

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DESENTRALISASI PENDIDIKAN DALAM KONTEKS PEMERINTAHAN ACEH

Edy Putra Kelana

Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas AIMuslim

ABSTRAK

Pendidikan Aceh memiliki banyak permasalahan yang terjadi terutama dalam implementasi desentralisasi pendidikan, baik itu hasil dari capaian prestasi siswa dan guru serta kepala sekolah, maupun wujud pendidikan Islami yang hanya sebatas simbol-simbol Islam. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis faktor-faktor penyebab belum efektifnya desentralisasi pendidikan Aceh dilihat dari aspek content of policy dan context of policy. Penelitian ini menggunakan post-positivisme dan metode kualitatif. Proses pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam, data dokumentasi dan pengamatan lapangan yang selanjutnya dianalisis dengan menggunakan analisis data interaktif. Belum adanya implikasi positif terhadap kemajuan pendidikan Aceh, baik dilihat dari prestasi siswa dan guru secara nasional maupun wujud pendidikan Islami, manfaat yang dirasakan dari kebijakan ini juga masih belum merata, standar pelayanan minimum (SPM) pendidikan untuk wilayah terpencil belum memadai, demikian pula perluasan dan pemerataan pendidikan belum menyetuh masyarakat di daerah terpencil, dari aspek, perubahan yang diharapkan dengan pendidikan Islami hanya sebatas simbol-simbol Islam saja, kemudian institusi yang memiliki kewenangan untuk memperbaiki pendidikan Aceh belum berperan dan berfungsi dengan baik, para pelaksana pendidikan seperti kepala sekolah, guru dan dinas pendidikan juga belum menjalankan peran dan fungsinya dengan baik. Pembiayaan pendidikan kabupaten/kota masih tergantung kepada pusat dan propinsi.

Kata Kunci: Kebijakan, Implementasi Kebijakan dan Pendidikan Islami

PENDAHULUAN

Pembentukan daerah otonom secara simultan merupakan kelahiran status otonomi yang didasarkan atas aspirasi dan kondisi obyektif dari masyarakat yang berada di wilayah tertentu. Diberlakukannya UU. No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, diharapkan mampu meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan secara merata di seluruh wilayah negara Indonesia. pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya selanjutnya tidak boleh lagi mencampuri penyelenggaraan urusan-urusan yang telah diserahkan kepada daerah, kecuali dalam bentuk pembinaan, koordinasi dan pengawasan.

Terdapat beberapa propinsi yang diberikan otonomi khusus, salah satunya adalah propinsi Aceh. Kekhususan ini merupakan peluang yang berharga untuk melakukan penyesuaian struktur, susunan, pembentukan dan penamaan pemerintahan di tingkat lebih bawah yang sesuai dengan

jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Aceh dalam bingkai negara kesatuan republik Indonesia (NKRI).

Untuk menjalankan otonomi khusus bagi propinsi Aceh pemerintah pusat mengulirkan undang-undang No. 11 Tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh. Tujuannya adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat Aceh melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Dengan diberlakukannya undang-undang No. 11 Tahun 2006 di harapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dalam negara NKRI. Salah satu tujuan otonomi daerah meningkatkan peran serta masyarakat (partisipasi).

Pelaksanaan desentralisasi pendidikan Aceh masih menghadapi masalah baik bersifat konseptual (*conceptual problem*) maupun masalah faktual (*factual problem*). Masalah konseptual antara lain: (1) konsep

pendidikan Islami, seperti yang tertuang dalam Qanun No 5 Tahun 2008, ternyata belum memiliki konsep yang jelas, (2) tidak ada hubungan yang jelas antara propinsi dan kabupaten/kota, (3) Tidak ada hubungan hirarkis antara dinas pendidikan propinsi dan dinas pendidikan kabupaten/kota .

Masalah faktual berkaitan dengan masalah-masalah yang muncul dalam implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan Aceh adalah belum berjalannya program-program yang sesuai dengan amanah *qanun* No 5 Tahun 2008 seperti pengelolaan proyek pengadaan sarana sekolah, proyek fisik pendidikan di sejumlah daerah di pantai barat yang didanai anggaran pendapatan dan belanja Aceh (APBA) tahun 2007. Seperti di Aceh Barat, di temukan pembangunan SMA unggul di Kabupaten Aceh Barat, tepatnya di daerah Meulaboh berkualitas rendah. Juga pembangunan sekolah anak usia dini tahun 2007, tidak dilaksanakan.

Kenyataan lain ialah bahwa *qanun* No 5 tahun 2008 yang sudah disusun, ternyata masih tetap sebagai sebuah dokumen yang belum sepenuhnya dapat dilaksanakan atau dipedomani, padahal pembangunan pendidikan harus berlandaskan pada landasan legal itu. Sejak disahkan pada pertengahan tahun 2008 sampai sekarang belum ada satupun pergub (peraturan gubernur) mengenai pedoman pelaksanaannya, pada hal tidak kurang dari 14 buah Pergub yang perlu dibuat untuk itu, salah satu diantaranya ialah mengenai pemantauan dan evaluasi atas penyelenggaraan pendidikan (Ps 68 dan 69).

