

PENDIDIKAN DI INDONESIA DI ERA DESENTRALISASI PENDIDIKAN

Oleh

Martono

(Dosen PBS, FKIP, Untan, Pontianak)

Abstrak: Untuk peningkatan mutu pendidikan dan pelayanan pendidikan yang lebih baik, strategi desentralisasi perlu diarahkan pada penanganan beberapa isu kebijakan yang strategis. Desentralisasi pendidikan pada hakikatnya merupakan pengakuan bahwa proses pendidikan tidak akan bisa berjalan dengan baik kalau semuanya dikontrol dari pusat. Dengan kebijaksanaan desentralisasi memerlukan pelaksanaan yang bertanggung jawab, inovatif, kreatif, dan berjiwa mandiri. Pemegang kendali pendidikan di tingkat bawah akan memunyai peran yang lebih besar. Keadaan ini akan mendorong kreativitas dan improvisasi dalam melaksanakan pendidikan, sehingga akan terdapat usaha yang terus menerus untuk meningkatkan kualitas pendidikan.

Kata kunci: pendidikan, desentralisasi pendidikan, mutu pendidikan,

Pendahuluan

Untuk mencedaskan kehidupan bangsa, diperlukan pendidikan nasional yang baik. Pendidikan nasional negara Indonesia adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman. Untuk mencapai tujuan pendidikan nasional diperlukan UU tentang Sistem Pendidikan Nasional. Sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan

nasional (UU No. 20 Th 2003:5). Komponen sistem pendidikan nasional mencakup tata peraturan perundangan/ kebijakan, organisasi pendidikan, kurikulum, sumber daya manusia, sarana dan prasarana pendidikan, dana, peserta didik, lingkungan fisik, dan kerjasama dengan berbagai pihak.

Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang menganut azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah telah memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk menyelenggarakan pelayanan pendidikan secara otonom. Kebijakan dalam menyelenggarakan desentralisasi pendidikan

telah dituangkan dalam berbagai peraturan perundangan, seperti: ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang "Penye-lenggaraan Otonomi Daerah; Pengatur-an Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber daya Nasional yang berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)"; Undang-Undang RI No. 22/1999 tentang "Pemerintah Daerah"; Undang-Undang RI No. 25/1999 tentang "Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah", serta Undang-Undang No. 20/2003 tentang "Sistem Pendidikan Nasional" (Depdiknas, 2004:1).

Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang, secara intensif telah, sedang, dan akan terus melaksanakan upaya peningkatan mutu pendidikan pada semua jenis dan jenjang pendidikan. Selama ini kita telah mengeluarkan biaya yang besar, tenaga yang banyak, waktu yang lama untuk meningkatkan mutu pendidikan, misalnya, melalui penataran guru, penyebaran buku dan alat pelajaran, pengembangan kurikulum, perbaikan sarana dan prasarana pendidikan, peningkatan metode dan pendekatan mengajar, dan sebagainya. Dalam desentralisasi ini, masalah pendidikan berhubungan dengan kesiapan institusional di pusat maupun di daerah, antara lain dalam bentuk: aturan, mekanisme, sarana-prasarana dan biaya, organisasi dan tatalaksana, serta kemampuan

aparaturnya dalam melaksanakan desentralisasi pendidikan (Depdiknas, 2004:11).

Untuk menciptakan peningkatan mutu pendidikan, pelayanan pendidikan yang lebih baik, maka strategi desentralisasi perlu diarahkan pada penanganan beberapa isu kebijakan yang strategis. Sebagian isu kebijakan bersifat struktural karena menyangkut perubahan nilai, sikap, dan perilaku yang telah berkembang dalam sejarah peradaban, dan untuk menanganinya memerlukan waktu yang tidak singkat.

Untuk mengatasi masalah tersebut, pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan dalam pelayanan bidang pendidikan nasional kepada daerah otonom secara utuh mulai dari pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan sampai dengan pengendaliannya di lapangan, dengan tetap memelihara terjalannya hubungan yang serasi antara kebijakan pusat, daerah dan antardaerah. Dalam makalah ini akan dideskripsikan tentang pengertian pendidikan, mutu pendidikan, pengertian desentralisasi, pemilahan substansi desentralisasi pendidikan, masalah yang akan dihadapi dalam peningkatan mutu pendidikan, dan faktor pendukung peningkatan pendidikan dalam desentralisasi pendidikan.

Mutu Pendidikan

Sampai saat ini mutu pendidikan cenderung masih

merupakan suatu konsep yang abstrak. Berbagai cara berpikir telah dikembangkan untuk mencoba memberikan suatu pengertian mutu pendidikan, tetapi dalam kenyataan konsep tentang mutu ini masih tetap bergerak dalam bentuk-bentuknya yang masih bersifat retorika, artinya bahwa mutu pendidikan masih bergerak dari gagasan satu ke gagasan lain; belum kita terjemahkan secara tepat ke dalam ukuran dan tindakan yang lebih nyata. Mutu dan efektivitas pendidikan merupakan permasalahan yang kompleks dan multidimensional. Jika kita berbicara mutu pendidikan artinya kita sedang meneropong keseluruhan dimensi pendidikan yang satu sama lain saling terkait.

