

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Pelaksanaan

Pelaksanaan merupakan kegiatan yang dilaksanakan oleh suatu badan atau wadah secara berencana, teratur dan terarah guna mencapai tujuan yang diharapkan. Implementasi atau pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan.

Adapun pengertian pelaksanaan yaitu :

1. Pelaksanaan adalah salah satu kegiatan yang dapat dijumpai dalam proses administrasi, hal ini sejalan dengan pengertian yang dilakukan Liang Gie et, al, lebih lanjut Bintoro Tjokroadmudjoyo mengemukakan bahwa pelaksanaan sebagai proses dapat kita pahami dalam bentuk rangkaian kegiatan yakni berawal dari kebijakan guna mencapai tujuan maka kebijakan itu diturunkan dalam suatu program proyek.⁴
2. Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia merumuskan pengertian pelaksanaan atau penggerakan sebagai upaya agar tiap pegawai atau tiap

⁴Rahardjo Adisasmita, *Pembiayaan Pembangunan Daerah*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2011. hlm.24

anggota organisasi berkeinginan dan berusaha mencapai tujuan yang telah direncanakan.⁵

3. Wiestra, dkk mengemukakan pengertian pelaksanaan sebagai usaha-usaha yang dilakukan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan melengkapi segala kebutuhan alat-alat yang diperlukan, siapa yang akan melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya dan kapan waktu dimulainya.⁶
4. Abdullah mengemukakan bahwa implementasi adalah suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut sekolah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengembalian keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.⁷
5. Pelaksanaan diartikan sebagai suatu usaha atau kegiatan tertentu yang dilakukan untuk mewujudkan rencana atau program dalam kenyataannya.
6. Pelaksanaan atau Implementasi yakni konsep dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha yang mencari apa yang dilakukan, mengatur aktivitas-aktivitas yang pengaruh pada pendapat suatu program ke dalam dampak.⁸
7. Pelaksana adalah orang yang mengerjakan atau melakukan rencana yang telah disusun, sedangkan pelaksanaan adalah perihal (perbuatan, usaha) melaksanakan rancangan.

⁵ *Ibid*

⁶ *Ibid*

⁷Febiyanti Putri. *Pelaksanaan Pemberian Izin Oleh Kepolisian di Kota Bandar Lampung*. Skripsi. Universitas Lampung. 2014

⁸ Hisyam Djihad dan Suyanto. *Pelaksanaan Pendidikan di Indonesia Memasuki Millenium III*, Yogyakarta, Adi Cita, 2000. hlm.151

Pengertian Implementasi atau Pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan yang dikemukakan oleh Abdullah bahwa Implementasi adalah suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.

Dari pengertian yang dikemukakan di atas dapatlah ditarik suatu kesimpulan bahwa pada dasarnya pelaksanaan suatu program yang telah ditetapkan oleh pemerintah harus sejalan dengan kondisi yang ada, baik itu di lapangan maupun di luar lapangan. Di mana dalam kegiatannya melibatkan beberapa unsur disertai dengan usaha-usaha dan didukung oleh alat-alat penunjang.

Selain itu perlu adanya batasan waktu dan penentuan tata cara pelaksanaan. Berhasil tidaknya proses implementasi, Menurut Edward, yang dikutip oleh Abdullah, dipengaruhi oleh faktor-faktor yang merupakan syarat terpenting berhasilnya suatu proses implementasi.

Faktor-faktor tersebut adalah :

1. Komunikasi, merupakan suatu program yang dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan.
2. *Resouces* (sumber daya), dalam hal ini meliputi empat komponen yaitu terpenuhinya jumlah staf dan kualitas mutu, informasi yang diperlukan guna pengambilan keputusan atau kewenangan yang cukup guna melaksanakan

tugas sebagai tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.

3. Disposisi, Sikap dan komitmen daripada pelaksanaan terhadap program khususnya dari mereka yang menjadi implemetasi program khususnya dari mereka yang menjadi implementer program
4. Struktur birokrasi. Yaitu SOP (*Standar Operating Procedures*).yang mengatur tata aliran dalam pelaksanaan program. Jika hal ini tidak sulit dalam mencapai hasil yang memuaskan, karena penyelesaian masalah-masalah akan memerlukan penanganan dan penyelesaian khusus tanpa pola yang baku.

2.2. Pengertian Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya desentralisasi maka muncullan otonomi bagi suatu pemerintahan daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana di definisikan sebagai penyerahan kewenangan.

Desentralisasi di bidang pemerintahan adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada satuan organisasi pemerintahan di wilayah untuk meyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami wilayah tersebut.