Adapun yang termasuk unsur *context of policy* atau unsur yang berada di luar institusi bersangkutan dan karenanya tidak bisa dikendalikan secara sempurna oleh institusi bersangkutan. Meliputi: (1) *power, interest, and strategies of actors involved*, Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dan memiliki kewenangan dalam implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan Aceh. (2) *institution and regime characteristic*, Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa. Dalam hal ini akan dilihat aktor-aktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan

desentralisasi pendidikan Aceh (3) *compliance and responsiveness*. Tingkat kepatuhan dan responsivitas pada pelaksana dan pengelola pendidikan dalam mengimplementasikan kebijakan desentralisasi pendidikan Aceh.

METODE PENELITIAN

Peneliti menggunakan pendekatan *post-positivism* karena penelitian ini melihat implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan Aceh secara *komprehensif*, mulai dari aturan-aturan yang mengatur kebijakan pendidikan Aceh yaitu *qanun* No 5 Tahun 2008, aktor-aktor yang terlibat dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan, faktor-faktor penyebab belum efektifnya implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan Aceh. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah metode kualitatif. Metode kualitatif dipandang paling sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini. dengan menggunakan metode kualitatif, maka informasi yang didapat lebih lengkap, mendalam, dan dapat dipercaya. Dengan metode kualitatif, dapat pula ditemukan informasi yang bersifat perasaan, norma, nilai, keyakinan, kebiasaan, sikap mental, dan budaya yang dianut dari seseorang maupun kelompok orang.

Dalam penelitian kualitatif, konteks sosial yang meliputi kegiatan, pelaku kegiatan dan tempat kegiatan merupakan sumber data utama. Teknik pengumpulan data yang utama adalah observasi partisipatori (*participatory observation*), wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan penelusuran dokumen (*document tracking*). Observasi mendalam ditujukan terhadap kegiatan para pelaku di suatu tempat sebagai informan, sedangkan wawancara ditujukan selain kepada para pelaku tersebut juga orang lain yang mengetahui secara lebih mendalam terhadap semua aspek yang dimiliki pelaku tersebut. Dokumentasi kegiatan dan latar belakang pribadi para pelaku yang merupakan subyek penelitian dapat juga dijadikan sumber data.

Analisa data kualitatif lebih bersifat seni, dan menekankan kepada subyek peneliti. Selanjutnya Miles and Huberman memberi petunjuk secara umum langkah-

langkah dalam analisa data kualitatif, yaitu melalui proses “*data reduction*”, “*data display*”, dan “*conclusion / verification*”.

Sumber dan teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini disesuaikan dengan masalah dan tujuan penelitian. Dalam penelitian kualitatif, sumber data dipilih secara *purposive* dan mengutamakan *perspektif emik* artinya mementingkan pandangan responden, yakni bagaimana cara mereka memandang dan menafsirkan dunia dari penderiannya. Peneliti tidak bisa memaksakan kehendaknya untuk mendapatkan data yang diinginkan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DESENTRALISASI PENDIDIKAN ACEH

Berikut ini adalah uraian dan temuan implementasi kebijakan desentralisasi, di lihat dari *content of policy*:

Pihak-pihak yang berkepentingan terpengaruhi oleh Kebijakan Desentralisasi Pendidikan Aceh

Realita memperlihatkan bahwa Pemerintah Aceh belum berhasil mengimplementasikan kebijakan pendidikan sehingga belum membawa hasil yang maksimal bagi kemajuan pendidikan daerah itu. Di satu sisi, berbagai aturan hukum sebagai formulasi kebijakan sudah dibuat, tetapi hal itu tidak diimplementasikan dengan baik. Qanun No 5 Tahun 2008 tentang Sistem Pendidikan Aceh, sudah lama dibuat tetapi tidak berjalan. Padahal kebijakan tersebut sudah memuat berbagai hal untuk mendukung keistimewaan pendidikan Aceh. Tepat seperti yang dikatakan seorang wartawan serambi Indonesia, Ampuh Devayan yang biasa menulis tentang pendidikan, bahwa “keistimewaan pendidikan masih dalam qanun, baru ada dalam tataran konsep, tidak ada kebijakan operasionalnya”.

Tokoh Aceh dari berbagai elemen seperti akademisi, politikus, wartawan, LSM bahkan elit di lingkungan birokrasi sendiri merasa kecewa dan cenderung frustrasi melihat perkembangan pendidikan di daerahnya yang tidak menunjukkan *trend*

menggembirakan. Selama ini, yang dikejar hanya simbol-simbol luar saja. Seperti keinginan mengubah nama lembaga sekolah menjadi madrasah, pakaian muslim, atau membuat ornamen-ornamen yang menunjukkan ciri keislaman seperti tulisan Arab Jawi dan sebagainya. Padahal konsep pendidikan Islami yang diharapkan tidak demikian. Harusnya, bukan pada simbol-simbol yang bersifat seremonial belaka, tapi lebih substantif pada bobot pengajarannya.

Pendidikan yang diidealkan masyarakat bagi mewujudkan keistimewaan Aceh adalah kemajuan dalam bidang pengetahuan umum dan agama. Dengan otoritas yang dimiliki di tambah alokasi anggaran yang cukup, pendidikan di Aceh seharusnya tidak kalah dibanding daerah lain yang tidak mendapatkan predikat sebagai daerah istimewa dalam bidang pendidikan. Dengan konsep pendidikan Islami yang telah dicanangkan sebagai sistem pendidikan Aceh, anak-anak Aceh diharapkan memiliki kompetensi yang tinggi dalam ilmu pengetahuan dan teknologi tetapi juga beriman dan beramal shaleh.

