

PERGESERAN PENGELOLAAN PENDIDIKAN: Dari Sentralistik ke Desentralistik.

Oleh: Udik Budi Wibowo*

Abstrak

Gerakan reformasi telah mempunyai pengaruh yang cukup signifikan dalam pergeseran pendekatan pengelolaan pemerintahan, termasuk di dalamnya pengelolaan pendidikan, dari semula yang bersifat sentralistik menjadi lebih desentralistik. Pendekatan desentralistik ini semakin nyata dengan penetapan UU No. 22 dan 25 Tahun 1999. Namun demikian interpretasi dan implementasi dari desentralisasi ini seringkali tidak tepat. Atas nama otonomi, desentralisasi tersebut seringkali diterjemahkan sebagai pembebasan diri dari kendali pengaturan Pusat atau otoritas pengelola yang lebih tinggi. Interpretasi yang bernuansa primordial ini jelas tidak tepat dalam pembangunan bangsa dan iklim globalisasi saat ini.

Pada dasarnya sentralisasi dan desentralisasi hanyalah sekedar penggambaran pembagian kekuasaan dalam organisasi atau sistem sosial, sehingga tidak ada unsur pengabaian otoritas pusat. Desentralisasi hendaknya dimaknai dalam konteks pengelolaan sistem secara keseluruhan. Dalam hal ini desentralisasi pendidikan merupakan bentuk penyerahan sebagian kewenangan dan tanggungjawab pengelolaan pendidikan dari otoritas yang lebih tinggi kepada otoritas yang lebih rendah dalam suatu wilayah administratif tertentu, yang bertujuan untuk menyediakan layanan penyelenggaraan pendidikan yang bermutu sesuai dengan permasalahan dan tuntutan masyarakat di wilayah yang bersangkutan.

Pendekatan sentralisasi maupun desentralisasi masing-masing mempunyai keuntungan dan kelemahan. Oleh karena itu masalah sebenarnya bukan pada pilihan antara kedua hal itu; melainkan bagaimana menyesuaikan distribusi tugas dan kewenangan secara proporsional di antara otoritas Pusat, Daerah dan Sekolah, yang dapat mengarah dan menyokong kepada pencapaian pendidikan yang bermutu. Penyesuaian ini tidaklah mudah, diperlukan persiapan yang matang, terutama dari segi kemampuan dan kultur sumberdaya manusia di daerah. Selain itu dukungan dan komitmen dari para pihak yang berkepentingan

* Penulis adalah Dosen Jurusan Administrasi Pendidikan FIP Universitas Negeri Yogyakarta.

(*stakeholders*) dengan pendidikan juga diperlukan untuk memperlancar pergeseran pendekatan yang semula sentralistik menjadi lebih desentralistik itu. Pengabaian terhadap hal-hal tersebut justru dapat menyebabkan pergeseran pengelolaan itu bersifat kontra produktif terhadap upaya peningkatan mutu pendidikan di sekolah sebagaimana dicta-citakan.

Pendahuluan

Euforia reformasi telah mempunyai pengaruh yang cukup signifikan dalam pergeseran pendekatan pengelolaan pemerintahan dari semula yang sangat sentralistik menjadi lebih desentralistik. Kecenderungan itu berdampak pula pada pengelolaan

pendidikan, karena pada hakekatnya pengaturan sistem pendidikan itu merupakan bagian dari sistem pemerintahan secara keseluruhan. Pijakan pendekatan pengelolaan secara desentralistik ini semakin kuat dengan penetapan UU Nomor: 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, yang antara lain menyebutkan pendidikan sebagai salah satu bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota (Pasal 11 Ayat 2).

Desentralisasi tersebut telah menjadi wacana yang "membius" para pejabat di daerah. Dengan mengatas-namakan desentralisasi dan atau otonomi, banyak di antara mereka yang menafikan segala macam pengaturan yang berlabel Pusat atau Propinsi. Sehingga terjadi suatu daerah kota menuntut sepenuhnya penghasilan pajak kendaraan bermotor (Jawa Post, 24 Juni 2000 Hal. 5-6), yang pengaturannya belum jelas, termasuk dalam UU Nomor: 25 Tahun 1999 sekalipun. Menurut Affan Gaffar, "Fenomena itu sebagai bukti, ada upaya memanipulasi makna otonomi daerah (otda). Otda masih dimaknai sebagai upaya mengeruk pajak daerah untuk dimiliki dan dikelola sendiri" (Jawa Pos, 1 Juli 2000 Hal. 5). Selain itu pernah pula terjadi penolakan yang keras dari pimpinan

beberapa LPTK ketika Ditjen Pendidikan Tinggi memperkenalkan gagasan untuk menerapkan *Exit Requirement Mastery Test* (ERMT) pada Program D-II PGSD yang dimaksudkan untuk menjamin kemampuan minimal penguasaan suatu bidang studi yang harus dikuasai oleh para Lulusan Program D-II PGSD.