Menurut Amrah Muslimin, mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.⁹

Desentralisasi mempunyai nilai apabila dapat membantu organisasi mencapai tujuan dengan efisien. Faktor – faktor yang mempengaruhi derajat desentralisasi adalah sebagai berikut :

1. Filsafat manajemen
2. Ukuran dan tingkat pertumbuhan ekonomi
3. Strategi dan lingkungan organisasi
4. Penyebaran geografis organisasi
5. Pengawasan yang efektif
6. Kualitas manajer
7. Keaneka – ragaman produk dan jasa
8. Karkteristik – karakteristik organisasi lainnya

Desentralisasi dimulai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana sejumlah kewenangan telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melakukan kreasi, inovasi, dan improvisasi dalam upaya pembangunan daerahnya, termasuk juga dalam bidang pendidikan. Desentralisasi pendidikan secara resmi dimulai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

⁹Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.307

Desentralisasi pendidikan merupakan salah satu model pengelolaan pendidikan yang menjadikan sekolah sebagai proses pengambilan keputusan dan merupakan salah satu upaya untuk memperbaiki kualitas pendidikan serta sumber daya manusia termasuk profesionalitas guru yang belakangan ini dirisaukan oleh berbagai pihak baik secara regional maupun secara internasional.¹⁰

Menurut Umiarso dan Gojali Konsep penyelenggaraan pendidikan yang bersifat desentralisasi dikenal dengan manajemen berbasis sekolah yang merupakan perubahan paradigma pengelolaan pendidikan yang semula berpusat pada pemerintah pusat beralih ke pengelolaan pendidikan pada pola manajemen dimana sekolah tersebut yang mengelolanya.

Urusan-urusan Pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang ,kepada Daerah,baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan,pelaksanaan, maupun yang menyangkut segi pembiayaannya. Demikian pula perangkat pelaksanaannya adalah perangkat Daerah itu sendiri, terutama Dinas-dinas Daerah.¹¹

Sesuai dengan tuntutan reformasi dan demokratisasi di bidang pendidikan, pengelolaan pendidikan di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari keinginan dan tujuan bangsa Indonesia dalam penyelenggaraan pendidikan itu sendiri. Sebagai contoh dalam pendidikan dasar, propenas menyebutkan kegiatan pokok dalam upaya memperbaiki manajemen pendidikan dasar di Indonesia adalah:

¹⁰Hadiyanto, *Mencari Sosok Desentralisasi Manajemen Pendidikan di Indonesia*, Jakarta,Rineka Cipta, 2004. hlm. 63

¹¹ Sujamto, *Cakrawala Otonomi Daerah*. Sinar Grafika,Jakarta,1991, hlm.15

1. Melaksanakan desentralisasi bidang pendidikan secara bertahap, bijaksana dan profesional, termasuk peningkatan peranan *stakeholders* sekolah;
2. Mengembangkan pola penyelenggaraan pendidikan secara desentralisasi untuk meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya pendidikan dengan memperhatikan kondisi dan kebutuhan masyarakat setempat;
3. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan, seperti diversifikasi penggunaan sumber daya dan dana;
4. Mengembangkan sistem insentif yang mendorong terjadinya kompetensi yang sehat baik antara lembaga dan personil sekolah untuk pencapaian tujuan pendidikan
5. Memberdayakan personil dan lembaga, antara lain melalui pelatihan yang dilaksanakan oleh lembaga profesional.
6. Meninjau kembali semua produk hukum di bidang pendidikan yang tidak sesuai lagi dengan arah dan tuntutan pembangunan pendidikan; dan
7. Merintis pembentukan badan akreditasi dan sertifikasi mengajar di daerah untuk meningkatkan kualitas tenaga kependidikan secara independen.¹²

Menurut Manor, kebijakan Desentralisasi berasal dari kebutuhan untuk memperkuat pemerintah daerah dalam rangka menjembatani jurang pemisah antara negara dan masyarakat lokal. Negara yang mempunyai populasi yang besar dan wilayah yang luas cenderung lebih terdesentralisasi karna sangat sulit dan mahal untuk memerintah secara efektif ketika populasi dan wilayah begitu luas. Negara mempunyai wilayah luas biasanya mempunyai variasi yang besar dalam

¹²Komite Reformasi Pendidikan, *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Nasional*, Jakarta, Balitbang Depdiknas, 2001. hlm. 154

hal iklim, geografi, dan basis ekonomi, sehingga penyediaan pelayanan pemerintah yang sangat seragam akan berakibat inefisiensi.¹³

Bentuk-bentuk Desentralisasi dapat diuraikan sebagai berikut :

1. *Devolution* (devolusi) : Merupakan bentuk umum dari desentralisasi dimana daerah otonom merupakan suatu bentukan hukum yang berdiri sendiri. Pemerintah pusat dalam hal ini menyerahkan sebaran fungsinya atau membentuk unit pemerintah yang tidak berada dibawah kendali pemerintah pusat secara langsung.
2. *Delegation* (delegasi) : Merujuk pada penyerahan pengambilan kebijakan dan kewenangan administratif untuk tindakan tertentu kepada institusi atau organisasi yang semi-independen, misalnya badan usaha milik negara atau perusahaan pembangunan regional.
3. *Deconcentration* (dekonsentrasi): Mencakup transfer kewenangan administratif yang spesifik dalam hal pengambilan kebijakan, keuangan, dan fungsi manajemen dalam lingkup yuridiksi unit pemerintahan pusat.
4. *Political or Democratic decentralization* (desentralisasi politik) : Mencakup seluruh transfer kewenangan administratif, fiskal dan politik. Bentuk ini adalah bentuk desentralisasi yang paling dibutuhkan untuk keberhasilan suatu kebijakan desentralisasi suatu negara.¹⁴

Tujuan utama desentralisasi adalah untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan untuk mengurangi beban kerja pemerintah pusat dalam upaya mensejahterakan masyarakat yang ada di daerah. dengan kata lain tujuan

¹³ Rudy, *Hukum Pemerintah Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*. Indepth Publishing, Bandar Lampung, 2012, hlm.17

¹⁴ *Ibid*

desentralisasi adalah untuk merangsang kepekaan elit lokal terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakat daerah.