Jenis mamfaat yang diterima oleh kelompok sasaran

Perluasan dan Pemerataan Kesempatan Belajar pada Pendidikan Dasar formal dan Non formal

a. Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD)

Implementasi kebijakan perluasan dan pemerataan kesempatan belajar pada anak usia dini (usia 4-6) disetiap kabupaten/kota dilakukan dinas pendidikan melalui kerjasama dengan pihak-pihak swasta. Dari hasil wawancara dengan beberapa kepala Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota, menyatakan bahwa Taman Kanak-kanak (TK) dan *Play Group* (usia 3-4 tahun) sudah ada sebelum renstra 2007-2012 dirumuskan, namun hingga kini angka partisipasi kasar (APK) dan angka partisipasi murni (APM) murid TK masih sangat rendah, apa lagi *play group*. Ini artinya target Renstra Pendidikan Propinsi pada tahun 2012 dimana anak usia 4-6 tahun terdaftar melalui pendidikan formal dan non-formal sebanyak 175.000 anak *play group* dan

75.000 anak TK sulit untuk dicapai. Karena hingga tahun 2009 masing-masing Kabupaten/Kota APK murid TK saja baru mencapai 10% sampai dengan 30%, kecuali Kota Banda Aceh sudah mencapai angka 67,28%.

b. Pendidikan Formal Sekolah Dasar dan Menengah Pertama (SD/MI dan SMP/MTs)

Berkaitan dengan kebijakan untuk meningkatkan APK dan APM pada jenjang pendidikan dasar (SD/MI dan SMP/MTs), tampaknya lebih menggembarakan dibanding dengan PAUD. Hal ini terungkap dalam proses wawancara dengan nara sumber di sebagian lokasi tempat penelitian, di mana menurut mereka pihak dinas pendidikan dan departemen agama (depag) telah meminta kepada pihak sekolah dan komite sekolah untuk meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya pendidikan melalui program wajib belajar. Di samping pihak dinas pendidikan dan depag sendiri juga melakukan kampanye serupa dalam berbagai pertemuan dinas di sekolah-sekolah.

Ketika dikonfirmasi pada pengambil kebijakan tertinggi di dinas pendidikan kabupaten/kota, umumnya mereka menyatakan bahwa program kampanye dan sosialisasi tentang tingkat penerimaan usia 7 tahun di kelas satu SD/MI telah disampaikan ke setiap sekolah, namun diakui hingga kini masih ada sekolah yang menerima murid usia di bawah 7 tahun. Salah satu faktor dominan penyebab terjadinya hal ini adalah masih banyaknya lulusan TK yang berusia 6 tahun (kurang dari 7 tahun), sehingga banyak orang tua yang memaksa kehendak agar anaknya diterima usianya belum sampai 7 tahun tetapi telah siap memasuki SD/MI. Implikasi dari pandangan itu adalah sekolah dapat menerima murid lebih banyak sehingga biaya operasional sekolah (BOS) juga lebih banyak diterima.

Perluasan kesempatan belajar pada pendidikan menengah

Dalam renstra pendidikan dinyatakan bahwa secara menyeluruh implementasi

kebijakan ini dimaksudkan untuk meningkatkan peluang pendidikan menengah atas dan mengembangkan pilihan orang tua dan siswa dalam program-program yang ditawarkan. Implementasi kebijakan perluasan dan pemerataan kesempatan belajar pada anak pendidikan menengah atas setiap Kabupaten/Kota dapat dikatakan masih rendah bila target yang ingin dicapai pada tahun 2012 adalah 100%. Indikator rendahnya perluasan ini dapat dilihat dari angka partisipasi (APK) dan angka partisipasi murni (APM) siswa di SMA/MA/SMK pada setiap kabupaten/kota berkisar 48% sampai 80%, kecuali Banda Aceh lebih 100%.

Berdasarkan kondisi itu upaya-upaya yang telah dilaksanakan di masing-masing Kabupaten/Kota untuk melakukan peninjauan ulang terhadap jaringan sekolah menengah (SMA/MA/SMK) masih perlu dilakukan secara terencana dengan mempertimbangkan pola permintaan dari siswa. Mengingat Angka Partisipasi Murni (APM) masih terbilang rendah, rata-rata 60% sedangkan hanya kota banda aceh yang mencapai 102.41%. Dengan adanya otonomi daerah dan desentralisasi pendidikan, daerah diberikan kewenangan untuk mengelola dan memberikan pelayanan pendidikan kepada seluruh masyarakat sesuai dengan prioritas tanpa harus bergantung kepada aturan-aturan teknis yang ditetapkan oleh pusat. Sejalan dengan pendapat di atas, Muta juga menyatakan bahwa alasan atau tujuan otonomi daerah bidang pendidikan, antara lain untuk memberikan pelayanan pendidikan yang lebih fleksibel, memberikan kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan pada tingkat sekolah. Seperti yang juga disampaikan oleh Smith dan Purkey Melalui desentralisasi pendidikan, keterlibatan pemerintah daerah, masyarakat dan sekolah akan lebih banyak dalam pengambilan keputusan Desentralisasi pendidikan ini memberikan peluang kepada pemerintah Aceh, agar APM dan APK di semua kabupaten/kota bisa meningkat, agar *educations for all* bisa terwujud.

