

TINJAUAN KEBIJAKAN DESENTRALISASI PENDIDIKAN DI INDONESIA

Deding Ishak

STAI YAPATA Al-Jawami, Bandung

Email: dedingishak@yahoo.com

Abstrak

Desentralisasi dalam pendidikan merupakan wacana yang relatif baru dalam pendidikan nasional Indonesia. Desentralisasi Pendidikan di Indonesia merupakan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam Undang-Undang Pendidikan nomor 20 tahun 2003. Penelitian ini membahas isu-isu strategis yang ada dalam kebijakan desentralisasi pendidikan di Indonesia, kemudian akan merumuskan alternatif strategi pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Diharapkan akan ada lebih banyak ruang bagi para pemangku kepentingan melalui penerapan desentralisasi pendidikan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan analisis deskriptif. Dari hasil penelitian ditemukan permasalahan dalam penerapan kebijakan pendidikan di Indonesia adalah ada pada pengendalian mutu, pembiayaan dan profesionalisme guru sehingga hal ini dapat menjadi acuan bagi pemerintah baik pusat dan daerah untuk membuat formula yang ampuh dalam membuat kebijakan yang tepat sehingga dapat meningkatkan kualitas pendidikan. Penerapan konsep desentralisasi tidak lepas dari faktor berbasis politik dan sosiologis.

Kata Kunci: Pemerintah, Kebijakan, Desentralisasi Pendidikan.

Abstract

In Indonesian national education, the concept of decentralization is still a relatively recent one. It has been mandated by the government in Indonesia's Education Law number 20 of 2003. It is the goal of this research to examine the strategic concerns surrounding Indonesia's education decentralization strategy and then develop alternate strategies for putting them into action. The development of decentralized education is supposed to provide more space for stakeholders. Descriptive analysis and a qualitative method are used in this investigation. Researchers found that Indonesia's main challenges in implementing education policies are in quality control, financing, and teacher professionalism. This can serve as a guide for both central and regional governments to create powerful formulas for making appropriate policies so they can improve education quality. It is impossible to apply the decentralization concept without taking into consideration political and sociological considerations.

Keywords: Government, Policy, Education Decentralization.

A. PENDAHULUAN

Urusan daerah dan desentralisasi telah banyak berubah sejak disahkannya Undang-Undang Pemerintah Nomor 22 Tahun 1999. Undang-undang ini mengatur urusan daerah dan memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dari sebelumnya (Christia & Ispriyarso, 2019). Penekanan pada desentralisasi di tingkat pemerintah kota/kabupaten mengurangi monopoli

kekuasaan pemerintah provinsi (Tryatmoko, 2016). Namun, prinsip desentralisasi tetap berlaku sebagaimana didefinisikan oleh undang-undang. Melalui Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, semua elemen utama dari praktik desentralisasi, serta kekurangannya, ditangani sesuai dengan tuntutan daerah. UU No. 32 Tahun 2004 mengalami perubahan sebagian dalam perkembangannya menjadi UU No. 12 Tahun 2008.

Sebagai bagian dari langkah desentralisasi yang diperlukan, harus ada sistem pendidikan yang terdesentralisasi (Setyaningsih, 2017). Memungkinkan pemerintah daerah untuk mengendalikan sistem pendidikannya sesuai dengan kualitas dan tuntutannya sendiri serta kemampuan ekonomi, kondisi sosial, budaya politik, dan kompetensi daerah dari wilayah yurisdiksinya masing-masing (Sutjipto, 2015). Sebagaimana dikemukakan oleh Prasojo & Kurniawan (2008), tujuan kebijakan desentralisasi adalah untuk meningkatkan partisipasi dalam kegiatan pendidikan, politik, sosial dan ekonomi yang memperkuat proses demokrasi; meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, khususnya fasilitas pendidikan; dan meningkatkan kinerja pemerintah daerah melalui akuntabilitas publik dan transparansi proses kerja.

