pendekatan pendidikan dan begitu juga sebaliknya, banyak persoalan pendidikan tidak dapat dijelaskan, dipahami, dan diatasi tanpa perspektif dan pendekatan politik. Perspektif dan pendekatan politik membantu masyarakat memahami dan menjelaskan relasi antara tujuan-tujuan pendidikan dengan bentuk-bentuk pencapaiannya, kekuatan apa yang menggerakkan perangkat pengelolaan pendidikan, dan bagaimana serta ke mana pengelolaari itu mengarah. Dengan persepektif dan pendekatan politik para pendidikcan tidak hanya dapat memahami substansi berbagai kebijakan dan program pendidikan, tetapi juga dapat memahami latar belakang, kepentingan-kepentingan, dan implikasi-implikasi yang menyertainya. Analisis politik terhadap berbagai persoalan pendidikan dapat membantu masyarakat menemukan pendekatan dan strategi yang tepat dalam menyusun, menerapkan, dan mengevaluasi kebijakan serta program pendidikan.

Dalam kerangka hubungan mutualisme simbiosis antara pendidikan dan politik, kebijakan desentralisasi pendidikan dapat dilihat sebagai bagian dari strategi politik penguasa untuk menata sistem pendidikan nasional dan dapat juga dilihat sebagai bagian dan strategi pendidikan untuk menata sistem politik nasional. Walaupun

dalam retorika penerapannya sarat akan nilai dan semangat kependidikan, namun motivasi dasarnya bisa juga untuk mewujudkan nilai-nilai dan kepentingan politik tertentu. Bahkan nilai-nilai dan kepentingan pendidikan.

Desentralisasi bisa dimotivasi oleh upaya para penyelenggara negara untuk memperoleh legitimasi politik -dalam rangka melanggengkan kekuasaan. Bukan untuk meningkatkan mutu pendidikan. Desentralisasi pendidikan memang mengurangi peluang bagi terpusatnya kontrol politik terhadap penyelenggaraan pendidikan, tetapi membuka peluang bagi tumbuh suburnya legitimasi politik melalui berbagai kegiatan penyelenggaraan pendidikan. Tugas seluruh lapisan masyarakat adalah melakukan sosial kontrol, agar desentralisasi pendidikan tidak menjadi retorika politik dan dibenci oleh kepentingan-kepentingan politik semata, tetapi benar-benar menjadi strategi peningkatan akuntabilitas, akseptabilitas, dan kredibilitas sistem pendidikan nasional. Para pemegang otoritas pendidikan di daerah dan pusat harus benar-benar menerapkan paradigma desentralisasi dalam proses perumusan, implementasi, evaluasi, dan pengembangan agenda-agenda pembangunan pendidikan, terutama dalam penataan struktur administrasi sekolah. Pemerintah pusat juga harus *legawa* mendelegasikan proses pengambilan keputusan, pengawasan, kontrol, dan akuntabilitas pendidikan kepada pemerintah dan masyarakat daerah harus memiliki kestapan moral dan profesional untuk menerima pendelegasian tersebut.

Berbagai bentuk perubahan yang dijanjikan dalam retorika desentralisasi pendidikan belum tentu terwujud secara kongkret dan pelaksanaannya dapat muncul dalam berbagai model, tergantung setting dan interest politik yang menyertainya. Pergeseran paradigma penyelenggaraan pendidikan dari sentralisasi ke desentralisasi mengundang perdebatan, diskusi, konflik, dan benturan politik, sehingga banyak melibatkan tawar-menawar politik antara berbagai kelompok kepentingan pendidikan, seperti para pemimpin politik, donatur, tokoh agama dan masyarakat, dan para penganjur reformasi pendidikan.