Penolakan semacam contoh di atas kemungkinan terjadi pula pada daerah-daerah atau lembaga-lembaga lain, yang mengindikasikan bahwa desentralisasi atau otonomi telah diinterpretasikan secara kurang tepat. Sebagaimanaapun juga asas desentralisasi atau otonomi harus dilihat dalam kerangka sistem pengelolaan (pemerintahan) secara keseluruhan, termasuk institusi Pusat. Asas desentralisasi atau otonomi tersebut ada dan perlu diterapkan karena harus ada pengaturan hak dan kewenangan di antara otoritas Pusat dan Daerah. Oleh karena itu kecermatan interpretasi terhadap asas desentralisasi ini diperlukan untuk menjamin akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya, dan pengelolaan pendidikan khususnya.

Selain itu tak dapat dipungkiri bahwa dalam cengkeraman atmosfer sentralistik selama ini, kemampuan dan kesiapan setiap daerah atau institusi lokal sangat berbeda-beda. Implementasi asas desentralisasi tidak serta merta dapat dilaksanakan pada setiap daerah atau institusi lokal tersebut. Langkah-langkah persiapan perlu dilakukan secara cermat dan matang, terutama dari segi kemampuan sumberdaya manusianya. Sehingga desentralisasi tersebut benar-benar dapat dilaksanakan secara produktif dengan memberikan manfaat yang optimal bagi warga daerah yang bersangkutan. Dalam konteks pengelolaan pendidikan, desentralisasi tersebut dapat menyediakan pelayanan pendidikan yang bermutu bagi warga masyarakat daerah itu. Kegagalan menyiapkan sumberdaya pendukung pelaksanaan asas desentralisasi tersebut dapat berakibat kontra-

produktif dalam bentuk ketimpangan mutu pendidikan antar daerah yang semakin nyata, dan berakibat lebih jauh lagi dapat menjadi pemicu desintegrasi bangsa.

Dengan memperhatikan uraian di atas, tulisan ini mencoba mengkaji persoalan desentralisasi dari segi konsep dan kemungkinan implementasinya dalam kerangka pengelolaan pendidikan, sehingga arah penerapan asas desentralisasi tersebut dapat menjamin akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan, baik bagi lingkungan masyarakat daerah maupun *stakeholders* lainnya.

Pembahasan

Memahami Sentralisasi dan Desentralisasi

Sentralisasi dan desentralisasi pada dasarnya hanya sekedar penggambaran pembagian kekuasaan dalam organisasi atau sistem sosial. Gambaran tersebut menjadi rancu karena interpretasi yang bernada emosional dalam terminologi strukturalis (Slater, dalam Beare & Boyd, 1993: 175 & 180). Kerancuan tersebut dapat dipahami karena pembagian kekuasaan itu merupakan suatu proses yang sangat politis, dalam arti distribusi kekuasaan itu tentu berpengaruh terhadap pergeseran penggunaan berbagai sumberdaya yang terbatas untuk memenuhi berbagai kepentingan yang saling bersaing. Dalam konteks pemerintahan, distribusi kekuasaan tersebut melibatkan otoritas lokal (Daerah) dan otoritas yang lebih tinggi (Pusat). Oleh karena itu wajar apabila sentralisasi dan desentralisasi dipandang sebagai dua kontinum pusat kekuasaan semata-mata, bukan sebagai strategi manajemen.

Dalam pendekatan sentralisasi yang bernuansa politis tersebut, semua kekuasaan dipegang oleh otoritas Pusat. Intitusi daerah hanya sekedar sebagai pelaksana yang dikontrol dan dikendalikan secara penuh oleh Pusat. Pendekatan

ini dipandang cocok untuk kondisi negara yang baru berdiri atau belum berpengalaman, yang rawan stabilitas dan memiliki sumberdaya yang sangat terbatas. Dengan pendekatan sentralisasi ini semua kegiatan daerah dapat dikontrol langsung oleh Pusat sehingga keseragaman antar daerah dapat dijamin untuk memperkuat kohesi nasional.