Efisiensi pendidikan memiliki kaitan langsung dengan pendayagunaan sumber-sumber pendidikan yang terbatas secara optimal sehingga memberikan dampak yang optimal pula. Suatu program pendidikan yang efisien, cenderung ditandai dengan pola penyebaran dan pendayagunaan sumber-sumber pendidikan yang sudah ditata secara efisien. Program pendidikan yang efisien ialah yang mampu menciptakan keseimbangan antara penyediaan dan kebutuhan akan sumber-sumber pendidikan sehingga upaya pencapaian tujuan tidak mengalami hambatan. Dengan demikian, sistem atau program pendidikan yang efisien ialah yang mampu mendistribusikan sumber-sumber pendidikan secara adil dan merata

agar setiap peserta didik memperoleh kesempatan sama untuk mendayagunakan sumber-sumber pendidikan tersebut dan mencapai hasil yang maksimal. Dalam pengertian ini, mutu pendidikan tidak dapat dipisahkan dengan konsep efektivitas, keadilan, dan pemerataan.

Sungguhpun sulit untuk menentukan karakteristik atau ukuran yang digunakan untuk mengukur kualitas pendidikan, namun beberapa indikator dapat digunakan sebagai rambu-rambu pemberi sinyal mengenai kekhawatiran kita tentang mutu atau kualitas pendidikan kita. Beberapa indikator itu yang penting ialah mutu guru yang masih rendah pada semua jenjang pendidikan. Begitu pula alat-alat bantu proses belajar-mengajar seperti buku teks, peralatan laboratorium dan bengkel kerja belum memadai. Hal ini memang bergantung pula kepada besarnya biaya yang diperuntukkan bagi pendidikan per unit, maupun alokasi dana bagi pendidikan dari APBN serta persentase biaya pendidikan

Pendidikan yang bermutu akan menghasilkan sumber daya manusia yang memiliki pengetahuan yang baik dan kepribadian yang baik pula. Pengalaman sejarah bangsa-bangsa di dunia menunjukkan bahwa pendidikan merupakan faktor penting dan utama bagi kemajuan bangsa. Menurut John C. Bock (Zamroni, 2000:2) peran pendidikan adalah sebagai berikut: (a)

merupakan suatu konsep yang abstrak. Berbagai cara berpikir telah dikembangkan untuk mencoba memberikan suatu pengertian mutu pendidikan, tetapi dalam kenyataan konsep tentang mutu ini masih tetap bergerak dalam bentuk-bentuknya yang masih bersifat retorika, artinya bahwa mutu pendidikan masih bergerak dari gagasan satu ke gagasan lain; belum kita terjemahkan secara tepat ke dalam ukuran dan tindakan yang lebih nyata. Mutu dan efektivitas pendidikan merupakan permasalahan yang kompleks dan multidimensional. Jika kita berbicara mutu pendidikan artinya kita sedang menepi keseluruhan dimensi pendidikan yang satu sama lain saling terkait.

Efisiensi pendidikan memiliki kaitan langsung dengan pendayagunaan sumber-sumber pendidikan yang terbatas secara optimal sehingga memberikan dampak yang optimal pula. Suatu program pendidikan yang efisien, cenderung ditandai dengan pola penyebaran dan pendayagunaan sumber-sumber pendidikan yang sudah ditata secara efisien. Program pendidikan yang efisien ialah yang mampu menciptakan keseimbangan antara penyediaan dan kebutuhan akan sumber-sumber pendidikan sehingga upaya pencapaian tujuan tidak mengalami hambatan. Dengan demikian, sistem atau program pendidikan yang efisien ialah yang mampu mendistribusikan sumber-sumber pendidikan secara adil dan merata

agar setiap peserta didik memperoleh kesempatan sama untuk mendayagunakan sumber-sumber pendidikan tersebut dan mencapai hasil yang maksimal. Dalam pengertian ini, mutu pendidikan tidak dapat dipisahkan dengan konsep efektivitas, keadilan, dan pemerataan.

Sungguhpun sulit untuk menentukan karakteristik atau ukuran yang digunakan untuk mengukur kualitas pendidikan, namun beberapa indikator dapat digunakan sebagai rambu-rambu pemberi sinyal mengenai kekhawatiran kita tentang mutu atau kualitas pendidikan kita. Beberapa indikator itu yang penting ialah mutu guru yang masih rendah pada semua jenjang pendidikan. Begitu pula alat-alat bantu proses belajar-mengajar seperti buku teks, peralatan laboratorium dan bengkel kerja belum memadai. Hal ini memang bergantung pula kepada besarnya biaya yang diperuntukkan bagi pendidikan per unit, maupun alokasi dana bagi pendidikan dari APBN serta persentase biaya pendidikan

Pendidikan yang bermutu akan menghasilkan sumber daya manusia yang memiliki pengetahuan yang baik dan kepribadian yang baik pula. Pengalaman sejarah bangsa-bangsa di dunia menunjukkan bahwa pendidikan merupakan faktor penting dan utama bagi kemajuan bangsa. Menurut John C. Bock (Zamroni, 2000:2) peran pendidikan adalah sebagai berikut: (a)

memasyarakatkan ideologi dan nilai-nilai sosio-kultur bangsa. (b) Mempersiapkan tenaga kerja untuk memerangi kemiskinan, kebodohan, dan mendorong perubahan sosial, dan (c) Untuk meratakan kesempatan dan pendapatan. Menurut Hidayat Syarief (dalam Syarief dan Murtadlo, 2002: 52) pendidikan sebagai wahana peningkatan nilai tambah dan kualitas sumber daya manusia mempunyai berbagai fungsi yang berdampak pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang secara empiris dapat dirinci antara lain sebagai berikut.