Dalam hal ini berkaitan dengan tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Desentralisasi pendidikan perlu dilakukan karena berbagai studi tentang desentralisasi menunjukkan bahwa pekerjaan yang bersifat kompleks, dikerjakan dalam tim, mengandung unsur ketidakpastian, dan berada dalam lingkungan yang cepat berubah tidak dikelola secara sentralistik. Pendidikan dan secara khusus lagi sekolah yang selama ini dikelola secara sentralistik justru menimbulkan banyak masalah. Oleh karena itu, sekolah yang memiliki karakteristik seperti itu harus didesentralisasikan.¹⁵

Dalam konteks penyelenggaraan desentralisasi di bidang pendidikan, terdapat banyak persoalan muncul, karena pelaksanaan desentralisasi pendidikan berbeda dengan desentralisasi bidang pemerintahan lainnya yang pada dasarnya terkonsentrasi pada tingkat kabupaten dan kota. Desentralisasi pendidikan justru tidak hanya berhenti pada tingkat kabupaten dan kota, tetapi justru lebih jauh yaitu sampai pada tingkat sekolah.

¹⁵ Nurkholis, Manajemen Berbasis Sekolah. Teori, Model dan Aplikasi ,PT Grasindo,Jakarta . 2003. hlm. 41

Adanya otonomi dalam pengelolaan pendidikan merupakan potensi bagi sekolah untuk meningkatkan kinerja para personel, menawarkan partisipasi langsung pihak-pihak terkait, dan meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan di sekolah.

2.3. Pengertian Pendidikan

Pendidikan adalah setiap usaha, pengaruh, perlindungan dan bantuan yang diberikan kepada anak tertuju kepada pendewasaan anak itu, atau lebih tepat membantu anak agar cukup cakap melaksanakan tugas hidupnya sendiri. Pengaruh itu datangnya dari orang dewasa (atau yang diciptakan oleh orang dewasa seperti sekolah, buku, putaran hidup sehari-hari, dan sebagainya) dan ditujukan kepada orang yang belum dewasa.

Pengertian pendidikan (UU SISDIKNAS Nomor 20 Tahun 2003) adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya dan masyarakat.

Beberapa pengertian tentang pendidikan:

1. Pendidikan adalah aktivitas dan usaha manusia untuk meningkatkan kepribadiannya dalam membina potensi-otensi pribadinya yaitu rohani (pikir,rasa,budi nurani), dan jasmani (panca indera dan keterampilan-keterampilan)

2. Pendidikan juga berarti lembaga-lembaga yang bertanggung jawab menciptakan cita-cita(tujuan) pendidikan,isi,sistem dan organisasi pendidikan. Lembaga-lembaga ini meliputi: keluarga,sekolah dan masyarakat (negara).
3. Pendidikan pula merupakan hasil atau prestasi yang dicapai oleh perkembangan manusia dan usaha lembaga-lembaga tersebut dalam mencapai tujuannya. Pendidikan dalam hal ini merupakan tingkat kemajuan masyarakat dan kebudayaan sebagai satu kesatuan.¹⁶

Usaha dan tujuan pendidikan dilandasi oleh pandangan hidup orang tua, lembaga-lembaga penyelenggara pendidikan, masyarakat dan bangsanya. Tujuan pendidikan diabadikan untuk kebahagiaan individu,keselamatan masyarakat dan kepentingan negara.¹⁷

Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal (3), tujuan pendidikan nasional adalah mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

2.3.1. Sumber- Sumber Pendidikan

Beberapa sumber-sumber Pendidikan yaitu:

- a. Materi yang dipelajari peserta didik
- b. Metode yang dipakai untuk belajar dan mengajar
- c. Berbagai alat peraga

¹⁶ Noor Syam. *Pengantar Dasar-Dasar Kependidikan*. Usaha Nasional Surabaya,Malang,1987. hlm.7-8

¹⁷*Ibid*

- d. Berbagai media pendidikan
- e. Orang-orang seperti pengelola, guru, narasumber, dan pengawas
- f. Dana pendidikan
- g. Sarana pendidikan
- h. Prasarana pendidikan¹⁸

2.3.2. Tujuan Pendidikan

Tujuan pendidikan adalah menciptakan seseorang yang berkualitas dan berkarakter sehingga memiliki pandangan yang luas kedepan untuk mencapai suatu cita- cita yang di harapkan dan mampu beradaptasi secara cepat dan tepat di dalam berbagai lingkungan. Karena pendidikan itu sendiri memotivasi diri kita untuk lebih baik dalam segala aspek kehidupan

1. *Pasal 31 ayat (3) menyebutkan “Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.”*
2. *Pasal 31 ayat (5) menyebutkan “Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.”*

2.3.3. Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Bidang Pendidikan

Kewenangan pemerintah pusat dalam bidang pendidikan telah di terangkan dengan jelas dalam PP Nomor.25 tahun 2000 tentang Kewenangan pemerintah

¹⁸Made Pidarta. *Landasan Kependidikan*. Rineka Cipta, Jakarta. 2009, hlm.64

pusat dan pemerintah daerah sebagai daerah otonom. Kewenangan tersebut harus di patuhi dan taati oleh setiap daerah, guna menghasilkan mutu sekolah yang baik.