Bila dilihat dari perancangan-undangan yang terkait dengan kebijakan otonomi daerah dan sistem pendidikan, khususnya Undang-undang nomor 32 tahun 2004 dan undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan, serta undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang SPN, maka desentralisasi pendidikan yang diterapkan pada era otonomi daerah sekarang ini adalah kombinasi dari desentralisasi politik atau demokrasi dan desentralisasi

administratif. Pemerintah daerah diberikan kekuasaan untuk menetapkan berbagai agenda pembangunan pendidikan dasar dan menengah di daerah dan tanggung jawab serta wewenang untuk mengatur perencanaan, manajemen, keuangan, dan kegiatan-kegiatan lain yang terkait dengan kegiatan sekolah, tetapi unsur-unsur fundamental sekolah, seperti pedagogi, kurikulum, organisasi, dan evaluasi tetap berada di tangan pemerintah pusat, dalam hal ini adalah Depdiknas.

Dengan skema kewenangan seperti ini, maka jelaslah bahwa desentralisasi pendidikan yang diterapkan pada era otonomi daerah ini bukan jenis delegasi atau devolusi, tetapi jenis dekonstruksi, jenis desentralisasi yang paling lemah, bahwa kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah tidak lebih sekedar pemindahan tanggung jawab manajemen dari pusat sebagai pemilik kontrol secara penuh. Pemerintah pusat, dalam hal ini adalah Depdiknas, tetap saja menjadi kekuatan tunggal yang paling dominan dalam menentukan desain, strategi, tujuan, dan agenda pendidikan. Agenda-agenda pendidikan pembangunan pendidikan tetap saja rentan terhadap infiltrasi dan kepentingan pemerintah pusat karena belum cukup ruang dan kekuatan bagi pemerintah daerah untuk mewarnai aspek-aspek fundamental pendidikan. Para pemegang otoritas pendidikan di daerah hanya mendapatkan limpahan kewenangan manajerial dan tidak punya kewenangan yang cukup untuk menentukan desain dan arah pendidikan daerah. Desentralisasi pendidikan hanya menempatkan para pengelola pendidikan di daerah sebagai perangkat manajemen yang diberikan otoritas semu, bukan sebagai pemegang otoritas penuh. Jika tidak ada keberanian dan kreativitas yang tinggi di kalangan pemerintah daerah, desentralisasi tidak akan membawa perubahan berarti pada sistem pendidikan nasional.

Skema desentralisasi tersebut tentu saja tidak cukup kuat untuk memberikan solusi terhadap berbagai problematika penyelenggaraan pendidikan yang ditimbulkan oleh sistem sentralisasi, seperti birokrasi yang panjang dan berbelit-belit, banyaknya kebocoran dan praktik korupsi, penyeragaman, dan lemahnya kendali mutu. Skema desentralisasi tersebut juga tidak cukup kuat untuk mendorong pemerintah daerah mengembangkan muatan lokal agar program-program pendidikan lebih relevan dengan potensi dan kebutuhan masyarakat lokal, membuat pendidikan di daerah lebih reseptif terhadap perkembangan dunia pendidikan, responsif terhadap potensi dan kebutuhan pendidikan masyarakat

daerah, seirta suportif terhadap kegiatan pembangunan dalam berbagai bidang di daerah.

#### E. Konflik Kepentingan

Karena sangat politis dan erat kaitannya dengan kebutuban pendidikan serta dinamika kehidupan masyarakat luas, maka perubahan-perubahan fundamental dalam proses penyelenggaraan pendidikan, termasuk perubahan paradigma penyelenggaraan pendidikan dari sentralisasi ke desentralisasi tentu saja parfiatian berbagai kelompok kepentingan pendidikan dari berbagai kalangan, terutama piihak oposisi, organisasi profesi, para penyelenggara pendidikan swasta, orang tua murid, tokoh pendidikan, agamawan, para pengusaha, dan organisasi lainnya. Masing-masing kelompok kepentingan akan mengamati dan menilai rancangan dan implementasi desentralisasi pendidikan menurut nilai-nilai, perspektif, dan kepentingan pragmatis masing-masing yang satu sama lain bisa sejalan dan saline bertolak belakang sehingga menimbulkan konflik horizontal. Manakala konflik tersebut jsudah terseret ke dalam wilayah kewenangan, maka akan terjadi juga konflik vertikal, baik antara unsur-unsur kelompok kepentingan dengan pihak pemerintah maupun antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