Pertama, pendidikan merupakan investasi manusia (*human investment*) yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi. Dalam pengertian ini, sumber daya manusia ditempatkan sebagai salah satu dari faktor produksi yang dapat memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi. Pentingnya peran pendidikan sebagai investasi manusia yang mampu menggerakkan pertumbuhan ekonomi.

Kedua, pendidikan mempunyai dampak peningkatan derajat kesejahteraan masyarakat. Ada korelasi positif antara tingkat kesejahteraan suatu masyarakat dengan status pendidikan yang dimilikinya. Masyarakat yang berpendidikan mempunyai kemampuan untuk menentukan pilihan dan mempunyai kemampuan untuk meningkatkan

derajat kehidupan. Dengan demikian, masyarakat yang memiliki tingkat pendidikan relatif tinggi mempunyai peluang yang lebih besar untuk meningkatkan kesejahteraannya.

Ketiga, pendidikan merupakan wahana untuk membangun dan meningkatkan martabat bangsa. Pendidikan yang berkualitas akan menciptakan manusia yang cerdas dan kreatif, masyarakat yang berkualitas, dan bangsa yang unggul dengan berbagai keahlian. Kecerdasan, kualitas, keahlian, dan keunggulan itu dapat mengantar suatu bangsa ke dalam kehidupan yang bermartabat, yaitu bangsa yang maju, makmur, sejahtera, dan juga beradab. Dengan demikian, derajat pendidikan masyarakat merupakan salah satu indikator tinggi-rendahnya martabat bangsa.

Keempat, pendidikan akan memperbesar peluang terjadinya mobilitas vertikal. Pendidikan melahirkan lapisan elite sosial di dalam masyarakat yang bisa menjadi motor penggerak pembangunan dan pelopor ke arah kemajuan.

Kelima, pendidikan dapat memperkuat lembaga-lembaga sosial serta dapat memberi sumbangan yang berarti dalam proses pembentukan masyarakat.

Desentralisasi Pendidikan

Istilah desentralisasi memiliki pengertian proses pendelegasian atau pelimpahan kekuasaan atau wewenang dari

pimpinan atau atasan ke tingkat bawahan dalam organisasi (Greenberg dan Baron; Riwukaho dalam Soetopo, 1999:2). Melalui desentralisasi, segala keputusan yang dibuat dalam tubuh organisasi didelegasikan kepada bawahan. Tujuan diadakannya desentralisasi adalah untuk meningkatkan efisiensi manajemen dan kepuasan kerja pegawai.

Jika diterapkan dalam dunia pendidikan, maka desentralisasi pendidikan merupakan proses pendelegasian wewenang penyelenggaraan pendidikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, misalnya pemerintah Kotamadya atau Kabupaten. Dengan pelaksanaan desentralisasi di bidang pendidikan ini akan berdampak pada sistem manajemen yang diterapkan di masing-masing daerah otonom. Menurut Tilaar (2003:37) desentralisasi pendidikan dapat diartikan pengurangan legitimasi pemerintah pusat meskipun tidak seharusnya demikian. Berbagai mekanisme lainnya dapat digunakan oleh Pemerintah Pusat dalam upaya tetap memegang kontrol penyelenggaraan pendidikan.

Desentralisasi bidang pendidikan nasional, bertujuan untuk mewujudkan pembangunan nasional di bidang pendidikan serta melaksanakan pelayanan kepada masyarakat yang berlandaskan pada prakarsa dan aspirasi masyarakat melalui upaya-upaya memberdayakan, menghimpun, serta mengoptimalkan berbagai

potensi daerah untuk kepentingan daerah itu sendiri serta mengamankan prioritas nasional dalam penyelenggaraan pelayanan masyarakat serta pembangunan sektor pendidikan nasional sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan secara nasional (Depdiknas, 2004:7)

Desentralisasi bidang pendidikan nasional dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, aspek keadilan, aspek pemerataan, serta pemberdayaan seluruh potensi dan keragaman daerah. Desentralisasi pendidikan nasional diarahkan pada perwujudan pelayanan pendidikan yang efektif yang didukung oleh perluasan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pelayanan publik, termasuk akuntabilitas publik.

Maksud desentralisasi adalah untuk mendekatkan cita-cita dan tujuan dengan kepentingan rakyat dan pelanggan pendidikan ditingkat lebih bawah, kalau bisa pada tingkat akar palng bawah (*grassroots*). Sebagai konsekwensinya, desentralisasi harus dapat menenumbuhkan prakarsa dan partisipasi masyarakat secara luas, lugas dan berkelanjutan. Apa saja yang perlu kita persiapkan, kita galang dan kita galakkan agar partisipasi masyarakat lokal bisa tumbuh dan berkembang? Ini tugas berat Pemda dan pengelola pendidikan tingkat lokal, tugas berat namun belum tentu dihargai.