Pendekatan sentralistik semacam ini juga menjadi acuan pengelolaan pendidikan di Indonesia selama ini, sebagaimana dikemukakan Suyata (1998: 17) bahwa "corak sistem pendidikan kita (merupakan, pen.) cerminan dari sistem pemerintahan yang dianut (yakni, pen.) cenderung sentralistik"; atau sebagaimana dikemukakan Tilaar (1990: 5) bahwa "Perencanaan dan manajemen pendidikan dewasa ini di Indonesia mempunyai ciri yang masih sangat sentralistik dan birokratik, sesuai dengan kecenderungan umum dalam perencanaan pembangunan nasional yang masih sangat sentralistik".

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang sangat cepat dan kehidupan masyarakat yang semakin maju, yang menuntut setiap warga masyarakat untuk turut berperan secara aktif dan proaktif dalam kancah kehidupan yang semakin demokratis dalam lingkup jaman globalisasi sekarang ini maka pendekatan sentralistik dalam pengelolaan pendidikan dipandang sudah tidak sesuai lagi. Pendekatan yang lebih mengutamakan peran pemerintah atau negara tersebut dapat dipandang sebagai penghambat kemandirian dan pemberdayaan potensi masyarakat, bahkan lebih jauh Raywid (1985: 400-401) mengemukakan bahwa "Peningkatan partisipasi negara dalam kontrol terhadap sistem persekolahan lokal dipandang sebagai penghambat dalam mencapai keunggulan pendidikan".

Goenawan Ardi Wardhana (1990: 2-3) lebih lanjut mengemukakan beberapa alasan secara terperinci yang menunjuk kepada kekurang-sesuaian pendekatan sentralistik di atas, yakni:

- a. Keadaan geografis dan demografis Indonesia sebagai negara kepulauan dengan wilayah penyebarannya yang sangat luas, dengan konsekuensi: besarnya jumlah satuan-satuan pelaksana pendidikan yang harus dikelola, besarnya jarak geografis dan administratif antara satuan-satuan utama Depdikbud di Pusat dengan satuan-satuan pelaksana pendidikan, sukarnya satuan-satuan administratif pusat untuk memperoleh gambaran yang akurat mengenai kebutuhan riil akan pendidikan di daerah dan sumberdaya yang dibutuhkan, sehingga sukar untuk mengambil keputusan yang tepat mengenai alokasi sumber daya pendidikan bagi satuan-satuan pelaksana pendidikan secara rinci.
- b. Adanya perbedaan yang bermakna antar Propinsi dalam hal tingkat perkembangannya, yang tercermin pada tingkat perkembangan pendidikan, tersedianya sumberdaya administratif dan pendidikan lokal serta keadaan sarana dan prasarana perekonomian. Hal ini menimbulkan adanya permasalahan di daerah-daerah tertentu menyangkut pemenuhan kebutuhan akan sumberdaya baik untuk keperluan administratif, untuk penyelenggaraan pendidikan maupun penyelenggaraan komunikasi yang harus ditangani secara khusus.
- c. Pengelolaan sumberdaya dana, sumberdaya manusia dan sarana prasarana oleh satuan-satuan yang berbeda-beda baik pada tingkat satuan struktur supra (BAPPENAS, BKN, Departemen Keuangan), tingkat Pusat Depdiknas) maupun pada tingkat propinsi (Kanwil). Sedangkan di satuan-satuan pelaksana pendidikan, sumberdaya diperlukan dalam keterpaduan jenis,

jumlah, mutu dan waktu penerimaannya karena keterkaitan mereka dalam penggunaannya untuk melaksanakan program pendidikan yang telah ditentukan. Selanjutnya penentuan dan pengelolaan operasional program-program pendidikan yang merupakan dasar bagi perencanaan dan pengalokasian sumberdaya pendidikan terletak di tangan direktorat-direktorat jenderal bidang pendidikan.

Dengan kata lain jumlah satuan atau lembaga pendidikan yang sangat besar, letak geografis berbagai satuan pendidikan yang jauh dari instansi pengelola, dan keaneka-ragaman kebutuhan pendidikan di daerah beserta sumberdaya yang diperlukan, dipandang mengandung derajat kepelikan masalah yang sangat tinggi di dalam pengelolaan pendidikan. Derajat kepelikan masalah tersebut akan dapat ditangani secara lebih berdayaguna dan berhasilguna apabila dilakukan oleh satuan administratif pada jenjang yang cukup rendah, sehingga jumlah satuan yang dikelola, jarak antara satuan yang dikelola dan instansi pengelola, dan derajat keanekaragaman kebutuhan lokal dapat terjangkau dalam rentang pengelolaan satuan administratif yang bersangkutan. Pengelolaan yang dilakukan oleh institusi yang paling dekat dengan daerah setempat ini memungkinkan untuk memberikan layanan pendidikan yang lebih bermutu kepada masyarakat, sebagaimana asumsi yang disampaikan oleh Wirt & Kirst (1982: 147) bahwa " ... *better education would be possible if more locally based, ...*". Dengan berbagai asumsi dan kondisi seperti di atas maka tuntutan ke arah desentralisasi menjadi semakin besar, lebih lagi dengan bergulirnya arus reformasi dan demokratisasi politik.