Keluasan perubahan yang diharapkan dengan adanya kebijakan desentralisasi pendidikan Aceh

Fakta-fakta yang terungkap memperlihatkan bahwa keistimewaan pendidikan ternyata tidak memberi implikasi yang signifikan, baik terhadap kemajuan pendidikan secara umum maupun dalam menopang sistem pendidikan Islami yang dijadikan *style* pendidikan daerah yang dijuluki *Serambi Mekkah* ini, tidak adanya pergub dan perbup/perkot untuk melaksanakan pendidikan Islami, mengindikasikan tidak adanya komitmen yang sungguh-sungguh melaksanakan Qanun No 5 Tahun 2008, seperti yang dikatakan oleh Gary K.Clabaugh dan Edward G Rozyki, masih banyak terjadi *overlapping* dan kesalahan dalam implementasi program-program pendidikan. Inefektivitas akan terus terjadi jika para politisi, birokrat, dan masyarakat kurang memiliki komitmen tentang arah tujuan dan sasaran pendidikan. Pembaruan kebijakan pendidikan melalui pengembangan komitmen dan konsensus para birokrat, politisi, dan masyarakat adalah sesuatu yang menjadi prioritas. Komitmen dan konsensus dalam bidang pendidikan sangat diperlukan dalam rangka mengetahui harapan masyarakat terhadap suatu isu dan menyepakati bagaimana melakukannya.

Posisi pembuat kebijakan, pihak yang terlibat untuk mengubah secara substantif maupun teknis kebijakan pendidikan Aceh

Keberhasilan sebuah kebijakan di tentukan juga oleh institusi yang memiliki kewenangan untuk memberikan memberikan masukan kepada perumus kebijakan agar kebijakan tersebut mengalami perubahan kearah yang lebih baik. Seperti yang dikatakan oleh Grindle bahwa implementasi kebijakan ditentukan oleh seberapa besar kekuatan dan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga-lembaga untuk memperbaiki kebijakan, agar kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan.

Tujuan dari desentralisasi pendidikan adalah keikutsertaan seluruh *stakeholders* dalam merumuskan kebijakan pendidikan

Aceh, Qanun No 5 Tahun 2008, memberikan peluang yang cukup besar terhadap lembaga-lembaga yang dibentuk untuk berpartisipasi secara aktif dalam penyelenggaraan pendidikan Aceh. Seperti yang dikatakan oleh Muta (2000), Smith (1985) dan Purkey, Stinnetee (1993), dan Indra Jati Sidi (2001), melalui desentralisasi pendidikan, keterlibatan pemerintah daerah, masyarakat dan sekolah akan lebih banyak dalam pengambilan keputusan. Menurut Grindle keberhasilan implementasi kebijakan juga ditentukan oleh keterlibatan intitusi lain dalam proses penyelenggaraan pendidikan. Institusi-institusi yang diberikan kewenangan oleh Qanun No 5 Tahun 2008 untuk memberikan masukan-masukkan terhadap perbaikan-perbaikan atau saran-saran dalam rangka penyelenggaraan pendidikan Aceh adalah Majelis Pendidikan Daerah (MPD) baik yang ada di propinsi, maupun kabupaten/kota, pengawas sekolah dan komite sekolah.

Rendahnya Kualitas Guru

Menurut data tahun 2009 terdapat sekitar 82 persen guru SD/MI dinyatakan masuk katagori tidak layak mengajar, lebih dari 68 persen guru SLTP/MTS secara akademik tidak layak berdiri di depan kelas, dan hanya sekitar 48 persen guru SMA di Aceh yang dinyatakan dapat mempertanggungjawabkan *cognitive competence*-nya di depan kelas. Selain itu menurut hasil test yang diadakan oleh Dinas Pendidikan Propinsi Aceh terhadap 260 guru bahasa Inggris yang memperoleh nilai TOEFL antara 400 s.d.512 hanya 18 orang. Sedangkan sisanya memperoleh nilai di bawah 400. Kemudian untuk bidang matematika dan sains, dari 360 guru yang di *test* hanya 22% yang mampu menjawab antara 61-85 persen soal-soal SMPTN.

Persoalan banyaknya guru yang tidak memiliki kompetensi dalam melaksanakan tugas secara *linier* berakibat pada kualitas *output* pendidikan yang rendah. Dalam konteks keistimewaan pendidikan Aceh yang menerapkan sistem pendidikan Islami, muncul suatu pertanyaan “bagaimana guru-guru dengan kualitas yang minus tersebut bisa menciptakan inovasi dalam mengajar?”

Jangankan untuk mengintegrasikan substansi nilai-nilai keislaman dan budaya daerah ke dalam mata pelajaran yang diajarkan, materi pelajarannya tidak dikuasai dengan baik.

Salah satu faktor penyebab belum efektifnya implementasi desentralisasi pendidikan Aceh adalah rendahnya *translation ability* para guru dalam melaksanakan peran dan fungsinya sebagai guru, dari data dinas pendidikan propinsi menyebutkan bahwa 75% guru di Aceh tidak layak mengajar. Agar Qanun No 5 Tahun 2008 bisa dilaksanakan maka para pelaksana pendidikan seperti guru harus berkualitas, menuju guru yang berkualitas harus melalui pelatihan-pelatihan. Seperti yang dikatakan oleh Gerston (1992), *translation ability* yaitu kemampuan para pelaksana untuk menerjemahkan apa yang sudah diputuskan oleh pengambil keputusan untuk dilaksanakan. Untuk peningkatan sumber daya manusia (SDM) dalam rangka mewujudkan guru yang berkualitas maka, harus ada program-program peningkatan kualitas guru seperti pelatihan-pelatihan, seminar, lokakarya, dan menghidupkan Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP) di masing-masing tingkatan sekolah dll.