Apakah cukup kesadaran dan komitmen operasional di kalangan politisi, pada birokrat dan

pengelola pendidikan di Pusat dan di Daerah, bahwa hakikat desentralisasi pendidikan bukan semata-mata penyerahan kekuasaan birokrasi keuangan, kepegawaian, gedung dan peralatan, penyelenggaraan rutin belajar mengajar? Padahal, hakikat desentralisasi justru harus mengatur berbagai kekuasaan daerah dan Nasional secara komplementer dalam menegakkan persyaratan-persyaratan profesional dan ilmiah, efisien dan efektivitas setinggi-tingginya dalam manajemen, partisipasi masyarakat lokal yang cukup luas dan berkelanjutan.

Pemilahan Substansi Desentralisasi Pendidikan

Desentralisasi pendidikan berusaha mengurangi campur tangan atau intervensi unit pusat terhadap persoalan-persoalan yang semestinya bisa diputuskan dan dilaksanakan oleh unit di daerah. Dengan demikian diharapkan pemberdayaan peran unit di daerah secara maksimal. Namun, tidak seluruh kewenangan dilimpahkan kewenangannya kepada daerah. Penetapan bidang atau substansi yang semestinya ditangani daerah inilah yang menjadi faktor kritis, karena terkait dengan berbagai kepentingan yang semestinya dikoordinasikan bersama. Thoha (1998) memilah substansi yang masih disentralisasikan antara lain perumusan atau pembuatan kebijakan nasional mengenai pendidikan yang meliputi kurikulum,

persyaratan pokok jenjang pendidikan, taksonomi ilmu yang dikembangkan dan diajarkan dalam jenjang pendidikan, persyaratan pembukaan program baru, persyaratan tentang guru pendidikan di setiap jenjang pendidikan. Sedangkan, yang diserahkan kepada pemerintah daerah adalah implementasi dan evaluasi kebijakan nasional, pembuatan kebijakan yang berdimensi daerah atau lokal serta pelaksanaan dan evaluasinya, misalnya memilih tempat berdirinya gedung sekolah, menambah dan mengangkat guru, memilih dan menetapkan kepala sekolah, mendidik dan mendiklat guru, dan menentukan kurikulum lokal.

Untuk memilah substansi yang semestinya didesentralisasikan, perlu diinventarisasikan semua komponen sistem pendidikan nasional, sehingga bisa ditentukan mana yang semestinya masih ditangani pemerintah pusat, mana yang diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah, dan mana yang masih bisa ditangani oleh pusat dan daerah bersama-sama. Komponen-komponen sistem pendidikan nasional mencakup tata peraturan perundangan/ kebijakan, organisasi pendidikan, kurikulum, sumber daya manusia, sarana dan prasarana pendidikan, dana, peserta didik, lingkungan fisik, dan kerjasama dengan berbagai pihak.

Berdasarkan komponen tersebut, tampak komponen

sarana dan prasarana, sumber daya manusia, dana, peserta didik, dan lingkungan fisik dapat sepenuhnya didesentralisasikan, sementara untuk komponen tata peraturan perundangan, organisasi pendidikan, kurikulum, dan kerjasama dengan berbagai pihak merupakan paduan kerjasama antara pusat dan daerah, bergantung pada gradasi substansi yang mesti ditangani. Oleh karena itu, pembagian wewenang kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam menangani pendidikan menjadi sangat penting, asumsi semacam ini disebut asumsi politik pemerintah (Tilaar, 2003).

Masalah Peningkatan Mutu Pendidikan

Menurut Soetopo (1999:7) masalah yang dihadapi dalam memberi dukungan terhadap pelaksanaan desentralisasi pendidikan pada umumnya dan desentralisasi manajemen pendidikan termasuk peningkatan mutu pendidikan adalah sebagai berikut. (1) Para pelaksana otonomi daerah masih belum memiliki kesamaan visi dan pandangan tentang bentuk dan isi otonomi yang akan datang baik di daerah provinsi maupun di daerah kabupaten, di samping itu ada kesan yang berkembang bahwa penitikberatan otonomi pada daerah kabupaten akan mengesampingkan otonomi di daerah provinsi. (2) Masalah yang paling dasar adalah perubahan sikap mental aparatur

pelaksana masih sulit: hal ini terjadi terutama dalam menyamakan persepsi masing-masing wakil departemen di daerah kabupaten untuk menjadi dinas-dinas otonom di bawah komando Bupati Kepala Daerah. (3) Penyerahan wewenang dari provinsi ke kabupaten/kota seharusnya mencakup 3 bidang, yaitu personel, pembiayaan, dan peralatan. Tetapi penyerahan itu belum memadai, karena provinsi cenderung menilai kabupaten belum siap.

Selain masalah tersebut, berbagai masalah yang akhirnya bermuara pada rendahnya mutu dan kinerja sistem pendidikan. Permasalahan guru, dalam dua-tiga tahun terakhir ini sangat menarik perhatian. Para guru menuntut berbagai perbaikan nasib dan kesejahteraan. Demonstrasi, suatu cara mengemukakan pendapat dan tuntutan yang selama ini tidak pernah dilakukan para guru, dalam tiga tahun terakhir ini bermunculan di beberapa daerah, bahkan di gelar di Jakarta.