Pemerintah pusat masih mempertahankan bentuk-bentuk kewenangan di dunia pendidikan. Hal ini terlihat jelas pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonomi, khususnya pada Pasal 2 ayat(11), bidang pendidikan tercantum 10 butir kewenangan yang masih dipegang oleh pemerintah pusat, di antaranya terdapat tujuh hal yang penetapannya masih digenggam oleh pemerintah pusat, yaitu :

1. Menetapkan standar kompetensi siswa
2. Menetapkan standar materi pelajaran pokok
3. Menetapkan persyaratan perolehan dan penggunaan gelar akademik
4. Menetapkan pedoman pembiayaan penyelenggaraan pendidikan
5. Menetapkan persyaratan penerimaan, perpindahan, sertifikasi siswa, warga belajar dan mahasiswa
6. Menetapkan kalender pendidikan dan jumlah jam belajar efektif setiap tahun bagi pendidikan dasar, menengah, dan luar sekolah
7. Mengatur dan mengembangkan pendidikan tinggi, pendidikan jarak jauh, serta mengatur sekolah internasional.¹⁹

Pemerintah pusat juga memiliki wewenang untuk menentukan pedoman anggaran biaya pendidikan. Pedoman ini dapat digunakan sebagai acuan bagi daerah dalam

¹⁹Agus Salim, *Indonesia Belajarlah! Membangun Pendidikan Indonesia*, 2007, Yogyakarta: Tiara Wacana, Cetakan ke 2, hlm. 268

menentukan anggaran pendidikan yang akan dipakai dalam satu tahun. Adanya pengawasan dari pemerintah dapat mencegah pungutan liar atau penyalahgunaan yang lain dalam hal anggaran sekolah. Kewenangan pemerintah pusat dalam bidang pendidikan lainnya yaitu penetapan kalender pendidikan, dimana pemerintah pusat harus telah menetapkan hari aktif untuk kegiatan belajar setiap tahunnya, selain itu pemerintah juga memiliki wewenang untuk menetapkan jam belajar efektif dimana setiap tingkat pendidikan memiliki jam efektif untuk belajar setiap minggunya berbeda, semakin tinggi tingkat pendidikan (SD – SMP – SMA) maka semakin bertambah jam belajar efektifnya.

Kewenangan – kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pada dasarnya adalah pedoman paling dasar, dimana setiap sekolah atau instansi pendidikan lainnya dapat mengembangkan dasar penetapan tersebut. Pemerintah pusat lebih berperan dalam hal pengawasan pelaksanaan pendidikan agar mutu pendidikan dapat ditingkatkan dan penyelenggaraan kegiatan belajar mengajar tidak menyimpang dari pedoman pendidikan. Adanya standar – standar yang ditetapkan oleh pemerintah ditujukan agar pendidikan di Indonesia mengalami kemajuan dan persamaan disetiap daerahnya. Meskipun dalam kenyataannya tetap terdapat perbedaan, namun hal itu tertutupi dengan adanya standar nasional yang diwujudkan oleh adanya ujian nasional di berbagai tingkat pendidikan.

Kewenangan pemerintah daerah meliputi:

- a. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan
- b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah

- c. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas
- d. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam melakukan pendistribusian kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah, membedakan urusan yang bersifat *concurrent* yaitu urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilakukan bersama antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Selain itu urusan pemerintah yang bersifat absolut, yaitu yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dengan demikian, setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada provinsi dan juga ada urusan pemerintahan yang diserahkan kepada kabupaten/kota.

Bidang Pendidikan dan Kebudayaan :

- a. Penetapan standar kompetensi siswa dan warga belajar serta pengaturan kurikulum nasional dan penilaian hasil belajar secara nasional serta pedoman pelaksanaannya.
- b. Penetapan standar materi pelajaran pokok.
- c. Penetapan persyaratan perolehan dan penggunaan gelar akademik.
- d. Penetapan pedoman pembiayaan penyelenggaraan pendidikan.

- e. Penetapan persyaratan penerimaan, perpindahan, sertifikasi siswa, warga belajar dan mahasiswa.
- f. Penetapan persyaratan pemintakatan/*zoning*, pencarian, pemanfaatan, pemindahan, penggandaan, sistem pengamanan dan kepemilikan benda cagar budaya serta persyaratan penelitian arkeologi.
- g. Pemanfaatan hasil penelitian arkeologi nasional serta pengelolaan museum nasional, galeri nasional, pemanfaatan naskah sumber arsip, dan monumen yang diakui secara internasional.
- h. Penetapan kalender pendidikan dan jumlah jam belajar efektif setiap tahun bagi pendidikan dasar, menengah dan luar sekolah.
- i. Pengaturan dan pengembangan pendidikan tinggi, pendidikan jarak jauh serta pengaturan sekolah internasional.
- j. Pembinaan dan pengembangan bahasa dan sastra Indonesia.