Menurut Soemardi HS. (1990: 26), pada dasarnya pengertian desentralisasi menyangkut dua hal, yaitu:

- a. mendorong dan meningkatkan kemampuan lokal (daerah) untuk berpartisipasi lebih baik lagi dalam upaya pembangunan nasional, dan
- b. memberikan kesempatan lebih luas kepada daerah untuk membuat perencanaan dan mengambil keputusan kebijaksanaan sendiri di dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi.

Dalam konteks UU Nomor: 22 Tahun 1999, desentralisasi dimaknai sebagai "penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia". Selanjutnya dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan daerah otonom adalah "kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia". Dalam konteks pendidikan, Bray (dalam Fiske, 1998: 17) mendefinisikan desentralisasi sebagai "proses ketika tingkat-tingkat hirarkhi di bawahnya diberi wewenang oleh badan yang lebih tinggi untuk mengambil keputusan tentang penggunaan sumberdaya organisasi". Adapun Fakry Gaffar (1990: 18) mengemukakan beberapa pengertian, antara lain bahwa: (a) Secara konseptual desentralisasi merupakan sistem manajemen untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan kepada kebhinekaan, dan (b) Desentralisasi tersebut hendaknya selalu diartikan sebagai pelimpahan wewenang dan kekuasaan dalam pembuatan keputusan dalam memecahkan setiap persoalan akibat keragaman kondisi geografis dan budaya, baik menyangkut substansi nasional, internasional atau universal sekalipun.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas dapat diidentifikasi bahwa dalam konsep desentralisasi, tidak ada unsur pengabaian otoritas pemerintahan pusat (sistem) oleh tingkat-tingkat pemerintahan di bawahnya (sub-sistem). Jadi

desentralisasi harus diletakkan dalam konteks sistem secara keseluruhan. Dalam kasus Indonesia, desentralisasi tersebut harus dikaitkan dengan sistem pemerintahan negara kesatuan, sebagai upaya untuk mendorong pemberdayaan kemampuan dan kemandirian daerah untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapi, guna menjawab tantangan-tantangan yang bersifat nasional maupun global. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa desentralisasi pendidikan merupakan bentuk penyerahan sebagian kewenangan dan tanggungjawab pengelolaan pendidikan dari otoritas yang lebih tinggi kepada otoritas yang lebih rendah dalam suatu wilayah administratif tertentu, yang bertujuan untuk menyediakan layanan penyelenggaraan pendidikan yang bermutu sesuai dengan permasalahan dan tuntutan masyarakat di wilayah yang bersangkutan.

Menurut Fiske (1988: 19), ada dua jenis desentralisasi yaitu: desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi. Brown (dalam Suyata, 1998: 20) menambahkan satu jenis desentralisasi lagi, yang disebut desentralisasi ekonomi. Desentralisasi politik, atau demokrasi dalam pengelolaan pendidikan, menyangkut penyerahan kekuasaan dalam bentuk pemberian kewenangan dan hak kepada orang tua siswa untuk mengambil keputusan tentang pendidikan bagi anak-anaknya melalui saluran dan forum yang tersedia. Adapun desentralisasi administrasi, atau birokrasi, pada hakikatnya adalah suatu strategi manajemen, yakni penataan kewenangan kepada para profesional di sekolah untuk mengambil keputusan-keputusan penting menyangkut penyelenggaraan pendidikan. Dalam desentralisasi ini, kekuasaan politik tetap berada di tangan pejabat-pejabat di pusat organisasi, tetapi tanggungjawab dan wewenang untuk perencanaan, manajemen, keuangan dan kegiatan-kegiatan lainnya diserahkan kepada pejabat-pejabat pada tingkat organisasi yang lebih rendah, sampai ke sekolah-sekolah. Sedangkan desentralisasi ekonomi dimaksudkan sebagai penataan pendelegasian kewenangan

yang memberikan hak kepada orang tua untuk memilih sekolah yang mereka sukai.