Berkaitan dengan manajemen baik pada tataran makro maupun mikro, rendahnya efisiensi internal dan efisiensi eksternal masih merupakan masalah yang dihadapi. Rendahnya efisiensi internal antara lain ditunjukkan dengan banyaknya peserta didik yang putus sekolah, mengulang kelas, dan lamanya masa studi yang melampaui waktu standar yang ditetapkan. Makin rendah efisiensi internal, makin besar sumber daya yang dikeluarkan untuk

menyelenggara-rakan pendidikan sehingga terjadi kemubaziran dan pemborosan sumber daya baik dana maupun tenaga.

Rendahnya efisiensi eksternal sistem pendidikan atau yang sering disebut dengan relevansi pendidikan ditunjukkan dengan kurangnya keterkaitan antara dunia pendidikan dengan dunia usaha atau kehidupan nyata di lapangan. Ini berkaitan dengan kurikulum yang digunakan di sekolah sebagai panduan. Masalah kurikulum harus mendapat perhatian khusus, Kurikulum yang ada sekarang bukan saja terlalu "overloaded" sebagai konsekuensi logis dari kurikulum yang sentralistik, juga karena proses penyusunan sampai pada pelaksanaan dan evaluasi kurikulum masih steril dari jamahan masyarakat. Memang sarana untuk partisipasi masyarakat dalam pembinaan kurikulum belum tersedia. Menurut Tilaar (2003:13) pusat-pusat pengembangan kurikulum pendidikan dasar dan menengah harus segera dibina di daerah, sebagai sarana penjabaran kurikulum nasional yang baku. Pengembangan pusat-pusat itu perlu disiapkan tenaga profesionalnya sejak dini. Ini artinya diperlukan tenaga profesional dalam pengembangan kurikulum.

Pendidikan dan lembaga pendidikan, selain menghadapi berbagai masalah internal yang cukup berat, juga sekaligus harus menghadapi berbagai perubahan sebagai akibat dari masa transisi

dalam sistem kehidupan bangsa pasca Orde Baru.

Faktor Pendukung Peningkatan Mutu Pendidikan dalam Kerangka Desentralisasi

Pendidikan bukan hanya sekadar menghidupi peserta didik tetapi juga mengembangkannya sebagai manusia (*human being*). Nilai-nilai yang diberikan kepada anak tidak lain ialah nilai-nilai yang mengakui akan kehormatan atau martabat manusia (*humandignity*). Pendidikan nasional bukanlah bertujuan untuk melahirkan robot-robot yang hanya menerima petunjuk dan restu dari atas tetapi pendidikan yang mengembangkan pribadi-pribadi yang kreatif, kritis, dan produktif. Oleh karena itu, proses pendidikan nasional dapat dirumuskan sebagai proses hominisasi dan proses humanisasi. Menurut Suyanto dan Hisyam (2000:8), (1) pendidikan nasional hendaknya memiliki visi yang berorientasi pada demokrasi bangsa sehingga memungkinkan terjadinya proses pemberdayaan seluruh komponen masyarakat secara demokratis. (2) pendidikan nasional hendaknya memiliki misi agar tercapainya partisipasi masyarakat secara menyeluruh sehingga secara mayoritas seluruh komponen bangsa yang ada dalam masyarakat menjadi terdidik. (3) Subtansi pendidikan dasar hendaknya mengacu pada pengembangan potensi dan kreativitas siswa dalam totalitasnya.

Pemerintah sudah berusaha mengatasi kendala yang cukup kompleks yang telah dihadapi dalam pelaksanaan desentralisasi dalam bidang pendidikan nasional, maka pembangunan pendidikan ke depan menghadapi beberapa isu strategis yang penting untuk dikaji lebih jauh.

Untuk menciptakan pelayanan pendidikan yang lebih baik, maka strategi desentralisasi perlu diarahkan pada penanganan yang lebih baik. Strategi desentralisasi diarahkan pada penanganan beberapa isu kebijakan yang strategis. Sebagai isu kebijakan bersifat struktural karena menyangkut perubahan nilai, sikap, dan perilaku yang telah berkembang dalam sejarah peradaban, dan untuk menanganinya memerlukan waktu yang tidak singkat.

Kebijakan yang bersifat instrumental karena berkaitan dengan kesiapan institusional di pusat maupun di daerah, antara lain dalam bentuk: aturan, mekanisme, sarana-prasarana dan biaya, organisasi dan tatalaksana, serta kemampuan aparaturnya dalam melaksanakan desentralisasi pendidikan.

Departemen Pendidikan Nasional mencoba mengatasi kendala yang dihadapi dalam bidang pendidikan di era desentralisasi dengan membuat kebijakan dan strategi desentralisasi dan otonomi bidang pendidikan (Depdiknas, 2004). Uraian yang tertuang di dalam petunjuk tersebut

akan diuraikan secara singkat dalam makalah ini.

Kerangka Pengaturan

Kerangka pengaturan terwujud dalam perangkat instrumen kebijakan yang relevan untuk pengelolaan dan pelayanan pendidikan nasional di era desentralisasi. Diperlukan suatu kajian yang sistematis untuk melihat bidang, atau peraturan yang masih berfungsi dan yang sudah tidak sesuai dengan desentralisasi.