Menurut Undang- Undang Nomor. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 12 bahwa Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. Pendidikan,
- b. Kesehatan,
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang,
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman,
- e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan
- f. Sosial.

Maka dalam hal ini Pemerintah Pusat dan Daerah memiliki kewenangan dalam hal pendidikan.

2.4. Pengertian Desentralisasi Pendidikan

Pengertian desentralisasi pendidikan menurut Hurst (1985), bahwa *“the decentralization process implies the transfer of certain function from small group of policy-makers to a small group of authorities at the local level”* dengan kata lain desentralisasi merupakan proses penyerahan fungsi-fungsi tertentu dari sekelompok kecil pembuat kebijakan kepada satu kelompok kecil pemegang kekuasaan pada tataran local. Definisi Hurst tersebut telah menggambarkan dengan jelas proses penyerahan fungsi-fungsi pemerintahan yang kemudian diberikan kepada pemerintah daerah.²⁰

Otonomi pendidikan menurut Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003 adalah terungkap pada Hak dan Kewajiban Warga Negara, Orang tua, Masyarakat dan Pemerintah. Pada bagian ketiga Hak dan Kewajiban Masyarakat Pasal 8 disebutkan bahwa *“Masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan Pasal 9 Masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan”*.²¹

²⁰ Agus Salim. *Indonesia Belajarlah! Membangun Pendidikan Indonesia*, 2007, Yogyakarta, Tiara Wacana, hlm. 257-258.

²¹ *Ibid*

2.4.1. Desentralisasi Pendidikan Suatu Keharusan

Ada tiga hal yang berkaitan dengan urgensi desentralisasi pendidikan yaitu,

- a. Pembangunan masyarakat demokrasi, suatu masyarakat yang antara lain mengakui akan hak-hak manusia. Didalam masyarakat demokratis dihormati adanya perbedaan pendapat dan kepatuhan terhadap keputusan bersama yang telah diambil oleh semua anggota, dituntut adanya tanggung jawab individu dan tanggung jawab sosial dari masing-masing anggotanya, dalam melaksanakan keputusan bersama itu.
- b. Pengembangan *social capital*, Sistem pendidikan yang sentralistis yang mematikan kemampuannya berinovasi tentunya tidak sesuai dengan pengembangan suatu masyarakat demokrasi yang terbuka. Oleh sebab itu Desentralisasi Pendidikan berarti lebih mendekatkan proses pendidikan kepada rakyat yang mempunyai pendidikan itu sendiri.
- c. Peningkatan daya saing bangsa, Dalam suatu masyarakat otoriter dan statis, daya saing tidak mempunyai tempat. Oleh sebab itu, masyarakat akan sangat lamban perkembangannya.²²

2.4.2. Tuntutan-Tuntutan Desentralisasi Pendidikan

Desentralisasi bukanlah sekedar dekonsentrasi kekuasaan Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom. Desentralisasi Pendidikan berkenaan dengan masalah yang sangat mendasar yaitu pendidikan adalah milik rakyat dan untuk rakyat.

Pendidikan sebagai proses pembudayaan tidak terlepas dari tuntutan-tuntutan hidup bersama masyarakat yang berbudaya. Oleh sebab itu, Desentralisasi

²² H.A.R. Tilaar, *Membenahi Pendidikan Nasional*, 2009, Jakarta: Rineka Cipta. hlm.20-23

Pendidikan mempunyai dua tuntutan yaitu, akuntabilitas terhadap masyarakat sebagai pemiliknya (akuntabilitas horizontal), dan selanjutnya didalam hidup bersama sebagai satu bangsa, bangsa Indonesia, maka pendidikan juga mempunyai fungsi di dalam pengembangan *social capital* persatuan bangsa Indonesia. Inilah yang disebut akuntabilitas vertikal pendidikan nasional.²³

2.4.3. Prasyarat Keberhasilan Proses Desentralisasi Pendidikan

Keberhasilan desentralisasi pendidikan setidaknya akan tergantung pada beberapa faktor pendukung. Di bawah ini akan dikemukakan empat faktor penunjang keberhasilan desentralisasi pendidikan, yaitu :

1. Menerapkan deregulasi, meningkatkan fleksibilitas melalui penerapan deregulasi merupakan kunci utama untuk memacu efektivitas desentralisasi pendidikan di daerah dan sekolah. deregulasi merupakan proses pemangkasan jalur birokrasi yang terlalu ketat dan panjang. Deregulasi juga berarti menghilangkan rantai birokrasi yang terlalu banyak. Sebagai system semestinya bukan untuk mempersulit dan memperlambat proses, tetapi sebaliknya memperlancar proses layanan pendidikan yang diperlukan oleh masyarakat.
2. Menerapkan semiotonom atau melaksanakan desentralisasi secara bertahap dan berkesinambungan.
3. Melaksanakan kepemimpinan demokratis dan partisipatif dalam penyelenggaraan pendidikan di sekolah.