Banyaknya kelompok kepentingan yang terlibat dan besarnya potensi konflik yang terdaipat di dalamnya membuat proses desentralisasi penyelenggaraan dan pengembangan program-program pendidikan menjadi sangat dinamis dan sarat dengan unsur-unsur politis. Setiap ide, perencanaan, dan kebijakan pendidikan dapat menjadi isu dan komoditas politik yang menyita perhatian masyarakat luas dan mengundang kontroversi atau konflik berkepanjangan. Menurut Fiske (1996) ada delapan *stakeholder* penting dalam proses desentralisasi pendidikan, yaitu para pemimpin politik dan pembuat kebijakan, aparat kementerian di departemen pendidikan, guru, organisasi profesi guru, universitas, orang tua, masyarakat setempat, dan siswa. Kelompok itu tidak akan berdiam diri terhadap berbagai keputusan dan ketentuan yang diatur atau diberlakukan dalam proses desentralisasi pendidikan. Masing-masing kelompok tentu menghendaki agar setiap keputusan dan ketentuan yang dibuat atau diberlakukan merepresentasikan nilai-nilai pendidikan dan kepentingan pendidikan versi mereka sehingga dengan mudah dapat mernicu kontroversi atau konflik.

Kontroversi dan konflik di seputar penerapan desentralisasi pendidikan bisa terjadi pada tingkat instrumental atau ideologi karena proses desentralisasi pendidikan tidak hanya terkait dengan teknik dan metodologi penyelenggaraan pendidikan, tetapi juga terkait dengan hajat hidup dan sistem nilai dan kepercayaan masyarakat. Kontroversi atau konflik yang masih berada pada tingkat instrumen dapat dengan mudah diakhiri melalui dialog atau kompromi karena pada tingkat ini masyarakat berpendapat dan bertindak atas kepentingan pribadi atau kelompok. Namun, jika sudah merambah ke tingkat ideologis, maka kontroversi atau konflik kependidikan sulit diatasi atau dihentikan karena pada tingkat ini masyarakat bertindak tidak lagi atas nama kepentingan pribadi atau kelompok, tetapi atas nama nilai-nilai dan atau keyakinan. Kontroversi atau konflik pendidikan di tingkat apapun tidak bisa diabaikan begitu saja atau dibiarkan berlarut-larut. Selain dapat menghambat upaya-upaya pengembangan, hal itu dapat secara signifikan mengurangi legitimasi, akseptibilitas, dan akuntabilitas suatu kebijakan atau program pendidikan. Konflik yang berlarut-larut dapat memicu sikap anarkis di kalangan pihak-pihak yang terlibat dalam konflik sehingga dapat menghambat penegakkan peraturan perundang-undangan bidang pendidikan.

#### **F. Demokratisasi**

Dalam lingkungan politik yang cenderung lebih terbuka dan demokratis, berbagai kebijakan dan program pendidikan tidak bisa ditetapkan atau dipaksakan melalui cara-cara yang otoriter, tetapi membutuhkan proses kebijakan yang dialogis dan demokratis. Meskipun lebih cepat, proses kebijakan yang otoriter dapat menimbulkan sikap apriori yang dapat mematikan kreativitas dan menghambat partisipasi masyarakat. Masyarakat akan memandang berbagai agenda pendidikan sebagai agenda penguasa sehingga menilai tidak turut bertanggung jawab dan tidak perlu berpartisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan. Proses kebijakan yang otoriter cenderung menggunakan pendekatan paksaan (*coercive approach*), yaitu pendekatan yang menekankan kontrol dan tekanan dalam menyelesaikan kontroversi dan konflik. Penyelesaian ditempuh melalui *winning-losing struggle* (perjuangan menang-kalah) dengan menggunakan jalur politik dan perjuangan fisik, arbitrase, dan pengadilan.

Meskipun cenderung menyita lebih banyak biaya, waktu, dan tenaga, proses kebijakan yang demokratis dapat melahirkan akseptibilitas dan legitimasi tinggi,

menghidupkan kreativitas, dan mendorong partisipasi masyarakat. Proses kebijakan yang demokratis cenderung menyelesaikan konflik dan kontroversi dengan menggunakan pendekatan konsensus dan kompromi, dengan menekankan perlunya negosiasi, *bargaining*, *lobbying*, dan mediasi melalui dialog, diskusi, atau musyawarah.