Peraturan Pemerintah (PP) bidang Pendidikan dengan berlakunya UU No. 20/2003 tentang sistem Pendidikan Nasional, maka peraturan Pemerintah perlu disusun dengan nuansa desentralisasi dan otonomi dalam pelayanan pendidikan. Juga diperlukan PP yang mengatur sistem pengelolaan dan pelayanan pendidikan terutama berkaitan dengan Urusan wajib masing-masing tingkat pemerintah.

Standar-Standar Teknis Kependidikan; sesuai dengan Pasal 35 UU No. 20/2003. Standar nasional pendidikan meliputi standar pengelolaan, standar tenaga kependidikan, standar pembiayaan, standar sarana-prasarana, standar isi, standar proses, dan standar penilaian.

Instrumen Pengelolaan Pendidikan Kabupaten/Kota, model-model pengelolaan dan pelayanan pendidikan pada tingkat kabupaten/kota dikembangkan, diantaranya adalah: model perencanaan, model pengelolaan tenaga kependidikan, model

pengelolaan sarana-prasarana pendidikan. Melalui kegiatan pengembangan kapasitas, model-model dituangkan dalam aturan dan mekanisme daerah untuk dilaksanakan oleh aparat-aparat kabupaten/kota.

Kerangka Institusional

Dalam strategi Kerangka Institusional diupayakan agar berbagai fungsi baru yang telah diidentifikasi dapat diwadahi di dalam suatu struktur, sistem dan mekanisme yang baru pula. Harus ada identifikasi serta definisi mengenai pentingnya fungsi dan institusi baru untuk pelayanan pendidikan dalam masa desentralisasi pendidikan di bawah koordinasi Sekretaris Jenderal yang dilaksanakan oleh Unit Fasilitas Desentralisasi Pendidikan (UFDP).

Perubahan-perubahan yang mungkin terjadi dalam fungsi dan struktur organisasi dalam pengelolaan dan pelayanan pendidikan berdasarkan hasil kajian di lingkungan Depdiknas maupun Menpan misalnya dengan memperhitungkan batas-batas yang telah diatur melalui PP No. 8/2003. Hal ini diperlukan agar setiap fungsi-fungsi baru yang dilaksanakan oleh dinas pendidikan kabupaten/kota dapat diwadahi di dalam struktur organisasi yang lebih efisien relatif terhadap sumber-sumbernya manusia dan sumber dana yang tersedia.

Pada tingkat pusat perlu dilakukan reviu yang sistematis dan menyeluruh terhadap fungsi dan

struktur organisasi pusat dan dinas pendidikan propinsi. Dengan berlaku UU Sisdinas No. 20/2003, terdapat beberapa fungsi baru yang perlu dilaksanakan oleh Pemerintah dalam pengelolaan dan pelayanan pendidikan di masa desentralisasi. Jika memungkinkan dibentuk institusi baru yang benar-benar berfungsi di dalam departemen, sementara yang tidak berfungsi lagi harus dihapuskan.

Pada tingkat propinsi urusan wajib propinsi dalam pelayanan pendidikan diperkirakan akan lebih besar. Oleh karena itu, perubahan dalam fungsi dan struktur dinas propinsi diperlukan, baik propinsi sebagai wakil Pemerintah Pusat maupun sebagai daerah otonom tersendiri.

Aspek Pembiayaan untuk Pelayanan Pendidikan

Dalam UU No. 20 Thn 2003 tentang Sisdiknas, Bab XII Pendanaan Pendidikan. Bagian Kesatu Tanggung Jawab Pendanaan. Pasal 46 sebagai berikut. (1) Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab menyediakan anggaran pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat 4 UUD 1945. Bagian Kedua tentang Sumber Pendanaan Pendidikan. Pasal 47 sebagai berikut (1) Sumber pendanaan pendidikan ditentukan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan, dan keberlanjutan. (2) Pemerintah,

Pemerintah Daerah, dan masyarakat mengerahkan sumber daya yang ada sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Melihat UU Sisdiknas itu jelas bahwa Pemerintah sangat sungguh-sungguh memperhatikan masalah pendidikan. Kendala yang dihadapi muncul karena masing-masing daerah berbeda-beda dalam pendapatan daerah. Ini berakibat pada pengalokasian dana pendidikan.

Beberapa bagian dari sistem penganggaran pendidikan sangat *sectoral specific* yang berbeda dengan sektor-sektor lain, sehingga perlu dikembangkan suatu alternatif mekanisme penganggaran yang bersifat sektoral. Perlu juga dikembangkan strategi dekonsentrasi anggaran pendidikan yang benar-benar mencerminkan pelaksanaan fungsi Pemerintah yang dilaksanakan di daerah propinsi dan kabupaten/kota, misalnya menyangkut pengendalian dan penjaminan mutu, pengembangan standar-standar pendidikan, pengembangan kapasitas, dan sejenisnya.

Perlu juga dikembangkan dan disusun mekanisme pengawasan dan akuntabilitas yang mencerminkan *good governance* dalam pelayanan pendidikan. Badan pengawasan berkaitan dengan pendanaan adalah dilakukan institusi kepengawasan termasuk pengawasan masyarakat.