Tidak berjalannya Sistem Penjamin Mutu Pendidikan

Salah satu faktor agar efektif desentralisasi pendidikan Aceh adalah dengan memiliki dan menerapkan sistem penjamin mutu pendidikan (*quality assurance*). Penjamin mutu pendidikan telah diperintahkan penerapannya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP), Pasal 91, ayat (1), (2) dan (3) PP tersebut menyatakan : Setiap satuan pendidikan pada jalur formal dan nonformal wajib melakukan penjaminan mutu pendidikan. Penjaminan mutu pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk memenuhi atau melampaui Standar Nasional Pendidikan. Penjamin mutu pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara bertahap, sistematis, dan terencana dalam suatu program penjaminan mutu yang memiliki target dan kerangka waktu yang jelas.

Penjamin mutu pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara bertahap, sistematis, dan terencana dalam suatu program penjamin mutu yang dimiliki target dan kerangka waktu yang jelas. Dalam konteks pendidikan, pengertian mutu mengacu pada proses pendidikan dan hasil pendidikan, harus berimbang. Hasil memang penting kita perhatikan, sebab sebuah proses itu bisa dilihat dari hasil yang didapat. Namun, mestinya proses pendidikan adalah hal yang lebih diperhatikan lagi dengan seksama, pada proses inilah ditentukan apa hasil yang akan didapat dalam kurun waktu tertentu, 1 tahunan, 5 tahunan, bahkan 10 tahunan.

Program Dinas Pendidikan Aceh seperti yang dikatakan oleh kepala Dinas Pendidikan Aceh adalah fokus pada peningkatan kualitas guru di sekolah. Hal ini memang perlu dilakukan dengan segera, sesuai dengan hasil Uji Kompetensi Awal Guru. Satu hal yang juga tidak kalah menariknya untuk dicermati adalah salah satu aktor penentu kualitas sebuah proses pendidikan di sekolah adalah kepala sekolah. Kepala sekolah harus benar-benar menjadi jabatan dalam menunjang pencapaian kualitas terbaik. Faktanya banyak kepala sekolah sibuk mengurus pembangunan fisik sekolah

Pendidikan yang bermutu sangat membutuhkan tenaga kependidikan yang profesional. Tenaga kependidikan mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan pengetahuan, keterampilan, dan karakter peserta didik. Oleh karena itu tenaga kependidikan yang profesional akan melaksanakan tugasnya secara profesional sehingga menghasilkan tamatan yang lebih bermutu. Menjadi tenaga kependidikan yang profesional tidak akan terwujud begitu saja tanpa adanya upaya untuk meningkatkannya, adapun salah satu cara untuk mewujudkan adalah dengan pengembangan profesionalisme ini membutuhkan dukungan dari pihak yang mempunyai peran penting adalah kepala sekolah, dimana kepala sekolah merupakan pemimpin pendidikan yang sangat penting karena kepala sekolah berhubungan langsung dengan pelaksanaan program pendidikan di sekolah.

Faktor penyebab yang lainnya, belum efektifnya implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan Aceh adalah rendahnya kualitas kepala sekolah, rendahnya kualitas kepala sekolah disebabkan karena pemilihan kepala sekolah tidak berdasarkan kemampuan manajerial yang baik sebagai kepala sekolah. Padahal didalam Qanun No 5 Tahun 2008, sudah di tentukan syarat-syarat untuk menjadi kepala sekolah yang harus terlebih dahulu dipenuhi oleh calon kepala sekolah. Namun realita di lapangan, yang diangkat menjadi kepala sekolah adalah anggota tim sukses bupati/walikota atau ada keterkaitan keluarga dan pertemanan. Masa jabatan kepala sekolah (SMA) yang sebelum Otonomi Daerah, rata-rata 4 - 5 tahun, namun pada Otonomi Daerah sekarang, masa jabatan seorang kepala SMA ada yang kurang dari dua tahun. Dalam otonomi daerah, kebijakan juga diwarnai dominasi birokrat pemerintah daerah yang menciptakan situasi tidak kondusif.

Belum Berjalannya Peran dan Fungsi Dinas Pendidikan

Dari temuan dilapangan perihal peran dan fungsi dinas pendidikan, belum menjalankan peran dan fungsinya dengan baik, indikatornya adalah kerja-kerja dinas masih banyak, mengerjakan hal-hal yang bersifat fisik, seperti memfasilitasi pembangunan infrastruktur sekolah : pengadaan laboratorium sekolah, pagar sekolah, ruang belajar dll. Sebenarnya hal terpenting yang dilakukan oleh dinas pendidikan adalah bagaimana melakukan koordinasi dengan baik antar bidang yang ada di dalam dinas pendidikan dan koordinasi dengan kepala sekolah, agar dinas pendidikan memahami apa yang dibutuhkan sekolah, menurut Gerston (1992) inilah yang dimaksud dengan *policy initiation* proses pengambilan keputusan tidak berdasarkan analisis kebutuhan (*needs analysis*), ini disebabkan rendahnya *translation ability* para pengelola pendidikan. Untuk mengatasi ini semua, maka diperlukan program peningkatan sumber daya manusia (SDM) bagi pengelola pendidikan yaitu dinas pendidikan, agar program-program dinas

pendidikan bisa menyentuh kebutuhan sekolah yaitu fokus menangani pelaksana pendidikan seperti menyusun program pelatihan dalam rangka meningkatkan kualitas kepala sekolah, guru, pengawas sekolah dan komite sekolah.