Pendekatan konsensus dan kompromi lebih sesuai dan aman dalam sistem politik yang lebih terbuka dan demokratis. Namun demikian, harus diingat bahwa konsensus dan kompromi dalam proses kebijakan pendidikan tidak mungkin bisa dibangun tanpa ada unsur-unsur penunjangnya, yaitu kekompakan visi dan misi bersama, serta keterpaduan antara kebijakan pendidikan dengan kebijakan bidang lainnya. Konsensus dan kompromi juga membutuhkan dukungan budaya lokal dan dukungan publik yang luas,

Pada era otonomi daerah yang penuh dinamika politik dan konflik kepentingan, semua kebijakan yang terkait dengan desentralisasi pendidikan tidak terpisahkan dari politik. Gagal atau suksesnya kebijakan-kebijakan pendidikan pada era ini lebih banyak disebabkan oleh alasan politik, bukan alasan pendidikan. Mampu atau tidaknya para pemegang otoritas pendidikan di pusat dan di daerah dalam membangun konsensus atau kompromi antara berbagai kelompok kepentingan pendidikan amat menentukan sukses atau gagalnya kebijakan-kebijakan pendidikan. Apabila dipaksakan atau diperintah dari atas, kebijakan-kebijakan tersebut tidak mungkin berjalan dan pasti menimbulkan kontroversi serta konflik politik berkepanjangan. Akibatnya, berbagai agenda perubahan pendidikan tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya dan keinginan bangsa Indonesia untuk mendapatkan sistem pendidikan nasional yang lebih baik dan bermutu sulit terwujud.

Pemerintah harus secara bertahap meninggalkan pola *top down* dan menerapkan pola *bottom up* dalam proses kebijakan pendidikan. Berbagai keputusan pendidikan hendaknya dimulai dan dikembangkan dengan mendorong keterlibatan konstruktif semua kelompok kepentingan. Mereka perlu diberi ruang untuk memberikan kontribusinya dan mengekspresikan aspirasi pendidikan mereka serta mer-apresentasikannya dalam berbagai kebijakan pendidikan. Kebijakan-kebijakan pendidikan hendaknya tidak dibuat atas dasar pilihan, preferensi, kemauan, dan kepentingan para pejabat pemegang otoritas, tetapi berdasarkan kondisi dan kebutuhan riil daerah.

## D&ftar Pustaka

- AgfUS Dwiyanto. (2002). *"Reformasi Birokrasi di Indonesia"*. Jogjakarta: Pusat Studi Kependuduk.an dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.
- Andi Bastian. (2003). *Audit Sektor Publik*. Jakarta: Visi Global Media.
- Baedhowi. (2004). *"Manajemen Pendidikan yang Efektif dalam Mencapai Keunggulan Mutu Pendidikan"*. Makalah tiisampaikan pada Seminar Interoasional Manajemen Pendidikan yang Efektif dalam Mencapai Keunggulan Mutu Pendidikan. Pada tanggal 7:9 - 31 Agustus 2004. Jakarta: Kevjasama ISMAPI-UPH-UBINUS-Labs School UNJ-Pemda Jakarta.
- Bray, M. ('1984). *"Education Planning in a Centralized System: The Papua New Guinea Experience"*. Sydney University Press and Waigani: University Papua New Guinea Press.
- Bray, IVY, (1999), *"Control of education: Issues and tensions in centralization and decentralization"*, in Amove, R. F., and Torres, C. A., (Eds.), *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the local*, Rowman & LiWefield, Lanharn, Maryland, pp. 207-232.
- Burki, S.J., et. Al (1999) *"Beyond the Center: Decentralizing the State"*. World Bank, Washington D.C,
- Burnett, N. et.al. (1995). *"Setting Investment Priorities in Education. Journal Finance and Development*. Desember 2005.
- Chan, S.M. Sam, T.T. (2005). *"A.nalisis Swot Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah"*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Farlex .(2004). *"The Free Dictionary"*, <http://www.thefreedictionary.com/> Decentralization.
- Fasli Jalai. Dedi Supriadi (ed), (2001;). *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*. Jogjakarta: Bappenas-Depdiknas-Adicita Karya Nusa.
- Fiske, E. B. Drost, J. (ed) .(1998). *Arah Pembangunan Desentralisasi Pengajaran Poliik dan Konsensus*. Jakarta: Grasindo.
- Fullan, M. (2000). *"The Three Stories of Education Reform"*. Volume 81 No 8 halaman 581 - 584/ April 2000. URL: <http://www.pdkintl.org/kappan/kful0004.htm> Phi Delta Kappa International.
- Jalal, F. Musthafa, B. (2:001). *"Education Reform in the Context of Regional Autonomy: The Case of Indonesia"*. Jakarta: Ministry of National Education & National Development Planning Agency the Republic of Indonesia and The World Bank.