Pemerintah memiliki berbagai masalah dalam meningkatkan pendidikan di Indonesia. Evaluasi ini menekankan berbagai kendala yang dihadapi pemerintah dalam memajukan pendidikan di Indonesia, antara lain jarak sekolah yang cukup jauh antar daerah, kesenjangan pendapatan antar kelompok masyarakat, dan peningkatan kualitas pendidikan (Kuswandi, 2011). Beberapa kendala telah dihadapi oleh pemerintah berdasarkan data BPS hingga tahun 2019. Di setiap provinsi, 9 dari 10 orang melek huruf. Rasio tingkat melek huruf di perkotaan adalah 0,98 dan di pedesaan adalah 0,95. Dengan rasio ini, kesenjangan atau perbedaan antara penduduk pedesaan dan perkotaan menjadi minimal. Distribusi masing-masing provinsi hampir merata, sementara di Papua ada beberapa perbedaan (BPS, 2019).

Angka kelangsungan hidup penduduk perkotaan di kelas 5 SD/ sederajat adalah 94,57 persen, sedangkan penduduk pedesaan adalah 94,32 persen. Murid laki-laki 94,48 % dan murid perempuan 94,43 % Berdasarkan statistik ini, tidak ada ketimpangan atau disparitas yang terlalu besar untuk murid di lokasi perkotaan dan pedesaan, laki-laki dan perempuan. Hal ini menunjukkan keberhasilan pemerintah dalam mengurangi ketimpangan dan meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia. Angka putus sekolah untuk siswa laki-laki adalah 0,59 persen dan untuk siswa perempuan masing-masing adalah 0,44 persen di daerah perkotaan dan pedesaan. Data tersebut juga menunjukkan bahwa pemerintah melakukan upaya untuk menurunkan angka putus sekolah hingga mendekati nol pada tahun 2018. Rata-rata ketimpangan antara siswa pedesaan dan perkotaan, siswa laki-laki dan perempuan, hampir 0,10 persen. Tingkat kelulusan SD/ sederajat untuk usia 15-17 tahun adalah 97,93 persen di perkotaan dan 95,37 persen di pedesaan. Perbedaan antara kedua lokasi ini minimal dan menunjukkan konvergensi daerah pedesaan dan perkotaan (BPS, 2019).

Penjelasan di atas membuktikan beberapa keberhasilan pemerintah dalam mengatasi setidaknya tiga tantangan yang dihadapi dalam memajukan pendidikan di Indonesia, yaitu masalah wilayah yang luas, ketimpangan di tingkat sosial, dan juga kualitas pendidikan. Namun, masih ada

tantangan yang belum terselesaikan oleh pemerintah. Misalnya, tingkat pendidikan masyarakat dengan tingkat sosial ekonomi rendah dan tinggi terlalu tinggi. Misalnya, tingkat pendidikan tinggi pada kelompok sosial ekonomi rendah rata-rata hanya 1,58%, sedangkan untuk masyarakat dengan sosial ekonomi tinggi rata-rata partisipasi adalah 23,98%. Di sini terlihat masih ada kesenjangan dan tantangan yang belum tercapai oleh pemerintah (Vito & Krisnani, 2015).

Melihat penjelasan kondisi pendidikan Indonesia, maka kebijakan desentralisasi pendidikan di Indonesia memiliki peran penting dalam menyelesaikan permasalahan yang ada. Kebijakan desentralisasi dimulai dengan berakhirnya era kepemimpinan Presiden Soeharto dan masuknya Indonesia ke era reformasi yang diyakini sebagai gambaran demokrasi. Kebijakan desentralisasi ini merupakan tindakan demokratis yang dipilih oleh pemerintah. Namun, dalam pelaksanaan desentralisasi ini juga terdapat kendala (Thoha, 2007) Berdasarkan penelitian Sutjipto (2015), beberapa kebijakan pemerintah seperti diversifikasi kurikulum dapat dilaksanakan karena adanya desentralisasi pendidikan dan merupakan bukti kesiapan sumber daya manusia yang ada. Namun, kebijakan ini masih membutuhkan tambahan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, ditemukan bahwa masih banyak terjadi ketidaksesuaian antara kebijakan desentralisasi pendidikan dengan praktik di lapangan. Padahal pelaksanaan kebijakan ini telah diatur dalam peraturan perundang-undangan pada tahun 2003. Setidaknya sudah dua dasawarsa sejak kebijakan ini ditetapkan secara formal dalam peraturan perundang-undangan. Untuk itu, penelitian ini akan membahas apa saja tantangan dalam penerapan kebijakan desentralisasi pendidikan di Indonesia, serta alternatif strategi yang dapat dilakukan untuk mengatasi tantangan tersebut.