Sumber Daya Pembiayaan Pendidikan Aceh

Keberhasilan sebuah implementasi kebijakan publik menurut Grindle, dalam hal ini kebijakan desentralisasi pendidikan Aceh juga sangat tergantung kepada sumber daya keuangan, atau pembiayaan pendidikan Aceh. Dalam paparan dibawah ini akan dianalisis tentang pembiayaan pendidikan melalui APBA, pembiayaan melalui APBK, dan pembiayaan pada tingkat sekolah.

Pembiayaan Pendidikan Melalui APBA

Dalam anggaran tahun 2008, Aceh memperoleh dana pendidikan sekitar Rp. 1,364 triliun atau 16 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA). Pada tahun 2009 angkanya meningkat menjadi Rp. 1,835 triliun. Dana sebesar ini berasal dari 30% bagian dari tambahan dana hasil migas dan sebagian dana otonomi khusus. Menurut Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus, paling sedikit 30% (tiga puluh persen) dari tambahan dana bagi hasil minyak dan gas bumi yang bersumber dari APBN dialokasikan untuk membiayai program dan kegiatan pembangunan pendidikan di Aceh. Selain itu, sebagian dari dana otonomi khusus juga dialokasikan untuk pembangunan pendidikan.

Dana pendidikan yang besar diharapkan membawa dampak yang besar pula terhadap kinerja sektor pendidikan. Indikator-indikator kinerja pendidikan diharapkan memperlihatkan *trend* yang meningkat dari waktu ke waktu, khususnya setelah Aceh memperoleh alokasi anggaran pendidikan yang besar. Untuk itu sangat diperlukan evaluasi hasil kinerja bidang pendidikan, baik pada tingkat propinsi maupun pada tingkat kabupaten/kota. Pada setiap jenjang

pemerintahan, kewenangan pengelolaan anggaran pendidikan perlu dievaluasi.

Pembiayaan Pendidikan melalui APBK

Menurut ketentuan pasal 6 Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008, Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus, penyusunan program dan kegiatan pendidikan mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Aceh dan Kabupaten/Kota, Rencana Pembangunan Jangka Mengengah (RPJM) Aceh dan Kabupaten/Kota, serta RKPA dan RPKK. Selanjutnya pendanaan program dan kegiatan setiap tahun dianggarkan dalam APBA, yang menyiratkan bahwa TDBH migas sebenarnya dikelola oleh pemerintah propinsi.

Dari anggaran yang dialokasikan lebih banyak, anggaran digunakan untuk pembangunan fisik daripada pembangunan nonfisik seperti pelatihan bagi kepala sekolah, guru dan pengawas sekolah, ini mengindikasikan bahwa tidak ada relevansi antara anggaran pendidikan yang besar terhadap peningkatan mutu pendidikan Aceh, karena tidak adanya program-program peningkatan sumber daya manusia (SDM) baik bagi pengelola sekolah maupun bagi pelaksana sekolah. Seperti yang tergambar dalam tabel 19 dibawah ini hanya kabupaten bener meriah dan lhoksemawe yang menganggarkan dana pendidikan non gaji diatas 10%, selain kabupaten/kota tersebut, anggaran pendidikan non gaji dibawah 10% dari total dana APBK.

Pembiayaan Pendidikan Pada Tingkat Sekolah

Sumber pembiayaan pendidikan pada tingkat sekolah di Aceh khususnya SD/MI masih didominasi oleh anggaran pemerintah, baik daerah maupun pusat. Hampir 85% dana pendidikan untuk level pendidikan ini bersumber dari pemerintah, disusul oleh bantuan donor internasional, sekolah dan partisipasi masyarakat berturut-turut sebesar 14%, 0,64% dan 0,51%. Berdasarkan kabupaten/kota, pada tahun 2009 Kabupaten Aceh Besar mendapat

alokasi terbesar dari total anggaran pemerintah, yaitu sebesar 14,5% dari total dana sebesar Rp. 429 milyar, sedangkan Kota Sabang memperoleh alokasi dana pendidikan paling kecil.

Sementara itu, Kota Banda Aceh berada pada posisi yang paling baik dibandingkan Kabupaten/Kota lainnya karena hampir 5% pembiayaan pendidikan di tingkat SD/MI bersumber dari partisipasi masyarakat disusul Kabupaten Aceh Barat dengan tingkat partisipasi lebih dari 4 persen. Ada enam kabupaten.kota yang menunjukkan belum adanya partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pendidikan di tingkat SD/MI, yaitu: Bener Meriah, Pidie Jaya, Sabang, Langsa, Lhoksemawe, dan Sabulussalam.

***The Context of Policy* dari Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pendidikan Aceh**

Konteks dimana dan oleh siapa kebijakan tersebut diimplementasikan juga akan berpengaruh pada tingkat keberhasilannya, karena seberapa baik dan mudahnya kebijakan dan seberapa dukungan kelompok sasaran, hasil implementasi tetap bergantung pada implementornya. Karakter dari pelaksana akan mempengaruhi tindakan-tindakan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan karena pelaksana adalah individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi dan kepentingan pribadi yang ingin mereka capai. Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan terdapat suatu kemungkinan dari pelaksana untuk memblokir apa yang sudah ditentukan demi kepentingan pribadinya, sehingga dapat menjauhkan tujuan dari kebijakan sebenarnya.