- Kolehmainen-Aitken R-L. (2004). *"Decentralization's impact on the health workforce: Perspectives of managers, workers and national leaders"*.  
<http://www.human-resources-health.com/content/2/1/5>. 9 November 2004.
- M.S. Mawardi. (2001). "Dampak Desentralisasi dan Otonomi Daerah atas Kinerja Pelayanan Publik: Kasus Kabupaten Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat". Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- \_\_\_\_\_. (2002). "Dampak Desentralisasi dan Otonomi Daerah Atas Kinerja Pelayanan Publik: Kasus Kabupaten Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat". Field Report 2002. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- Markus Rani & Ronald Ngantung (ed). (2002). "Otonomi Daerah, Peluang dan Tantangan". Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Suara Pembaharuan.
- Nandang Mulyana. (2004). "Otonomi Daerah dan Kualitas Layanan"  
[http://www.banten.go.id/artikel/politik/pol\\_arsip.htm](http://www.banten.go.id/artikel/politik/pol_arsip.htm)
- Nurkholis (tanpa tahun) "Hakikat Desentralisasi Model MBS", <http://pendidikan.net/>
- Silalahi, T.B. (2002). "Otonomi Daerah Tingkat II, Urusan Siapa?" dalam "Otonomi Daerah, Peluang dan Tantangan". Markus Rani & Ronald Ngantung (ed). Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Suara Pembaharuan.
- Sirozi, Ml. (2005). "Poiitik Pendidikan: Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan". Jakarta: PT. RiadjaGrafindo Persada.
- Sooksomchitra, P. (2003). *"Reforming school administration in Thailand: A study on Public Primary Schools"*. A paper presented at the conference Making Educational Reform Happen: Learning from the Asian Experience and Comparative Perspectives. Bangkok, Suan Dusit Rajabhat University, 2003.
- Suyanto .(2004). "Persoalan Pendidikan Indonesia dalam Era Otonomi Daerah. Pendidikan Nasional Memasuki Era Otonomi Daerah". Dalam Memperkokoh Otonomi Daerah, Kebijakan, Evaluasi, dan Saran. Edy Suandi H., & Sobirin Malian (editor). Jogjakarta: Ull Press.
- \_\_\_\_\_.(2006). "Dinamika Pendidikan Nasional (Dalam Percaturan Dunia Global)". Jakarta: PASP Muhammadiyah.
- Syaikhu Usman, et.al. (2000). "Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Ko'ia Sukabumi, Jawa Barat". Draft laporan lapangan. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- T, Bossert, M.B. Chitah, D. Bowser. (2003). *"Decentralization in Zambia: resource allocation and district peiormance"*. National Library of Medicine, 2003 Dec;18(4):357-69.
- Tim Studi Desentralisasi dan Otonomi Daerah. (2000). "Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Kasus: Kota Banjarmasin, Kalimantan Selatan". Field Report 2002. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.

Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Usman Abu Bakar. (2004). "Pendidikan Nasional Memasuki Era Otonomi Daerah". Dalam "Memperkokoh Otonomi Daerah, Kebijakan, Evaluasi, dan Saran". Edy Suancii H., & Sobirin Malian (editor). Jogjakarta: Ull Press.

