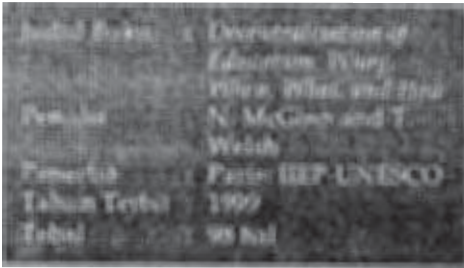


Gagasan di Balik Desentralisasi Pendidikan

Warda T. Asfi

Pemerhati pendidikan



Sejak 1967 IIEP (*International Institute for Educational Planning*) mulai menyusun buklet-buklet kecil yang dibingkai dalam sebuah seri penerbitan. Pilihan tema seri tersebut sangat menarik, misalnya *school-based management; decentralization of education; improving school effectiveness; national and school-based curriculum development*; dan puluhan judul lain yang tak kalah menarik. Seri ini ditujukan untuk dua kelompok pembaca: *Pertama*, mereka yang terlibat dalam administrasi dan perencanaan pendi-

dikan, baik di negara-negara maju maupun sedang berkembang. *Kedua*, mereka yang tergolong kurang ahli secara teknis dalam bidang tersebut, seperti pejabat senior dan para penentu kebijakan di Kementerian Pendidikan. Kelompok pembaca kedua ini penting untuk mencari tahu informasi dan pemahaman yang mendalam tentang perencanaan pendidikan dalam konteks hubungannya dengan pembangunan nasional. Buklet-buklet kecil ini sangat bermanfaat, baik untuk pribadi maupun untuk program pelatihan formal di lingkungan kementerian ini.

Sejak seri ini diluncurkan pada 1967, praktek dan konsep perencanaan pendidikan mengalami perubahan substansial. Banyak asumsi yang dijadikan dasar pada perkembangan awal untuk merasionalkan proses pengembangan pendidikan telah dikritik bahkan tidak dipakai lagi. Perencanaan pendidikan pada akhirnya dipusatkan pada usaha mengumpulkan data, mengevaluasi efisiensi program pengajaran, melakukan suatu cakupan studi yang lebih luas, menyelidiki masa depan dan memperlebar cakupan perdebatan untuk memandu kebijakan pendidikan agar lebih fokus dibanding sebelumnya.

IIEP bertujuan membantu perkembangan diskusi tersebut dengan menyediakan ruang bagi karya yang menyajikan sudut pandang yang berbeda. Ini dilakukan karena, dalam rangka meraih berbagai keuntungan dari diskusi yang terbuka, proses-proses

pengambilan keputusan yang melibatkan banyak faktor berbeda dan jenis-jenis informasi yang berharga. Diharapkan bahwa buklet-buklet tersebut yang hadir dari perspektif berbeda akan melengkapi para perencana bidang pendidikan dengan unsur-unsur yang disesuaikan dengan kebutuhan mereka yang berbeda-beda.

Sejak 1990-an, editor IIEP menekankan perhatian pada persoalan-persoalan seperti pendidikan dan pengembangan; mempertimbangkan hak kekayaan intelektual; mutu pendidikan; struktur, administrasi dan manajemen pendidikan; kurikulum; besaran ongkos dan pembiayaan pendidikan; teknik perencanaan dan pendekatan; serta sistem informasi, monitoring dan evaluasi.

Buku tentang desentralisasi ini termasuk salah satu produk dari seri tersebut. Desentralisasi merupakan salah satu gejala utama dalam agenda perencanaan pendidikan dalam 15 tahun terakhir. Mengapa suatu negara mendesentralisasi proses pengambilan keputusan di bidang pendidikan dan keputusan mana harus didesentralisasi adalah dua pertanyaan yang banyak ditujukan kepada para pengambil-keputusan. Buku ini dimaksudkan untuk memberikan alat konseptual kepada para pengambil-keputusan dan perencana pendidikan berkenaan dengan isu desentralisasi.

Buku ini menyelidiki sasaran dan gagasan kebijakan desentralisasi di pusat serta mengkaji me-

ngapa banyak negara mengeluarkan kebijakan desentralisasi pendidikan. Buku ini juga mendiskusikan siapa yang berwenang mengelola pendidikan, serta sejauhmana pertimbangan yang diambil harus didasarkan pada keahlian profesional, legitimasi politik, dan efisiensi pasar. Selain itu, juga menyediakan bantuan berharga untuk menaksir konteks pendidikan yang berbeda-beda serta berbagai kemungkinan tawaran demi kesuksesan desentralisasi.