²³*Ibid*, hlm. 26-27

4. Menerapkan profesionalitas, transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan.²⁴

2.4.4. Desentralisasi Pendidikan Pada Tingkat Sekolah

Desentralisasi pendidikan di tingkat sekolah merupakan satu bentuk desentralisasi yang langsung sampai ke ujung tombak pendidikan di lapangan. Jika lembaga dinas pendidikan kecamatan, dan dinas pendidikan kabupaten/kota lebih memiliki peran sebagai fasilitator dan koordinator proses pembinaan, pengarahan, pemantauan dan penilaian, maka sekolah seharusnya diberikan peran lebih nyata dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan.

Desentralisasi pendidikan merupakan salah satu model pengelolaan pendidikan yang menjadikan sekolah sebagai proses pengambilan keputusan dan merupakan salah satu upaya untuk memperbaiki kualitas pendidikan serta sumber daya manusia termasuk profesionalitas guru yang belakangan ini dirisaukan oleh berbagai pihak baik secara regional maupun secara internasional.

Sistem pendidikan yang selama ini dikelola dalam suatu iklim birokratik dan sentralistik dianggap sebagai salah satu sebab yang telah membuahkan keterpurukan dalam mutu dan keunggulan pendidikan di tanah air kita. Hal ini beralasan, karena sistem birokrasi selalu menempatkan kekuasaan sebagai faktor yang paling menentukan dalam proses pengambilan keputusan. Sekolah-sekolah saat ini telah terkungkung oleh kekuasaan birokrasi sejak kekuasaan tingkat pusat hingga daerah bahkan terkesan semakin buruk dalam era reformasi saat ini. Ironisnya, kepala sekolah dan guru-guru sebagai pihak yang paling memahami

²⁴*Ibid.* hlm.268

realitas pendidikan berada pada tempat yang dikendalikan. Merekalah seharusnya yang paling berperan sebagai pengambil keputusan dalam mengatasi berbagai persoalan sehari-hari yang menghadang upaya peningkatan mutu pendidikan. Namun, mereka ada dalam posisi tidak berdaya dan tertekan oleh berbagai pembakuan dalam bentuk juklak dan juknis yang pasti tidak sesuai dengan kenyataan obyektif di masing-masing sekolah.

Bentuk desentralisasi pendidikan yang paling mendasar adalah dilaksanakan oleh sekolah, dengan menggunakan komite sekolah sebagai wadah pemberdayaan peran serta masyarakat, dan dengan menerapkan manajemen berbasis sekolah (MBS) sebagai proses pelaksanaan layanan pendidikan secara nyata di dalam masyarakat.

Tujuan penyelenggaraan pendidikan adalah untuk mewujudkan manusia Indonesia yang beriman, bertaqwa, berbudi luhur, menguasai ilmu, teknologi dan seni, berwawasan masa depan dan global, berbasiskan nilai – nilai luhur budaya lokal dan kebangsaan serta berwatak demokratis dan mandiri. Bahwa berdasarkan kewenangan, kebutuhan, kemampuan dan tanggung jawab Pemerintah Daerah, perlu dibangun dan dikembangkan komitmen bersama diantara pemangku penyelenggaraan sistem pendidikan secara demokratis, terbuka, partisipatif, bermartabat, dan bertanggung jawab.²⁵

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000-2004, dalam rangka pemberdayaan dan peningkatan peran serta masyarakat perlu dibentuk Dewan Pendidikan di tingkat

²⁵ Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Tengah No. 18 Tahun 2009

kabupaten/kota, dan Komite Sekolah di tingkat satuan pendidikan, baik di tingkat kabupaten/kota ataupun sekolah.²⁶

Beberapa urusan dalam bidang pendidikan yang secara langsung dapat diserahkan kepada sekolah adalah sebagai berikut :

1. Menetapkan visi, misi, strategi, tujuan, logo, lagu, dan tata tertib sekolah
2. Memiliki kewenangan dalam penerimaan siswa baru sesuai dengan ruang kelas yang tersedia, fasilitas yang ada, jumlah guru, dan tenaga administratif yang dimiliki.
3. Menetapkan kegiatan intrakurikuler dan ekstrakurikuler yang diadakan dan oleh sekolah. dalam hal ini, dengan mempertimbangkan kepentingan daerah dan masa depan lulusnya, sekolah perlu diberikan kewenangan untuk melaksanakan kurikulum nasional dengan kemungkinan menambah atau mengurangi muatan kurikulum dengan meminta pertimbangan kepada Komite Sekolah.
4. Pengadaan sarana dan prasarana pendidikan, termasuk buku pelajaran dapat diberikan kepada sekolah, dengan memperhatikan standar dan ketentuan yang ada.
5. Penghapusan barang dan jasa dapat dilaksanakan sendiri oleh sekolah, dengan mengikuti pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, provinsi, maupun kabupaten.
6. Proses pengajaran dan pembelajaran. Ini merupakan kewenangan profesional sejati yang dimiliki oleh lembaga pendidikan sekolah.