Ditinjau dari intensitas atau tingkat penyerahan kewenangan, bentuk desentralisasi dapat dibedakan menjadi: dekonsentrasi, delegasi, devolusi (Fiske, 1998: 20) dan privatisasi (Kemmerer, dalam Suyata, 1998: 21). Dekonsentrasi merupakan bentuk desentralisasi yang terlemah, tidak lebih dari sekedar memindahkan tanggungjawab manajemen dari pusat ke propinsi atau tingkat-tingkat yang lebih rendah sedemikian rupa sehingga departemen pusat tetap mempunyai kekuasaan kontrol penuh. Delegasi merupakan bentuk yang lebih ekstensif, dengan mekanisme kerja lembaga-lembaga pusat meminjamkan wewenang ke pemerintahan di tingkat-tingkat yang lebih rendah, atau organisasi-organisasi semi otonom (badan yang dikelola secara publik). Wewenang yang didelegasikan ini sewaktu-waktu dapat ditarik kembali. Devolusi adalah bentuk desentralisasi yang paling besar konsekuensinya, yakni penyerahan kewenangan keuangan, administrasi umum dan urusan pedagogis yang bersifat permanen dan tidak dapat dibatalkan secara tiba-tiba oleh pejabat pusat begitu saja. Adapun yang dimaksud dengan privatisasi atau swastanisasi adalah pendelegasian kewenangan pemerintah kepada badan-badan swasta atau perorangan. Pendelegasian ini biasanya diberikan melalui kompetisi dan kontrak dengan tujuan untuk memelihara dan meningkatkan mutu layanan pendidikan dan meningkatkan efisiensi atau mencegah pemborosan.

Pemahaman terhadap bentuk-bentuk dan intensitas desentralisasi tersebut perlu dikedepankan terlebih dahulu sebagai suatu langkah awal, agar selanjutnya dapat dijadikan sebagai dasar pemikiran kritis untuk pengambilan keputusan strategis, sehingga benar-benar mendapat dukungan luas dari berbagai pihak yang berkepentingan. Dukungan tersebut diperlukan agar pelaksanaan

desentralisasi tersebut dapat berjalan lancar, dengan muara keberhasilan pada peningkatan mutu penyelenggaraan pendidikan di sekolah.

Menimbang Sentralisasi dan Desentralisasi

Ada berbagai macam alasan yang menjadi penyebab pergeseran pendekatan pengelolaan pendidikan dari semula yang lebih bersifat sentralistik menjadi lebih bersifat desentralistik. Fiske (1998: 24-47) mengemukakan pengalaman sembilan negara yang menerapkan desentralisasi pendidikan dengan berbagai alasan yang berbeda-beda, yang dapat dikelompokkan menjadi:

- (a) Alasan politis, seperti untuk mempertahankan stabilitas (memupuk persatuan dan kesatuan), untuk memperoleh legitimasi pemerintahan pusat dari masyarakat daerah, sebagai wujud penerapan ideologi sosialis dan *laissez-faire*, dan untuk menumbuh-kembangkan kehidupan demokrasi.
- (b) Alasan sosio kultural, yakni untuk memberdayakan potensi atau kemampuan masyarakat lokal.
- (c) Alasan teknis administratif dan pedagogis, seperti: untuk memangkas manajemen lapisan tengah, agar dapat membayar gaji guru tepat waktu, atau untuk meningkatkan antusiasme guru dalam proses belajar mengajar.
- (d) Alasan ekonomi-finansial, seperti: meningkatkan sumberdaya tambahan untuk pembiayaan pendidikan, dan sebagai alat pembangunan ekonomi.

Menyimak pengalaman dari sembilan negara tersebut, ternyata ada yang berhasil dan ada yang gagal. Sebagai contoh di Selandia Baru, penerapan desentralisasi ini berjalan sukses dimulai dari reformasi administrasi dan selanjutnya reformasi pedagogis yang tercermin pada konsensus luas tentang tujuan utama kurikulum nasional, dan pemberian peluang kepada sekolah untuk mengembangkan muatan lokal. Di Meksiko, berhasil mengupayakan pembayaran gaji guru tepat waktu, meskipun prosesnya memerlukan waktu empat belas tahun.

Juga di Brasil yang berhasil mendayagunakan otonomi lokal, dengan indikasi kuat dapat meningkatkan prestasi belajar siswa. Cile juga dapat dikatakan sebagai negara yang berhasil menerapkan desentralisasi pedagogis pada tingkat sekolah, sementara di sisi lain memperkuat pemerintahan di tingkat pusat, propinsi dan kotamadya, meskipun mengalami pasang surut.