B. METODE

Metode kualitatif digunakan dalam penelitian ini. Analisis deskriptif artikel berita dan catatan pemerintah yang tersedia untuk umum adalah metode pilihan untuk penyelidikan ini (Sugiyono, 2011). Informasi yang dikumpulkan berasal dari catatan laporan situasi pendidikan, yang tersedia untuk umum dengan akses online gratis. Artikel berita web yang relevan berfungsi sebagai sumber informasi tambahan. Kesenjangan diidentifikasi antara data yang dikumpulkan dan ketentuan legislatif yang ada setelah ditinjau. Setelah analisis selesai, beberapa teknik untuk menyelesaikan masalah yang diidentifikasi diusulkan.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Undang-undang Pemerintah Daerah Nomor 22 Tahun 1999, yang dapat dilihat sebagai dasar legislatif pertama di Indonesia untuk desentralisasi setelah reformasi, mendefinisikan desentralisasi sebagai kewenangan yang diberikan oleh daerah otonom (pusat). Menurut Tim Perumus Kebijakan Pendidikan Nasional, desentralisasi memerlukan pelimpahan kekuasaan dan wewenang untuk merumuskan dan melaksanakan program (Haris, 2005).

Ketika berbicara tentang desentralisasi, bukanlah hal terpenting untuk berbicara tentang pendelegasian wewenang. Memformalkan kekuasaan dan mendelegasikan tanggung jawab kepada bawahan dikenal sebagai pendelegasian menghasilkan hasil yang diinginkan dengan

menggunakan lebih sedikit waktu, sumber daya, dan menimbulkan biaya yang lebih rendah. Pilihan antara kebijakan sentralisasi atau desentralisasi adalah pilihan yang sulit. Akibat keadaan dan tuntutan tertentu, pembuat kebijakan terpaksa (atau setidaknya didorong) untuk mengambil salah satu dari dua posisi (Adi, 2005).

Desentralisasi pendidikan dipahami secara berbeda oleh editor yang berbeda ketika datang ke penelitian pendidikan nasional. Menurut Zamroni (2000), esensi dari desentralisasi pendidikan adalah pelimpahan sebagian atau seluruh kewenangan di bidang pendidikan yang seharusnya dilakukan di pusat atau oleh pejabat di bawahnya, atau pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, atau pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada masyarakat. Definisi luas desentralisasi dikembangkan oleh Kelompok Kerja Desentralisasi Pendidikan selama Konvensi Pendidikan 2000. Definisi ini mencakup kerangka manajemen untuk mewujudkan kemajuan pendidikan yang peka terhadap keragaman. Oleh karena itu, desentralisasi pendidikan merupakan upaya untuk memberikan kontrol yang lebih besar kepada daerah dan jenjang penyelenggaraan pendidikan di bawahnya (seperti sekolah atau instruktur) agar mereka dapat menciptakan terobosan-terobosan dalam pelaksanaan kebijakan dan program pendidikan. Desentralisasi edukatif pada intinya berupaya mengefektifkan implementasi kebijakan dengan mendelegasikan wewenang kepada penanggung jawab kebijakan tersebut (Musanna & Bahri, 2011).