Dalam pembahasan ini, akan dianalisis tentang kewenangan dan otoritas yang dimiliki oleh pengambil dan penentu kebijakan dalam mengimplementasikan kebijakan desentralisasi pendidikan Aceh. Pertama seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam perumusan dan penentuan kebijakan desentralisasi pendidikan Aceh, *kedua*, karakteristik institusi dan rejim yang berkuasa, disini akan dibahas pihak-pihak mana saja yang turut serta mempengaruhi kebijakan

desentralisasi pendidikan Aceh *ketiga* adalah bagaimana kepatuhan maupun respon para pelaksana pendidikan dan pengelola pendidikan.

Kewenangan urusan pemerintah pusat yang tergolong kedalam sistem residu, yaitu secara umum telah ditentukan terlebih dahulu tugas-tugas yang menjadi pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Kebaikannya terutama terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, pemerintah daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari pemerintah pusat.

Faktor penyebab belum efektifnya implementasi desentralisasi kebijakan pendidikan Aceh seperti yang tertuang dalam Qanun No 5 Tahun 2008 tentang Sistem Pendidikan Aceh, disebabkan karena belum adanya petunjuk pelaksana dari pemerintah propinsi dalam hal ini Dinas Pendidikan Propinsi tentang bagaimana mengimplementasikan Qanun tersebut, terutama pada pasal yang mengatakan bahwa pendidikan Aceh adalah pendidikan yang bernuansa Islam. Ini terkait dengan siapa yang berwenang membuat petunjuk pelaksana teknis. Ini yang menjadi masalah selama ini di Aceh sehingga mutu pendidikan Aceh masih belum sesuai dengan harapan masyarakat Aceh. Untuk tidak menimbulkan kontroversi yang tidak bermanfaat, ada baiknya kalau hubungan antara Dinas Propinsi dengan Dinas Tingkat Kabupaten dan Kota di tata secara komplementer. Artinya, disamping kabupaten/kota berkedudukan sebagai pelaksana wewenang otonomi khusus dari propinsi, perlu diatur pembagian tugas antara dinas-dinas propinsi dengan dinas-dinas kabupaten/kota yang bersifat saling melengkapi (*complementarity*).

Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan program seperti yang dikatakan Grindle adalah aktor-aktor politik dalam hal ini anggota legislatif maupun aktor-aktor birokrasi saling mempengaruhi untuk mendapatkan apa. Hasil temuan di lapangan untuk konteks Aceh, ternyata ada pihak-pihak yang sebelumnya tidak diperhitungkan

keberadaannya tapi pada saat program berjalan, disana keberadaan mereka muncul dan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan Aceh. Mereka hadir pada saat di sekolah tersebut berlangsung pembangunan fisik sekolah untuk mendukung proses belajar mengajar, seperti pembangunan infrastruktur sekolah seperti pagar, laboratorium, ruang belajar, wc, dll.

Hasil temuan dilapangan, baik melalui observasi maupun wawancara dengan beberapa pihak yang peduli dan pengelola pendidikan bisa disimpulkan bahwa implementasi pendidikan Islam disekolah-sekolah belum berhasil disebabkan karena secara teknis yang diatur baik itu oleh Pergub maupun Perbup belum lahir, sehingga apa yang terjadi dilapangan, dalam hal ini disekolah-sekolah hanya sebatas seremonial saja, tanpa memiliki tujuan yang jelas, di hampir seluruh sekolah tingkatan baik itu dasar maupun menengah, implementasi pendidikan Islam antar sekolahpun menjadi berbeda-beda tergantung kepada kepala sekolah dan guru di masing-masing sekolah. Hal ini disebabkan karena di tingkat dinas pendidikan baik dinas pendidikan Propinsi maupun dinas pendidikan Kabupaten/kota, belum memiliki konsep yang jelas tentang bagaimana menerapkan pendidikan Islami di tingkat sekolah dasar, menengah dan tinggi.

Dari paparan diatas perihal kepatuhan dan respon para pelaksana dan pengelola pendidikan diperoleh kesimpulan *pertama*, bahwa proses pengambilan keputusan tidak di tentukan oleh secara objektif dan tanpa analisis kebutuhan (*need analysis*) dalam pemecahan masalah pendidikan, tetapi lebih ditentukan oleh *interest* aktor penentu kebijakan daerah yang berakibat pada kurang relevannya kebijakan pendidikan dengan kebutuhan masyarakat, inilah yang disebut oleh Gerston (1992) dengan perspektif *policy initiation*. *Kedua*, ketidakmampuan para pelaksana dan pengelola pendidikan dalam menyelenggarakan pendidikan di Aceh sesuai dengan Qanun No 5 Tahun 2008, disebabkan karena kurangnya kualitas sumber daya manusia (SDM) para

pelaksana dan pengelola pendidikan, senada dengan apa yang dikatakan oleh Gerston (1992) dan Beadhowi (2004) faktor-faktor belum efektifnya implementasi sebuah program disebabkan karena kemampuan aparaturnya pemerintah Kabupaten/Kota dipandang dari konsep “*translation ability*” belum cukup efektif dalam pengelolaan pelayanan pendidikan di daerah kabupaten/kota.