Pengembangan Kapasitas Daerah Otonom

Pengembangan kapasitas merupakan langkah strategis dalam peningkatan mutu dan efisiensi

pelayanan pendidikan di masa desentralisasi. Pengembangan kapasitas ini dilakukan untuk membantu dinas propinsi dan kabupaten/kota dalam melaksanakan berbagai urusan wajib yang diberikan secara efektif.

Pemerintah bukan satu-satunya lembaga pemberi pelayanan (*provide*) sehingga diperlukan keterlibatan lembaga-lembaga nonpemerintah untuk pelaksanaan kegiatan pengembangan kapasitas. Lembaga nonpemerintah tersebut di antaranya: LSM, dunia usaha/industri, perguruan tinggi, lembaga konsultasi, dan sebagainya.

Dikembangkan sistem informasi pendidikan yang dikelola sehari-hari oleh dinas kabupaten/kota yang berbasis pada satuan pendidikan. Dengan sistem informasi ini, maka dinas-dinas pendidikan dapat merencanakan dan mengelola pelayanan pendidikan secara efektif.

Dikembangkan model-model yang paling efisien yang dapat digunakan untuk pengelolaan pelayanan pendidikan di daerah untuk mencapai standar pelayanan Masyarakat (SPM), seperti: model perencanaan yang berbasis data dan informasi. Pengelolaan sarana-prasarana, pengelolaan SDM, serta supervisi dan sistem penjaminan mutu.

Pengembangan Kapasitas Sekolah

Mutu pendidikan akan dapat dicapai apabila setiap sekolah sebagai ujung tombak pelayanan memiliki kapasitas untuk mengelola pendidikan. Dengan demikian, kinerja pelayanan pendidikan akan ditentukan oleh kualitas pelayanan pendidikan yang dilaksanakan pada

tingkat satuan pendidikan (sekolah atau nonsekolah)

Pengembangan kapasitas kepala-kepala sekolah dalam mengambil keputusan, menetapkan prioritas, perencanaan dan program, serta memimpin pelaksanaan sebagai jabatan yang profesional dan mandiri untuk dapat mendorong proses pendidikan yang bermutu di sekolah.

Pengembangan dan penerapan sistem dan mekanisme pendataan pendidikan pada tingkat sekolah secara konsisten dan terinci sampai dengan tingkat individu siswa, sebagai landasan untuk melakukan manajemen pembelajaran secara optimal. Pengembangan kapasitas masyarakat dan media massa agar sebagai unsur stakeholder untuk ikut serta secara dalam pelayanan pendidikan.

Pada setiap satuan pendidikan diwujudkan dalam bentuk kemandirian dan profesional, baik pada tingkat lembaga maupun pelaksanaan di lapangan. Upaya untuk mewujudkan otonomi sekolah dikembangkan melalui pelaksanaan manajemen berbasis sekolah/masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan kelembagaan sekolah-sekolah dalam mengelola proses pembelajaran secara optimal bagi peserta didik. Otonomi pendidikan nonformal diwujudkan melalui pengembangan manajemen pendidikan berbasis masyarakat di mana lembaga-lembaga pendidikan nonformal.

Sebagai lembaga pendidikan yang otonom, setiap satuan pendidikan memiliki

kebebasan untuk menyusun kurikulum, melaksanakan pembelajaran, serta melakukan berbagai kajian serta penelitian yang berkaitan dengan proses pendidikan yang efektif hingga mencapai kinerja yang optimal. Namun, otonomi dan profesionalitas satuan pendidikan didasarkan pada standar teknis serta standar-standar kemampuan tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah.

Peningkatan Manajemen Guru secara Nasional

Pengelolaan guru secara nasional memegang peranan yang vital dalam upaya peningkatan mutu pendidikan secara berkelanjutan. Pengelolaan guru tidak semata-mata menyangkut administrasi kepegawaian guru, tetapi yang lebih penting adalah pemberdayaan jabatan guru sebagai jabatan profesional.

Peningkatan profesional dan karier guru akan mendapat perhatian yang besar di dalam otonomi daerah. Dalam hal ini diperlukan komitmen dan keputusan politik untuk melaksanakannya. Menurut Tilaar (2000:100) peningkatan guru di propinsi dan kabupaten/kota perlu adanya suatu program yang menyeluruh untuk mengatasi berbagai jenis dualisme program pengadaan, distribusi, dan peningkatan mutu tenaga guru. Perlu ada kerja sama antara sekolah-sekolah di bawah Depdiknas dan Depag. Program kerja sama tersebut dapat dikoordinasikan pada tingkat propinsi serta pertimbangan-pertimbangan dari pengelola pendidikan tingkat propinsi dan pengelola pendidikan tingkat kabupaten.

Pengelolaan guru profesional akan menyangkut standar kompetensi, standar profesi, perlindungan hukum, uji profesi dan sertifikasi, institusi pengelola, organisasi profesi yang akan mendukung berkembangnya kemampuan profesi guru secara berkelanjutan.

Penutup

Sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional (UU No. 20 Th 2003:5). Komponen sistem pendidikan nasional mencakup tata peraturan perundangan/kebijakan, organisasi pendidikan, kurikulum, sumber daya manusia, sarana dan prasarana pendidikan, dana, peserta didik, lingkungan fisik, dan kerjasama dengan berbagai pihak.