²⁶ Sam M. Chan dan Tuti T. Sam, *Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*, 2005, Jakarta: Rajawali Pers. hlm. 7

7. Urusan teknis edukatif yang lain sejalan dengan konsep manajemen berbasis sekolah (MBS) merupakan urusan yang sejak awal harus menjadi tanggung jawab dan kewenangan sekolah.²⁷

Desentralisasi pengelolaan sekolah perlu diletakkan dalam rangka mengisi kebhinekaan dalam wadah negara kesatuan yang dijiwai oleh rasa persatuan dan kesatuan bangsa; bukan berdasarkan kepentingan kelompok dan daerah secara sempit. Pelaksanaan desentralisasi dalam pengelolaan sekolah memerlukan kesiapan berbagai perangkat pendukung di daerah. Sedikitnya terdapat empat hal yang harus dipersiapkan agar pelaksanaan desentralisasi berhasil, yaitu:

- a. Undang-undang No. 20 tahun 2003 yang mengatur tentang Sistem Pendidikan Nasional
- b. Pembinaan kemampuan daerah
- c. Pembentukan perencanaan unit yang bertanggung jawab untuk menyusun perencanaan pendidikan
- d. Perangkat sosial, berupa kesiapan masyarakat setempat untuk menerima dan membantu menciptakan iklim yang kondusif bagi pelaksanaan desentralisasi tersebut.

Adapun wewenang daerah yang didelegasikan kepada pihak sekolah mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Perencanaan dan Evaluasi. Sekolah diberi kewenangan untuk melakukan perencanaan sekolah sesuai dengan kebutuhannya (*school-based plan*). Oleh karena itu, sekolah harus melakukan analisis kebutuhan mutu dan berdasarkan

²⁷ Agus Salim, Op. Cit. hlm.271-274

hasil analisis kebutuhan mutu inilah kemudian sekolah membuat rencana peningkatan mutu. Sekolah berwenang untuk melakukan evaluasi, khususnya evaluasi yang dilakukan secara internal. Evaluasi internal dilakukan oleh warga sekolah untuk memantau proses pelaksanaan dan untuk mengevaluasi hasil program-program yang telah dilaksanakan. Evaluasi semacam ini sering disebut evaluasi diri. Evaluasi diri harus jujur dan transparan agar benar-benar dapat mengungkap informasi yang sebenarnya.

2. Pengelolaan Kurikulum dan proses pembelajaran yang dilakukan bersama-sama dengan komite sekolah, orang tua dan masyarakat. Dalam penyusunan kurikulum, sekolah dapat mengembangkan (memperdalam, memperkaya, dan memodifikasi) kurikulum, namun tidak mengurangi standar isi yang berlaku secara nasional. Selain itu, sekolah diberi kebebasan untuk mengembangkan kurikulum muatan lokal. Sedangkan dalam proses pembelajaran, sekolah diberi kebebasan memilih strategi, metode, dan teknik-teknik pembelajaran dan pengajaran yang paling efektif, sesuai dengan karakteristik mata pelajaran, karakteristik siswa, karakteristik guru, dan kondisi nyata sumber daya yang tersedia di sekolah. Secara umum, strategi/metode/teknik pembelajaran yang berpusat pada siswa (*student-centered*) lebih mampu memberdayakan pembelajaran siswa.
3. Menjamin dan mengusahakan sumberdaya (human and financial) yang mencakup dukungan untuk pengajaran dan kepemimpinan, dukungan sekolah dan lingkungan sekolah.

4. Pelayanan Siswa. Pelayanan siswa, mulai dari penerimaan siswa baru, pengembangan/pembinaan/pembimbingan, penempatan untuk melanjutkan sekolah atau untuk memasuki dunia kerja sampai pada pengurusan alumni.
5. Pengelolaan Iklim Sekolah. Iklim sekolah (fisik dan non fisik) yang kondusif akademik merupakan prasyarat bagi terselenggaranya proses belajar mengajar yang efektif. Lingkungan sekolah yang aman dan tertib, optimisme dan harapan/espektasi yang tinggi dari warga sekolah, kesehatan sekolah, dan kegiatan-kegiatan yang terpusat pada siswa (*student-centered activities*) adalah contoh-contoh iklim sekolah yang dapat menumbuhkan semangat belajar siswa.²⁸

2.4.5. Kelebihan Dan Kelemahan Desentralisasi Pendidikan

Berikut kelebihan dari desentralisasi pendidikan :

1. Peningkatan mutu, yaitu dengan kewenangan yang dimiliki sekolah maka sekolah lebih leluasa mengelola dan memberdayakan potensi sumber daya yang dimiliki
2. Efisiensi Keuangan hal ini dapat dicapai dengan memanfaatkan sumber-sumber pajak lokal dan mengurangi biaya operasional
3. Efisiensi Administrasi, dengan memotong mata rantai birokrasi yang panjang dengan menghilangkan prosedur yang bertingkat-tingkat
4. Perluasan dan pemerataan, membuka peluang penyelenggaraan pendidikan pada daerah pelosok sehingga terjadi perluasan dan pemerataan pendidikan.