Demi pelaksanaan dan aturan pemerintah, pemerintah Indonesia tidak berkewajiban memberikan bantuan keuangan kepada perusahaan swasta. Pemerintah Indonesia terus bekerja pada undang-undang dan peraturan baru untuk membantu memenuhi tuntutan keuangan pendidikan negara. Seperti yang dikemukakan dalam penelitian Fironika, pembiayaan pendidikan terdiri dari biaya operasional, biaya investasi, dan pengeluaran pribadi.” Keuangan pendidikan terdiri dari tiga komponen tersebut. Aturan baru tersebut juga menegaskan kembali bahwa setidaknya 20% dari anggaran APBN dan APBD dialokasikan untuk pengeluaran sektor pendidikan. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia No.2 Tahun 1989, sumber pembiayaan pendidikan meliputi pemerintah pusat, pemerintah daerah, mahasiswa, dan dana luar negeri (Imron 2016, misalnya). Untuk kebijakan pembiayaan di Indonesia, kebijakan sumber pembiayaan ini menjadi landasan.

Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 menetapkan standar nasional pendidikan, yang mengatur tentang tiga jenis pembiayaan pendidikan yang diatur dalam PP ini. Keputusan Menteri Pendidikan tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk pendidikan dikeluarkan oleh Kepmendiknas No.53/U/2001, menurut Fironika (2015). SPM untuk pendidikan didefinisikan dalam peraturan provinsi ini sebagai metrik untuk menilai efisiensi layanan pendidikan yang diberikan di seluruh kabupaten dan kota. Merujuk pada Provinsi sebagai Daerah Otonom PP No. 25/2000, keputusan ini dibuat. Keputusan Menteri Kepmendiknas No. 129/U/2004 kemudian diubah untuk mencerminkan konsentrasi sistem manajemen pendidikan nasional pada pendidikan non-formal, pemuda, dan pra-sekolah.

Tidak ada pembahasan tentang biaya operasional dan apa yang disebut Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Menurut Permendikbud Nomor 8 Tahun 2017 tentang Petunjuk

Teknis Bantuan Operasional Sekolah, sekolah di Indonesia kini sudah bisa memanfaatkan BOS. Namun, Permendikbud Nomor 26 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Permendikbud Nomor 8 Tahun 2017 tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah kemudian diperbarui menjadi Permendikbud Nomor 26 Tahun 2017. Ditetapkan bahwa BOS hanya digunakan untuk membantu belanja operasional sekolah di luar biaya pribadi siswa, meskipun beberapa biaya pribadi mungkin masih dibayarkan melalui BOS ini, berdasarkan tujuannya berdasarkan peraturan ini. Tujuan pemerintah adalah untuk mengurangi jumlah siswa yang putus sekolah karena BOS.

Secara umum, strategi pembiayaan pendidikan di Indonesia mencakup tiga jenis pengeluaran: biaya operasional, belanja modal, dan belanja pribadi. Ketiga biaya tersebut dianggap sebagai biaya yang terkait dengan penyelenggaraan pendidikan di Indonesia. Meski ketiga biaya tersebut tidak ditanggung langsung oleh pemerintah, pemerintah tetap harus memperhatikan ketiga biaya dimaksud. Selain itu, masih terdapat lubang dalam strategi pembiayaan desentralisasi fiskal yang dapat digunakan untuk mendukung pengembangan sumber daya manusia di Indonesia yang telah teridentifikasi. Peningkatan pendanaan untuk pendidikan, yang dianggap sebagai salah satu bentuk pengembangan sumber daya manusia di Indonesia, tidak diragukan lagi sangat diperlukan. Di Indonesia, ada berbagai masalah yang harus ditangani dalam hal pembiayaan pendidikan. Sejumlah aturan dan regulasi telah dikeluarkan oleh pemerintah dalam upaya mengatasi masalah ini. Berdasarkan data BPS, diketahui mayoritas anak-anak miskin di tingkat kabupaten dan kota berisiko tidak dapat melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi.

