



PENGALIHAN KEWENANGAN MANAJEMEN PENDIDIKAN MENENGAH DARI KABUPATEN/KOTA KE PROVINSI

Dewi Sendhikasari D.*)

Abstrak

Kebijakan desentralisasi pendidikan dilakukan untuk mendekatkan pelayanan pendidikan ke masyarakat. Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan manajemen pendidikan menengah dialihkan dari kabupaten/kota ke provinsi. Pengalihan ini merupakan salah satu kebijakan desentralisasi pendidikan untuk memudahkan pemerintah provinsi dalam menyeragamkan kebijakan pengelolaan pendidikan dan diharapkan dapat meningkatkan akuntabilitas serta efektivitas kebijakan pendidikan dalam rangka good governance. Akan tetapi, muncul pro kontra terhadap kebijakan tersebut yang tercermin dari adanya permohonan uji materi ke Mahkamah Konstitusi. Namun demikian, kebijakan tersebut tetap akan dilakukan sesuai amanat UU yang berlaku dan direncanakan akan efektif tahun ini. Untuk itu, pemerintah provinsi diharapkan segera mempersiapkan proses transisi tersebut baik secara administrasi, SDM, aset, maupun yang paling krusial yaitu anggaran. Selain itu, pemerintah pusat dan juga DPR melalui fungsi pengawasan dapat mengawasi proses transisi kewenangan tersebut sesuai UU yang berlaku agar implementasinya dapat berjalan lancar.

Pendahuluan

Pasca ditetapkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang baru, mulai tahun 2016 pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah yaitu SMA dan SMK dari kabupaten/kota ke provinsi resmi diberlakukan jika sesuai jadwal yang ditentukan. Namun demikian, muncul pro kontra terhadap kebijakan pengalihan kewenangan tersebut. Pasalnya, selama ini kewenangan pengelolaan pendidikan menengah yang dilakukan oleh kabupaten/kota dianggap tidak mengalami kendala yang berarti. Bahkan banyak kabupaten/kota yang mampu menyelenggarakan pendidikan menengah secara gratis, misalnya Kota Surabaya, Kota Blitar, dan daerah lainnya.

Beberapa pihak yang kontra, mengajukan permohonan ke MK untuk menguji UU Pemda tersebut, terkait pengalihan manajemen pendidikan menengah. Permohonan tersebut antara lain diajukan oleh Walikota Blitar, Muh. Samanhudi Anwar yang meminta kepada MK untuk menyatakan UU Pemda tersebut, khususnya Lampiran Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan inkonstitusional bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang tidak dimaknai kewenangan pengelolaan pendidikan menengah adalah kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Menurutnya sebagai kepala daerah, dengan

*) Peneliti Muda Kebijakan dan Administrasi Publik pada Bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI. Email: dewi.sendhikasari@dpr.go.id.

adanya ketentuan tersebut, Pemerintah Kota Blitar dirugikan karena antara lain tidak dapat menetapkan kebijakan pendidikan menengah gratis, tidak dapat lagi mengalokasikan dana untuk pendidikan menengah, dan tidak dapat mewujudkan kurikulum muatan lokal yang memperhatikan kekhususan dan keragaman Kota Blitar.

Permohonan sejenis juga diajukan oleh 4 (empat) orang wali murid yang berasal dari Surabaya. Menurut kuasa hukum para wali murid tersebut, Edward Dewaruci, ketentuan itu akan merugikan wali murid yang tidak lagi mendapatkan pelayanan secara baik dari setiap sekolah yang ada, sehingga terjadi kerugian konstitusional bagi wali murid, jika pasal tersebut tidak memperhatikan kabupaten/kota yang telah mampu mengurus pendidikan di wilayahnya sendiri. Ketentuan tersebut juga dinilai berpotensi menghilangkan jaminan bagi warga negara untuk mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, sebagaimana dijamin dalam UUD 1945 dan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam jaminan di bidang pendidikan.

Menanggapi adanya kekhawatiran terhadap program jaminan pendidikan menengah tersebut, Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Jatim, Saiful Rachman, mengatakan pelajar di Surabaya tidak perlu khawatir karena kualitas pendidikan akan tetap sama dan gratis meskipun dikelola pemerintah provinsi. Bahkan, guru-guru juga tidak perlu khawatir akan dimutasi ke daerah lain. Selain itu, Gubernur Jatim, Soekarwo menyatakan agar masyarakat dapat menyikapi pengalihan kewenangan ini secara arif dan proporsional, karena penyelenggaraan pendidikan SMA/SMK di daerah, seperti Surabaya tetap masih punya peluang untuk gratis. Syaratnya, Pemkot Surabaya harus mau mengalokasikan anggaran APBD-nya untuk membantu biaya sekolah bagi warganya agar gratis. Namun demikian, dengan munculnya pro kontra tersebut, tulisan ini ingin mengkaji bagaimana pengalihan kewenangan pendidikan menengah berdasarkan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kebijakan Desentralisasi Pendidikan