Dalam pengantarnya, N. McGinn and T. Welsh mencatat bahwa desentralisasi merupakan salah satu gejala paling menonjol dalam menyikapi perencanaan pendidikan dalam lima belas tahun terakhir. Siapa yang berwenang membuat keputusan tentang kependidikan di sekolah umum? Siapa yang harus membiayai sekolah-sekolah itu? Pertanyaan-pertanyaan seperti itu kini menjadi tema diskusi yang intens. Berkenaan dengan kondisi dewasa ini yang memaksa semua pihak untuk menekan belanja negara dan meningkatkan efisiensi dalam penggunaan sumber daya, maka desentralisasi telah menjadi kenyataan di banyak negara, bahkan di negara-negara yang pendidikannya sangat sentralistik.

Desentralisasi dilakukan dengan banyak pertimbangan. Dalam beberapa hal, desentralisasi mengarah pada persoalan bagaimana meningkatkan efisiensi manajemen dan pengelolaan pendidikan. Pada saat birokrasi negara tampak lamban dan tidak

fleksibel, dimana birokrasi terbukti tidak mampu mengatasi isu persebaran guru, gaji guru, pembelian dan distribusi alat-alat serta material kantor, atau pemeliharaan bangunan, maka desentralisasi kemudian tampak seperti solusi. Melalui desentralisasi, birokrasi dapat mendorong proses identifikasi masalah dengan lebih cepat dan langsung mencari bentuk tanggapan yang lebih sesuai.

Dalam banyak hal, desentralisasi merupakan hasil dari proses demokratisasi politik. Masyarakat ingin diajak bicara dan dilibatkan dalam pengambilan keputusan yang berhubungan langsung dengan hajat hidup mereka. Desentralisasi juga membantu memperjelas alur pertanggungjawaban. Beberapa pertimbangan lain berada di balik gerak reformasi administrasi, yang di dalamnya mencakup hasrat pemerintah tertentu untuk mengebiri kekuatan persatuan guru. Tetapi di beberapa negara sedang berkembang mungkin telah mencari sumber daya baru sebagai motor penggerak desentralisasi. Pemerintah pusat hanya tinggal memin-dahkan manajemen sekolah yang tidak bisa mereka biayai pendidikannya lagi. Desentralisasi memungkinkan mobilisasi sumber daya di tingkat daerah, melalui keikutsertaan masyarakat atau pajak khusus jika tidak tersedia jalan keluar lainnya. Sekalipun jika negara terus menganggarkan biaya untuk sektor pendidikan sesuai dengan ketersediaan anggaran kepada pemerintah daerah, ini

berarti bahwa anggaran negara yang memang terbatas harus digunakan dengan lebih seksama.

Argumen tentang mobilisasi sumber daya ini juga menjadi sebab dari banyaknya perhatian terhadap desentralisasi. Akan tetapi, setiap propinsi dan masyarakat memiliki sumber daya manusia dan sumber keuangan yang berbeda. Jika negara tidak memberi kompensasi bagi daerah atau masyarakat yang mempunyai kemampuan tidak sama itu, misalnya, dengan menyediakan sumber daya tambahan dan bantuan teknis, maka desentralisasi justru dapat mendorong ke arah disparitas antar daerah dan masyarakat.

Perdebatan, yang didasari oleh pertimbangan filosofis dan ideologis, tengah berlangsung untuk beberapa tahun ini. Oleh karena itu, perlu disadari betul bahwa tidak ada satu negara pun yang sepenuhnya tersentralisasi atau sebaliknya, terdesentralisasi. Isu tersebut dibahas karena kenyataannya berbagai keputusan harus didesentralisasi, siapa yang bertanggung jawab atas sekolah, dan pengaturan apa saja yang akan dilakukan negara. Ada bermacam-macam cara untuk mendesentralisasi dan masalah di dalamnya juga kompleks. Pada hakekatnya, desentralisasi pendidikan berarti peralihan kewenangan dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah otoritasnya. Yang dimaksud pejabat yang lebih rendah ini juga meliputi pejabat administratif lain sekalipun masih dalam Kemen-

terian Pendidikan, seperti suatu departemen di tingkat propinsi atau bahkan sekolah: proses ini secara umum dikenal dengan dekonsentrasi. Desentralisasi juga bisa mewujudkan dalam sebuah dewan yang dipilih pada tingkat regional atau masyarakat: banyak orang menyebutnya devolusi (pengalihan). Desentralisasi juga dapat berarti pelimpahan wewenang kepada suatu perusahaan swasta, yang dalam hal ini disebut privatisasi. Hasil akhir dari masing-masing pola desentralisasi tersebut tidak sama.

Isu sebelumnya yang diangkat dalam rangkaian penerbitan ini yang dianalisis secara mendetail adalah kasus manajemen berbasis sekolah (*school-based management*), suatu proses desentralisasi yang diserahkan kepada suatu badan profesional, atau sekolah itu sendiri. Sebaliknya, ketika menganalisis cara-cara bagaimana mendesentralisasi dari sisi yang berbeda, pengarang buku ini, N. McGinn dan T. Welsh, menyodorkan suatu pilihan desentralisasi kepada wakil masyarakat, dengan pendekatan legitimasi politik. Kedua penulis ini juga menengahkan isu apakah keputusan-keputusan yang ada diletakkan dalam konteks berbeda-beda.