Berdasarkan permasalahan keuangan tersebut di atas, dapat diusulkan solusi. Pertama adalah mendistribusikan dana ke sekolah-sekolah lokal. Daerah ini menggunakan sumber daya keuangan untuk memenuhi semua kebutuhan sekolah. Jadi sekolah bisa mendapatkan uang tanpa melalui pemerintah daerah. Uang ini disumbangkan ke sekolah untuk biaya operasional dan pribadi. Kedua adalah membedakan antara bantuan pemerintah daerah dan sekolah. Pemerintah pusat harus bisa membedakan antara pemerintah daerah dan sekolah. Pemerintah daerah dan sekolah dapat menerima bantuan teknis dan keuangan dari pemerintah pusat. Tentunya bantuan ini disesuaikan dengan pemerintah daerah dan sekolah.

Ketiga adalah membantu mereka yang membutuhkan. Dalam hal ini, pemerintah harus melihat tempat mana yang paling membutuhkan sumber daya dan bantuan keuangan. Sehingga lokasi yang paling membutuhkan bisa disejajarkan. Keempat adalah dengan menggunakan dana masyarakat untuk membantu anak-anak kurang mampu. BOS dan KIP telah sepakat untuk membantu mendukung pendidikan secara langsung dan tidak langsung. Lacak dan pantau semua pengeluaran pendidikan untuk mencegah kebocoran. Dengan mengurangi korupsi, uang tidak akan terbuang percuma atau tidak terkirim.

Di era desentralisasi pendidikan, penjaminan mutu diperlukan untuk menjamin terselenggaranya mutu yang sama di semua satuan pendidikan. Ada dua pendekatan yang digunakan untuk mengontrol kualitas pendidikan di Indonesia menurut Bank Dunia 2004. Pendekatan pertama adalah penjaminan atau pengendalian mutu, pendekatan ini memastikan bahwa sekolah memenuhi standar mutu yang ada. Pendekatan ini mengarah pada sistem akreditasi sekolah. Dalam sistem ini, semua manajemen sekolah memiliki standar mutu yang ditetapkan oleh

pemerintah. Oleh karena itu, prestasi masing-masing sekolah akan diukur dalam menerapkan standar yang ada. pendekatan ini adalah penjaminan mutu untuk sekolah. Setidaknya ada tiga tujuan dari pendekatan ini, yaitu:

1. Kesetaraan: menciptakan kesamaan antara kemampuan guru dan lulusan sekolah melalui pengukuran dan penjaminan resmi.
2. Keadilan: memastikan semua anak, apakah mereka mampu atau tidak, mendapatkan pendidikan yang layak untuk semua.
3. Meletakkan landasan: menjadikan dasar yang sama bagi pendidikan bagi masyarakat sehingga mutu pendidikan terjamin dan dapat ditingkatkan.

Berdasarkan tujuan di atas, alternatif strategi yang dapat digunakan untuk pengendalian kualitas pertama mendukung program nasional, proyek pemerintah daerah, dan pengembangan sekolah. Ketika dua pendekatan penjaminan mutu dan mutu sekolah telah dilaksanakan, peran pemerintah pusat secara otomatis didefinisikan ulang. Peran tersebut adalah untuk mencegah sekolah mengatur rencananya, membongkar sistem yang korup agar sumber daya tidak digunakan dengan sia-sia, membuat program yang terstandar dan teratur, mengadaptasi kebijakan yang dapat meningkatkan kualitas pendidikan, membuat balai latihan yang dapat mengakomodir kebutuhan pemerintah daerah. Kedua menyesuaikan pendekatan sistem *Balanced Scorecard* untuk merencanakan dan mengelola bantuan kepada pemerintah daerah dan sekolah. *Balanced Scorecard* merupakan suatu sistem yang dapat membantu seorang pengelola pendidikan untuk menyelenggarakan dan memantau proses penyelenggaraan pendidikan. Dalam sistem ini diatur empat bidang yang memungkinkan hal tersebut terjadi, yaitu: keuangan (termasuk sumber daya manusia, infrastruktur, dan sumber daya lainnya), kondisi pembelajaran yang minimal, kepuasan pemangku kepentingan, serta kebijakan dan peraturan. Keempat hal tersebut merupakan konsep dasar akreditasi.