²⁸Mulyasa, E., *Manajemen Berbasis Sekolah: Konsep Strategi, dan Implementasi*, 2002, Bandung: Remaja Rosda Karya. hlm. 52

Adapun kelemahan yang mungkin timbul dalam implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan melalui Undang-undang Otonomi Daerah adalah:

- a. Kurang siapnya SDM daerah terpencil.
- b. Tidak meratanya pendapatan asli daerah (PAD), khususnya daerah-daerah miskin,
- c. Mental korup yang telah membudaya dan mendarah daging,
- d. Menimbulkan raja-raja kecil di daerah surplus,
- e. Dijadikan komoditas,
- f. Belum jelasnya pos-pos pendidikan, sehingga akan cukup merepotkan Depdiknas dalam mengalokasikannya. Hasilnya akan menguntungkan departemen-departemen lain yang mengelola pendidikan atau pelatihan, padahal departemen lain telah memperoleh dana dari APBN. sementara itu, hasilnya masih diragukan karena ditangani bukan oleh para ahli/profesional pendidikan.

Kelemahan-kelemahan diatas tentu harus dicarikan jalan keluarnya agar dapat diminimalisasi keberadaannya.²⁹

2.5.Landasan Yuridis Pelaksanaan Pendidikan Daerah

Tuntutan reformasi yang sangat penting adalah demokratisasi, yang mengarah pada dua hal yakni pemberdayaan masyarakat dan pemberdayaan pemerintah daerah (otda). Hal ini berarti peranan pemerintah akan dikurangi dan memperbesar partisipasi masyarakat. Demikian juga perana pemerintah pusat yang bersifat sentralistis dan yang telah berlangsung selama 50 tahun lebih, akan

²⁹Sam M. Chan dan Tuti T. Sam, Op.Cit. hlm.11-12

diperkecil dengan memberikan peranan yang lebih besar kepada pemerintah daerah yang dikenal dengan sistem desentralisasi. Kedua hal ini harus berjalan secara simultan inilah yang merupakan paradigma baru, yang menggantikan paradigma lama yang sentralistis.

Konsep demokratisasi dalam pengelolaan pendidikan yang dituangkan dalam Undang-Undang Sisdiknas 2003 bab III tentang prinsip penyelenggaraan pendidikan Pasal (4) disebutkan bahwa pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan, serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa ayat (1). Karena pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat ayat (3), serta dengan memberdayakan semua komponen masyarakat, melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan.

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan bermutu bagi warga negara tanpa diskriminasi Pasal 11 ayat (1). Konsekuensinya pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia 7- 15 tahun Pasal 11 ayat(2). Itulah sebabnya pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar, minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa dipungut biaya, karena wajib belajar adalah tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat Pasal 34 ayat (2).

Dengan adanya desentralisasi penyelenggaraan pendidikan dan pemberdayaan masyarakat, maka pendanaan pendidikan menjadi tanggungjawab bersama antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat Pasal 46 ayat (1). Bahkan, pemerintah pusat dan pemerintah daerah bertanggungjawab menyediakan anggaran pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara RI tahun 1945 “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya duapuluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional” - Pasal 46 ayat (2). Itulah sebabnya dana pendidikan, selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan, harus dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan, dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD) (pasal 49 ayat 1). Khusus gaji guru dan dosen yang diangkat oleh pemerintah (pusat) dialokasikan dalam APBN Pasal 49 ayat (2).

Sumber pendanaan pendidikan ditentukan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan, dan keberlanjutan Pasal 47 ayat (1). Dalam memenuhi tuntutan-tuntutan tersebut maka pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat mengerahkan sumber daya yang ada sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku Pasal 47 ayat (2). Oleh karena itu maka pengelolaan dan pendidikan harus berdasarkan prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik Pasal 48 ayat (2).

Meskipun terjadi desentralisasi pengelolaan pendidikan, namun tanggungjawab pengelolaan sistem pendidikan nasional tetap berada di tangan menteri yang diberi

tugas oleh presiden Pasal 50 ayat (1), yaitu menteri pendidikan nasional. Dalam hal ini pemerintah pusat menentukan kebijakan nasional dan standard nasional pendidikan untuk menjamin mutu pendidikan nasional Pasal 50 ayat (2). Sedangkan pemerintah provinsi melakukan koordinasi atas penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan penyediaan fasilitas penyelenggaraan pendidikan lintas daerah kabupaten/kota untuk tingkat pendidikan dasar dan menengah. Khusus untuk pemerintah kabupaten/kota diberi tugas untuk mengelola pendidikan dasar dan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal.³⁰

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional kemudian dijadikan landasan hukum dalam penyelenggaraan desentralisasi pendidikan dengan ketentuan kewenangan sebagai berikut.

1. Pemerintah menentukan kebijakan nasional dan standar nasional pendidikan untuk menjamin mutu pendidikan;
2. Pemerintah daerah provinsi melakukan koordinasi penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan dan evaluasinya;
3. Pemerintah kabupaten/kota mengelola pendidikan dasar dan menengah serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal.

³⁰Hasbullah, *Otonomi Pendidikan*. PT Rajagrafindo Persada, Jakarta. 2010.hlm 9-11