Di Kolombia, Spanyol dan Zimbabwe; penerapan desentralisasi tersebut dipandang sukses secara politis akan tetapi tidak signifikan dalam perbaikan mutu pendidikan di sekolah. Di India penerapan desentralisasi itu justru menimbulkan inefisiensi, meskipun secara jangka panjang dapat dipandang sebagai investasi untuk meningkatkan budaya partisipasi masyarakat. Seperti di India, di Papua Nugini, penerapan desentralisasi meningkatkan biaya operasi akibat penambahan perangkat organisasi di daerah. Di Burkina Faso juga terjadi peningkatan biaya langsung dan *opportunity cost* yang menyebabkan para pelajar dari keluarga miskin putus sekolah. Sedangkan di Argentina dapat dikatakan gagal dalam melimpahkan masalah fiskal karena tidak mendapat dukungan dari para pejabat dan serikat guru di daerah. Ketiadaan dukungan pejabat daerah juga menjadi penyebab kegagalan penerapan desentralisasin di Venezuela.

Mempelajari pengalaman negara-negara di atas, juga negara lainnya, maka dapat dipetik suatu pelajaran bahwa pendekatan sentralisasi maupun desentralisasi, masing-masing memiliki kelebihan dan kelemahan. Pendekatan sentralisasi dipandang sebagai terlalu otoriter, kaku dan birokratis, yang berakibat dapat memperlambat proses demokrasi, mematikan kreativitas dan inisiatif daerah atau masyarakat lokal, dan sulit beradaptasi dengan kebutuhan lingkungan yang beraneka-ragam. Pada sisi lain pendekatan ini dapat dipandang efisien dengan pengendalian yang lugas, dapat memperkuat rasa kebangsaan dan meningkatkan kohesi nasional, mudah mencapai konsensus mengenai tujuan kurikulum nasional

atau standar mutu pendidikan, lebih mudah untuk mengadakan inovasi dan menyebarkannya, serta lebih mudah untuk mengupayakan pemerataan antar daerah dan memperluas kesempatan belajar.

Pendekatan desentralisasi selain berdampak positif seperti dapat memupuk kemandirian daerah, mengembangkan demokrasi dengan meningkatkan partisipasi nyata masyarakat, dan lebih mampu menjawab permasalahan dan tuntutan masyarakat lokal; juga mempunyai beberapa kelemahan, seperti: dapat mengarah kepada rasa kedaerahan yang sempit sehingga memperlemah kesatuan dan persatuan nasional, lebih sulit untuk mencapai konsensus tentang tujuan pendidikan atau kurikulum nasional dan mutu pendidikan, dan agak sulit untuk mencapai pemerataan, karena daerah tertentu yang cukup keuangan dan sumberdaya manusianya tentu berada pada posisi yang lebih baik daripada daerah yang serba kekurangan.

Memperhatikan kelebihan dan kelemahan di atas maka permasalahan yang dihadapi sekarang sebenarnya adalah bukan lagi pada pilihan antara sentralisasi dan desentralisasi, melainkan bagaimana menyesuaikan mekanisme pengelolaan pendidikan di tingkat Pusat, disamping menyiapkan mekanisme pengelolaan di tingkat wilayah sampai dengan pada tingkat organisasi yang paling rendah seperti sekolah (Ditjen Dikti, 2000: 4). Penataan pengelolaan semacam itu jelas tidak mudah, diperlukan dukungan dan komitmen dari berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*); dan juga kesiapan sumberdaya di daerah baik personil, dana, kelembagaan maupun dukungan warga masyarakat setempat.

Implikasi Pergeseran Pengelolaan

Memperhatikan uraian di atas maka dalam konteks pergeseran kebijakan pengelolaan pendidikan dari semula yang bersifat sentralistik menjadi

lebih bersifat desentralistik membawa beberapa implikasi antara lain: (a) pembagian tugas, kewenangan dan tanggungjawab pada setiap tingkatan otoritas, (b) mobilisasi dukungan, dan (c) penyiapan aparat daerah.

1. Pembagian tugas antar tingkatan otoritas.

Dengan pergeseran pendekatan di atas maka tugas, kewenangan dan tanggungjawab setiap satuan pengelola pendidikan harus didefinisikan kembali. Suyata (1998: 17-18) mengemukakan bahwa "Hal yang perlu dikerjakan adalah meminimalkan pengaturan sentral dan memperbanyak panduan. Pemantauan standar, dan memperbaiki, memelihara dan meningkatkan ekuiti antar daerah dan antar kelompok/lapisan sosial menjadi fungsi sentral". Beliau menguraikan secara rinci peranan pemerintah pusat pada umumnya, yaitu:

" (1) Penetapan tujuan, (2) Merumuskan kebijakan dasar dan menetapkan skala prioritas pendidikan, (3) Merumuskan standar mutu pendidikan, (4) Mengendalikan tercapainya standar mutu pendidikan, (5) Menetapkan mekanisme dan prosedur pemantauan dan pengevaluasian standar mutu pendidikan, (6) Mengatur penerapan ketentuan perundang-undangan sejalan dengan dinamika perubahan, (7) Mengatur dan menetapkan kurikulum minimal sejalan dengan tujuan dan standar, (8) Menyediakan, mengalokasikan dan mendistribusikan sumber-sumber belajar, (9) Menjamin tercapainya prinsip pemerataan, (10) Menyediakan bantuan teknis terhadap unit-unit dan birokrasi pendidikan, (11) Melakukan dan mengusahakan pengkajian utama pendidikan, dan memberdayakan unit-unit tersebut mengatur sendiri urusan pendidikan di wilayah

kewenangannya, dan (12) Menyusun panduan penyelenggaraan pendidikan".