D. KESIMPULAN

Perbaikan di sektor pendidikan merupakan hal yang dapat ditunda-tunda lagi agar pendidikan kita semakin tidak tertinggal dengan perubahan dunia yang sangat cepat. Keterlibatan berbagai stakeholder antara pemerintah dan seluruh komponen masyarakat dalam memberikan kontribusi dalam memperbaiki sistem pendidikan yang ada diharapkan mampu membenahi berbagai permasalahan yang ada di dunia pendidikan Indonesia. Sampai saat ini kebijakan desentralisasi pendidikan di Indonesia masih mencari bentuk yang paling tepat yang sesuai dengan sosio dan kultur yang ada di Indonesia. Walaupun begitu dalam perkembangan dari tahun ketahun masih terdapat adanya kesenjangan implementasi desentralisasi pendidikan di tiap daerah di Indonesia. Penelitian ini menemukan setidaknya tiga masalah strategis yang mempengaruhi desentralisasi pendidikan di Indonesia. Masalah pertama adalah pendanaan, yang kedua adalah kontrol kualitas, dan yang ketiga adalah profesionalisme pengajar. Ketiga permasalahan ini memerlukan kerjasama pemerintah pusat dan daerah serta kerjasama sekolah. Pemerintah daerah harus mengawasi pendidikan sekolah. Pemerintah pusat kemudian memiliki kontrol dan

dukungan. Jadi, terlepas dari desentralisasi pendidikan, pemerintah pusat tetap memiliki fungsi kontrol dan dukungan.

REFERENSI

- Adi, P. H. (2005). Dampak desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi. *Jurnal Kritis. Universitas Kristen Satya Wacana. Salatiga.*
- Bank, T. W. (2004). *Education in Indonesia: Managing the Transition to Decehntralization.* Bank Dunia.
- Christia, A. M., & Ispriyarso, B. (2019). Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia. *Law Reform, 15(1)*, 149.
- Haris, S. (2005). *Desentralisasi dan otonomi daerah: desentralisasi, demokratisasi & akuntabilitas pemerintahan daerah.* Yayasan Obor Indonesia.
- Kuswandi, A. (2011). Desentralisasi pendidikan dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia. *Governance, 2(1)*, 69-98.
- Musanna, A., & Bahri, S. (2011). Quo Vadis Desentralisasi Pendidikan Di Indonesia Tinjauan Historis, Orientasi dan Reformulasi Desentralisasi Pendidikan. *Jurnal Ilmiah Islam Futura, 10(2)*, 101-116.
- Prasojo, E., & Kurniawan, T. (2008). Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia. In *The 5 th International Symposium of Jurnal Antropologi Indonesia* (pp. 1-15).
- Setyaningsih, K. (2017). Esensi Tranformasi Sistem Sentralisasi-Desentralisasi Pendidikan Dalam Pembangunan Masyarakat. *El-Idare: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam, 3(1)*, 76-94.
- Statistik, B. P. (2019). *Potret Pendidikan Indonesia Statistik Pendidikan 2019.* Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Sugiyono, P. (2011). *Metodologi Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D.* Bandung: Alfabeta.
- Sutjipto, S. (2015). Diversifikasi kurikulum dalam kerangka desentralisasi pendidikan. *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan, 121563.*
- Thoha, M. (2007). *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi.* Kencana.
- Tryatmoko, M. W. (2016). Menata Ulang Kebijakan Pemekaran Daerah di Indonesia. *Masyarakat Indonesia, 40(2)*, 191-209.
- Vito, B., & Krisnani, H. (2015). Kesenjangan Pendidikan Desa dan Kota. *Prosiding Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat, 2(2).*
- Zamroni. (2000). *Paradigma Pendidikan Masa Depan.* Malang: Bigraf Publishing.