Untuk menciptakan peningkatan mutu pendidikan, pelayanan pendidikan yang lebih baik, maka strategi desentralisasi perlu diarahkan pada penanganan beberapa isu kebijakan yang strategis. Sebagian isu kebijakan bersifat struktural karena menyangkut perubahan nilai, sikap, dan perilaku yang telah berkembang dalam sejarah peradaban, dan untuk menanganinya memerlukan waktu yang tidak singkat.

Mutu dan efektivitas pendidikan merupakan permasalahan yang kompleks dan multidimensional. Jika kita berbicara mutu pendidikan artinya kita sedang menepi keseluruhan dimensi pendidikan yang satu sama lain saling terkait. Efisiensi pendidikan memiliki kaitan langsung dengan pendayagunaan sumber-sumber

pendidikan yang terbatas secara optimal sehingga memberikan dampak yang optimal pula. Suatu program pendidikan yang efisien, cenderung ditandai dengan pola penyebaran dan pendayagunaan sumber-sumber pendidikan yang sudah ditata secara efisien.

Desentralisasi bidang pendidikan nasional, bertujuan untuk mewujudkan pembangunan nasional di bidang pendidikan serta melaksanakan pelayanan kepada masyarakat yang berlandaskan pada prakarsa dan aspirasi masyarakat melalui upaya-upaya memberdayakan, menghimpun, serta mengoptimalkan berbagai potensi daerah untuk kepentingan daerah itu sendiri serta mengamankan prioritas nasional dalam penyelenggaraan pelayanan masyarakat serta pembangunan sektor pendidikan nasional sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan secara nasional. Desentralisasi bidang pendidikan nasional dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, aspek keadilan, aspek pemerataan, serta pemberdayaan seluruh potensi dan keragaman daerah.

Desentralisasi pendidikan nasional diarahkan pada perwujudan pelayanan pendidikan yang efektif yang didukung oleh perluasan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pelayanan publik termasuk akuntabilitas publik. Maksud desentralisasi adalah untuk mendekatkan cita-cita dan tujuan dengan kepentingan rakyat dan pelanggan pendidikan ditingkat lebih bawah, kalau bisa pada tingkat akar

palng bawah (*grassroots*). Sebagai konsekwensinya, desentralisasi harus dapat menenumbuhkan prakarsa dan partisipasi masyarakat secara luas, lugas dan berkelanjutan. Apa saja yang perlu kita persiapkan, kita galang dan kita galakkan agar partisipasi masyarakat lokal bisa tumbuh dan berkembang? Ini tugas berat Pemda dan pengelola pendidikan tingkat lokal, tugas berat namun belum tentu dihargai.

Komponen sistem pendidikan nasional mencakup tata peraturan perundangan/kebijakan, organisasi pendidikan, kurikulum, sumber daya manusia, sarana dan prasarana pendidikan, dana, peserta didik, lingkungan

fisik, dan kerjasama dengan berbagai pihak.

Berdasarkan komponen tersebut, tampak komponen sarana dan prasarana, sumber daya manusia, dana, peserta didik, dan lingkungan fisik dapat sepenuhnya didesentralisasikan, sementara untuk komponen tata peraturan perundangan, organisasi pendidikan, kurikulum, dan kerjasama dengan berbagai pihak merupakan paduan kerjasama antara pusat dan daerah, bergantung pada gradasi substansi yang mesti ditangani. Oleh karena itu, pembagian wewenang kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam menangani pendidikan menjadi sangat penting.

DAFTAR BACAAN

- Depdiknas. 2003. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional*. Jakarta: Depdiknas.
- Depdiknas. 2004. *Kebijakan dan Strategi Desentralisasi dan Otonomi Bidang Pendidikan Nasional*. Jakarta: Depdiknas.
- Huda, H. N. 1998. *Desentralisasi Pendidikan: Gagasan dan Pelaksanaannya*. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Pendidikan di Jakarta.
- Sindhunata (ed.), 2000. *Menggagas Paradigma Baru Pendidikan: Demokratisasi, Otonomi, Civil Society, Globalisasi*. Yogyakarta: Kanisius.
- Sotopo, Hidayat, 1999. *Desentralisasi Manajemen Pendidikan dalam Kerangka Otonomi Daerah*. Universitas Negeri Malang. Malang: 23 Agustus 1999.
- Suyanto dan Djihad Hisyam. 2000. *Refleksi dan Reformasi Pendidikan di Indonesia Memasuki Milenium III*. Yogyakarta: Adicita Karya Nusa.
- Syarief, Ikhwanuddin dan Dodo Murtadlo (Eds.). 2002. *Pendidikan untuk Masyarakat Indonesia Baru, 70 Tahun Prof. Dr. H.A.R. Tilaar, M.Sc.Ed*. Jakarta: PTGrasindo.
- Thoha, Miftah. 1998. *Desentralisasi Pendidikan*. Makalah Diskusi Prospek Pendidikan Masa Depan. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Tilaar, H.A.R., 2000. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
-, 2003. *Manajemen Pendidikan Nasional*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Zamroni. 2000. *Paradigma Pendidikan Masa Depan*. Yogyakarta: BIGRAF Publishing.