PENUTUP

Simpulan

Penelitian tentang implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan Aceh dalam konteks pemerintahan Aceh mengangkat rumusan dua masalah yaitu bagaimana implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan Aceh dilihat dari *content of policy* dan bagaimana implementasi kebijakan desentralisasi dilihat dari *context of policy*. Sesuai dengan tujuan penelitian yang telah ditetapkan, maka ada dua kesimpulan. Pertama adalah kesimpulan yang berkaitan dengan faktor-faktor belum efektifnya implementasi desentralisasi pendidikan Aceh dilihat dari faktor *content of policy* dan Kedua faktor-faktor belum efektifnya implementasi desentralisasi pendidikan Aceh dilihat dari faktor *context of policy*.

Saran

1. Perlu adanya kebijakan untuk menyelenggarakan pelatihan, bagi pelaksana pendidikan mulai dari guru, kepala sekolah dan pengawas sekolah, agar bisa melaksanakan peran dan fungsinya dengan baik;
2. Agar pengelola pendidikan dalam hal ini dinas pendidikan bisa menjalankan peran dan fungsinya dengan baik, sebaiknya pembangunan fisik sekolah seperti ruang kelas, ruang laboratorium, pagar sekolah, dan lain-lain, dilaksanakan oleh dinas pekerjaan umum saja, sehingga dinas pendidikan dan sekolah bisa lebih fokus melaksanakan program peningkatan mutu pendidikan;

3. Dalam mengawasi pendidikan di Aceh, pemberdayaan Majelis Pendidikan Daerah (MPD) mulai dari MPD tingkat propinsi sampai MPD tingkat kabupaten/kota mutlak untuk dilakukan, segera membentuk sekretariat Majelis Pendidikan Daerah (MPD) dan mengadakan rekrutmen orang-orang yang berkompeten untuk mengisi struktur MPD. Kemudian peran komite sekolah juga perlu diberi ruang untuk menyampaikan masukan demi perbaikan pendidikan;
4. Agar dinas pendidikan kabupaten/kota bisa membuat perencanaan dan pengelolaan keuangan, maka sebaiknya dana pendidikan yang bersumber dari dana otonomi khusus (otsus) dan tambahan dana bagi hasil (TDBH) minyak dan gas (Migas) bumi, diserahkan pengelolaannya kepada dinas pendidikan kabupaten/kota.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Soelaiman, Darwis, *Masa Depan Pendidikan di Aceh: Upaya Perbaikan Generasi Aceh*, Makalah disampaikan pada Lokakarya Nasional dan Kongres Mahasiswa Pascasarjana Aceh se-Indonesia di Jakarta, 15 April 2012
- Abdul Chakim, 2002. *Pendidikan Kecakapan Hidup: Life Skill*, dalam Jurnal Ilmiah Tarbiyah STAIN Tulungagung, Vol. 24, No. 9.
- Aceh Local Governance Programme, 2009. *Isu Kritis Pendidikan di Aceh*” ALGAP, Laporan Penelitian, ALGAP. Banda Aceh.
- Ace Suryadi dan H.A.R. Tilaar, 1994. *Analisis Kebijakan Pendidikan Suatu Pengantar*, Bandung, P.T. Remaja Rosdakarya.
- AR Mustopadidja 2002. *Manajemen Proses Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*

- Kinerja*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara
- Baedhowi, 2004, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan : Studi Kasus di Kabupaten Kendal dan Kota Surakarta*. Disertasi. UI Jakarta
- Cheema, G.S. and Dennis A. Rondenelli (1983). *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc
- Cut Zahri Harun 2007, *Pendidikan Nanggroe Aceh Darussalam Masa Depan Menghasilkan SDM yang Berakhlakul Karimah*. Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan. Balitbang Depdiknas. Jakarta.
- Dodi Natika, MS, 2008. *Potret dan Prospek Pelaksana Desentralisasi Pendidikan*, Seminar, di Bappenas, Jakarta.
- Danim, Sudarwan. 2008 *Visi Baru Manajemen Sekolah: Dari Unit Birokrasi ke Lembaga Akademik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Endraswara. Suwardi. 2006. *Metodelogi Penelitian Kebijakan Kebudayaan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Fatah, Nanang. 2006. *Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya Offset
- Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam, Keputusan Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 23 Th. 2002 Tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Organisasi dan Tata Kerja Majelis Pendidikan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
- Islamy, Irfan, 2003. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Penerbit PT Bumi Aksara, Jakarta
- Jerome, S. Arcaro, 2006. *Quality in Education: An Implementation Handbook*. Peterjemah Yosol Iriantara. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Indra Djati Sidi. (2001). *Menuju Masyarakat Belajar: Menggagas Paradigma Baru Pendidikan*, Jakarta: Paramadina dan PT Logos Wacana Ilmu
- J, Fernandez. (1992). "Mencari Bentuk Otonomi Daerah dan Upaya Memacu Pembangunan Regional di Masa Depan" dalam Jurnal Ilmu-ilmu Sosial (JIIS), No 2 Kerjasama PAU-ISUI dengan PT Gramedia Widiaswara Indonesia
- Josef R Kaho. (1991) *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, (Identifikasi Beberapa faktor yang mempengaruhi penyelenggaraannya)*. Jakarta: CV. Rajawali
- Joko Widodo, 2001. *Good Governance, Telaah dari Dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Surabaya: Insan Cendikia
- Khomsiyah, 2002, *Anteseden dan Konsekuensi Pembelajaran Organisasional pada Kantor akuntansi Publik: Suatu Perspektif Teoritis*. Media Akuntansi, IX (26)
- Kristiadi, J.B., 1993. *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara RI.