Pertanyaan lain yang muncul berkenaan dengan perhatian para pengambil-keputusan adalah apakah kondisi yang melingkupinya telah dengan sukses menerapkan suatu reformasi desentralisasi? Konteks politik mana yang lebih pantas

untuk setiap tipe desentralisasi yang ada dan ukuran apa yang memberi kontribusi bagi kesuksesan desentralisasi?

Dalam buklet ini, kedua penulis banyak menganalisis literatur yang berhubungan dengan topik di atas. Oleh karena itu, analisisnya memberikan sumbangan sangat penting bagi seri penerbitan ini. Tetapi buku ini bukan sekadar *state-of-the-art*: ia merupakan sumbangan sangat berharga bagi bursa pengetahuan di seputar diskusi tentang desentralisasi.

Buku ini meringkas apa yang digeluti penulisnya, melalui pengalaman riset di berbagai negara dan berbagi pikiran dengan pakar yang lain. Misalnya, menyoroti siapa yang berwenang menjalankan desentralisasi, di mana instansi pengambilan keputusan tentang sistem pendidikan umum dilakukan, dll. Kesimpulan analisis mereka ditarik dari hasil suatu eksperimen yang luas di sejumlah negara. Dengan demikian, memungkinkan untuk menetapkan kondisi-kondisi yang dibutuhkan bagi suatu reformasi desentralisasi untuk mencapai serangkaian sasaran yang telah dirancang. Ada berbagai bentuk desentralisasi, dan strateginya berbeda-beda dalam hal bagaimana menerapkan masing-masing desentralisasi. Dalam banyak hal, desentralisasi yang efektif akan memudahkan lahirnya beberapa keputusan. Dalam situasi tertentu, desentralisasi tidak mungkin hanya direkomendasikan

begitu saja, dibiarkan untuk berhasil sendiri. Buku ini akan mengupas persoalan-persoalan tersebut.

Pada dasarnya, buku ini dirancang untuk menguraikan suatu strategi yang berlaku umum bagi desentralisasi pengelolaan dalam sistem pendidikan. Bab I menguraikan beberapa definisi desentralisasi secara konseptual. Misalnya, konsep-konsep dasar dan definisi desentralisasi; kompleksitas desentralisasi; dan gambaran umum tentang desentralisasi. Bab II sampai Bab V, akan mendiskusikan persoalan-persoalan penting tentang kebijakan desentralisasi. Bab II misalnya, memunculkan pertanyaan agak mendasar: mengapa desentralisasi pendidikan betul-betul harus dipertimbangkan? Pertanyaan ini berhubungan dengan sasaran yang akan diraih, tercapai atau tidak, dalam berbagai reformasi desentralisasi. Pertanyaan ini bukan hanya menyangkut keputusan yang bersifat khusus dan akibat yang ditimbulkannya, tetapi juga menyangkut siapa yang harus membuat keputusan itu dan apa manfaat keputusan itu. Bab ini juga akan menelaah sejumlah model reformasi desentralisasi yang berbeda-beda.

Pada Bab III, akan dibahas keputusan-keputusan tertentu mana saja yang harus ditampung. Persoalan ini penting diajukan mengingat pendidikan merupakan suatu usaha yang sangat kompleks sehingga melibatkan beberapa

macam keputusan. Bab ini juga ingin mempertegas pentingnya keputusan-keputusan tersebut, apa saja pertimbangannya sehingga sebuah keputusan diambil serta kondisi-kondisi yang dibutuhkan dalam memposisikan pejabat yang berwenang untuk merumuskan keputusan-keputusan tersebut. Pertama-tama bab ini menguraikan bagaimana negara mengubah pola instansi pengambil keputusan, dan kemudian melakukan kategorisasi terhadap berbagai keputusan khusus yang sangat penting dalam proses pendidikan.

Bab IV menyoroti persoalan kapan waktu yang paling sesuai untuk memulai suatu reformasi desentralisasi? Pertanyaan ini berkenaan dengan kondisi-kondisi yang harus tersedia demi suksesnya pelaksanaan reformasi desentralisasi, serta untuk mewujudkan sasaran dari reformasi tersebut. Bab ini juga mengidentifikasi aktor-aktor sosial yang penting serta posisi mereka berkaitan dengan desentralisasi.

Buku ini disimpulkan dalam Bab V, lengkap dengan rekomendasi berupa prinsip umum yang harus diikuti dalam pelaksanaan desentralisasi. Tetapi, prinsip-prinsip tersebut agaknya bersifat pribadi dan tidak bisa dibenarkan dengan mengacu pada fakta empiris. Buku ini menjadi penting, bukan saja karena mutu dan penyajiannya yang komprehensif, tetapi juga sangat berharga bagi bangsa ini yang tengah terus mencari bentuk desentralisasi pendidikan yang lebih sesuai.