Dalam kerangka desentralisasi tersebut Ditjen Dikti (2000: 4-8) juga mengungkapkan pembagian tugas antar tingkatan otoritas secara lebih lugas, yaitu: di Tingkat Pusat, mempunyai tugas pokok dan fungsi: (1) pembinaan dan penegakan standar mutu, (2) kendali pemerataan, mengingat disparitas yang cukup signifikan baik dari segi kemajuan maupun kepemilikan sumberdaya antar daerah, dan (3) penyiapan mekanisme pengelolaan di tingkat sekolah. Di Tingkat wilayah antara lain perlu dikembangkan mekanisme pengadaan tenaga kependidikan melalui kerjasama dengan LPTK, dan penataan dan pendayagunaan tenaga kependidikan, sehingga penugasan guru dapat tersebar secara merata dan dapat didayagunakan secara optimal. Di tingkat sekolah perlu dikembangkan, antara lain: (a) mekanisme pengelolaan yang sensitif terhadap efisiensi dan mutu, (b) mekanisme pemantauan kinerja guru yang lebih memusat kepada sisi teknis pedagogis sehingga dapat dikaitkan dengan insentif.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pembagian tugas dan kewenangan tersebut harus dilakukan secara proporsional antar jenjang dari tingkat Pusat sampai pada level sekolah; dengan substansi kewenangan dari yang bersifat kebijakan strategis sampai kepada kewenangan teknis operasional baik yang bersifat administratif maupun pedagogis. Perlu ditekankan di sini bahwa muara dari sistem pengelolaan pendidikan tersebut harus tetap diletakan dalam kerangka pemberdayaan sekolah untuk dapat memberikan layanan pendidikan yang bermutu. Untuk itu pembagian tugas dan kewenangan tersebut harus berjalan secara sinergis, dapat mendorong dan mendukung setiap sekolah untuk mengembangkan diri menjadi sekolah yang bermutu.

2. Mobilisasi dukungan.

Belajar dari pengalaman negara-negara lain, keberhasilan pelaksanaan desentralisasi ditentukan pula oleh komitmen dukungan dari berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap penyelenggaraan pendidikan tersebut, terutama pemilik otoritas yang terkait. Fiske (1998: 62) mengemukakan "Sejarah desentralisasi persekolahan penuh dengan contoh-contoh negara ketika proyek-proyek desentralisasi gagal justru karena kurangnya komitmen yang diberikan oleh pihak-pihak yang menentukan".

Hal tersebut dapat dimaklumi karena pergeseran kewenangan selalu membawa konsekuensi berupa pergeseran penguasaan sumberdaya yang ada dan pemanfaatannya. Dengan kata lain proses desentralisasi tersebut bagaimanapun bersifat politis sehingga memerlukan legitimasi dari pihak-pihak yang terkena dampak pergeseran kewenangan itu. Oleh karena itu dukungan atau komitmen dari berbagai pihak itu sangat diperlukan. Semua pihak harus mempunyai visi dan misi yang sama tentang pembagian tugas dan wewenang dalam proses desentralisasi tersebut. Untuk itu langkah-langkah yang perlu dilakukan antara lain: mensosialisasikan gagasan dan tujuan desentralisasi, meminimalkan perintang-perintang upaya desentralisasi tersebut dan menyediakan pelatihan-pelatihan yang memadai bagi aparat terkait.

3. Penyiapan aparat daerah

Pergeseran pendekatan pengelolaan menjadi lebih ke arah desentralisasi sudah tentu membawa konsekuensi semakin bertambah kuantitas dan kualitas pekerjaan yang menjadi tugas dan tanggungjawab pengelola pendidikan di tingkat

daerah maupun sekolah. Untuk itu personil atau aparat pengelola di daerah dan sekolah-sekolah perlu dipersiapkan dengan berbagai kemampuan dan ketrampilan untuk dapat mengemban tugas dan tanggungjawabnya secara profesional dalam mengelola penyelenggaraan pendidikan pada level yang bersangkutan. Ketidaksiapan personil, sebagaimana dinyatakan Suyata (1998: 21), justru dapat menjadi penghambat pelaksanaan desentralisasi.

Oleh karena itu para aparat di daerah perlu ditingkatkan kemampuan pengelolaan pendidikannya baik dari segi administratif, manajerial maupun teknis pedagogis. Selain itu yang tak kalah penting pula dari segi tuntutan kultur yang diperlukan untuk mendukung mekanisme kerja dalam pergeseran pengelolaan pendidikan tersebut. Dengan penguasaan kemampuan, ketrampilan dan kultur seperti itu dapat diharapkan pelaksanaan desentralisasi di daerah benar-benar dapat mendorong dan menjamin setiap sekolah untuk memberikan layanan pendidikan yang bermutu.

Penutup

Pergeseran pendekatan pengelolaan pendidikan dari sentralistik menjadi lebih desentralistik merupakan pekerjaan besar, sebab tidak hanya menyangkut perubahan pembagian tugas dan kewenangan yang berlanjut pada perubahan struktur kelembagaan saja; akan tetapi juga menyangkut perubahan kultur aparat pengelola pendidikan pada semua tingkatan otoritas yang tentu tidak dapat diubah secara cepat. Oleh karena itu proses pergeseran tersebut tidak boleh dilakukan secara tergesa-gesa, diperlukan langkah-langkah persiapan implementasi yang matang. Selain itu perlu diingat bahwa desentralisasi merupakan suatu kondisi yang perlu (*necessity*), tetapi belum cukup untuk memperbaiki proses belajar mengajar atau meningkatkan mutu pendidikan di

sekolah. Untuk itu komponen pendidikan lain seperti kemampuan tenaga kependidikan, ketersediaan sarana prasarana dan sumberdana juga perlu dipikirkan. Dengan langkah begitu, desentralisasi dapat berperan secara signifikan sebagai salah satu strategi manajemen untuk meningkatkan mutu pendidikan di sekolah.

Daftar Pustaka.

- Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional. 2000. *Kebijakan Pengelolaan Tenaga Kependidikan Dalam Rangka Desentralisasi: Suatu Kajian Konteks Sekolah Dasar*. Makalah disampaikan pada Diskusi Sehari tentang Pengelolaan Tenaga Kependidikan Pada Sekolah Dasar, Jakarta, 20 Maret 2000.
- Edward B. Fiske. 1998. *Desentralisasi Pengajaran: Politik dan Konsensus*. A.b. Basilius Bengoteku. Jakarta: Grasindo.
- Frederick M. Wirt & Michael W. Kirst. 1982. *Schools in Conflict*. Berkeley: McCutchan Publishing Corporation.
- Goenawan Ardi Wardhana. 1990. "Manajemen Sumberdaya Pendidikan". Makalah disampaikan pada Seminar Profesionalisasi Manajemen Pendidikan dalam rangka Peningkatan Mutu Pendidikan. Jakarta, 29 - 31 Oktober 1990.
- H.A.R. Tilaar. 1990. "Prospek Perencanaan dan Manajemen Pendidikan Nasional". Makalah disampaikan pada Seminar-Lokakarya Manajemen Pendidikan Nasional IKIP Jakarta. Jakarta, 29-31 Oktober 1990.
- , 1992. *Manajemen Pendidikan Nasional*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

- , 1998. *Beberapa Agenda Reformasi Pendidikan Nasional Dalam Perspektif Abad 21*. Magelang: Tera Indonesia.
- Mary Anne Raywid. "The Coming Centralization of Education", dalam Beatrice & Ronald Gross (Ed.). 1985. *The Great School Debate: Which Way for American Education ?*. New York: Simon & Schuster.
- Muhammad Fakry Gaffar. 1990. "Implikasi Desentralisasi Pendidikan Menyongsong Abad 21", dalam *Mimbar Pendidikan* (Jurnal Pendidikan) Nomor: 3 Tahun IX Oktober 1990.
- R.O. Slater. "On Centralization, Decentralization and School Restructuring: A Sociological Perspective", dalam H. Beare & W. Lowe Boyd. 1993. *Restructuring Schools*. London: The Falmer Press.
- R. Soemardi Hs. 1990. "Relevansi Pendidikan Ditinjau Dari Kepentingan Nasional, Wilayah dan Peserta Didik", dalam *Mimbar Pendidikan* (Jurnal Pendidikan) Nomor: 3 Tahun IX Oktober 1990.
- Suyata. 1998. *Perbaikan Mutu Pendidikan, Transformasi Sekolah dan Implikasi Kebijakan*. Pidato Dies Natalis XXXIV IKIP YOGYAKARTA. Yogyakarta, 23 Mei 1998.