Jika menilik sejarah pengaturan pemerintahan daerah, UU Pemda No. 23 Tahun 2014 terbentuk untuk merevisi UU Pemda No. 32 Tahun 2004. Dalam Naskah Akademik Revisi UU No. 32 Tahun 2004, dijelaskan bahwa revisi tersebut dilakukan dengan tujuan untuk memperbaiki berbagai kelemahan dari UU No. 32 Tahun 2004 terkait dengan konsep kebijakan desentralisasi dalam negara kesatuan, ketidakjelasan pengaturan dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan hubungan

antara pemerintah dengan warga dan kelompok madani. Praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah juga dinilai belum sepenuhnya menjamin terwujudnya NKRI yang desentralistis dan mampu menjamin adanya hubungan yang harmonis dan sinergik antar-tingkatan dan susunan pemerintahan.

Terkait dengan konsep kebijakan desentralisasi tersebut, sebagaimana dinyatakan dalam UUD 1945 Pasal 18 dan Pasal 18A, Indonesia menganut sistem pemerintahan dengan susunan ganda (*multi-tiers government*). Pilihan untuk memiliki *multi-tiers government* dapat dijustifikasi dari adanya *comparative advantages* dari keberadaan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota mengingat tidak semua urusan yang didesentralisasikan dapat dikelola secara efisien dan efektif oleh kabupaten/kota. Sebagian dari urusan yang didesentralisasikan, termasuk di dalamnya bidang pendidikan, kesehatan, pengelolaan lingkungan, kehutanan, pengembangan wilayah, sarana dan prasarana, serta urusan pemerintahan yang berbasis ekologis akan lebih efisien dan efektif jika dikelola oleh pemerintah provinsi. Walaupun desentralisasi pemerintahan di negara-negara kesatuan umumnya lebih banyak diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota, utamanya untuk penyelenggaraan pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar.

Dalam kebijakan desentralisasi, pendidikan merupakan salah satu isu pemerintahan dan pembangunan yang perlu didesentralisasikan agar pendidikan tersebut mencapai tingkat keberhasilan yang dikehendaki, baik oleh pemerintah pusat maupun daerah. Pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan tersebut merupakan bentuk desentralisasi pendidikan. Seperti yang dikemukakan Fasli Djalal dkk, bahwa desentralisasi pendidikan adalah sistem manajemen untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan pada kebhinekaan. Desentralisasi pendidikan diartikan sebagai pelimpahan wewenang yang lebih luas. Sedangkan pemahaman praktikal desentralisasi mempunyai makna lain, yaitu mengurangi beban dan campur tangan pemerintah pusat atas hal-hal yang sudah dilakukan atau dapat dilakukan oleh pemerintah daerah, sesuai prinsip subsidiaritas. Selain itu, Usman Abu Bakar mengemukakan bahwa desentralisasi tidak saja mendorong pemerintah nasional membangun manajemen pendidikan yang terdesentralisasi, melainkan juga menjadi pendorong bagi daerah untuk mengembangkan manajemen pendidikan yang bermutu.

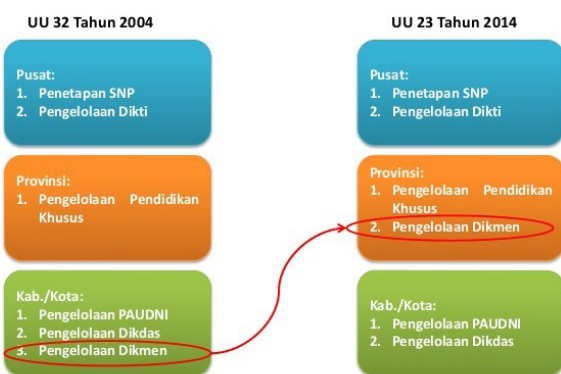
Terkait munculnya desentralisasi pendidikan, McGinn dan Welsh mengemukakan bahwa terdapat tiga alasan, yaitu menurunnya kapasitas dari pemerintah pusat karena desakan global,

menurunnya kemampuan model manajemen sentralistik untuk menangani desakan mutu pendidikan, dan munculnya teknologi komunikasi dan informasi yang memungkinkan pengelolaan manajemen pendidikan yang desentralistik, namun tetap dapat dikendalikan oleh negara. Desentralisasi manajemen pendidikan nasional menghasilkan kedekatan antara pelayanan pendidikan dengan masyarakat yang dilayani oleh pendidikan. Kedekatan ini menjadikan proses interaksi manajemen pendidikan, baik dari sisi perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian, dapat dilaksanakan secara lebih efisien dan efektif.

Kewenangan Manajemen Pendidikan Menengah

Kebijakan pendidikan adalah kebijakan publik di bidang pendidikan. Bidang pendidikan termasuk urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Dalam urusan konkuren tersebut, pendidikan merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah. Terkait dengan pengalihan kewenangan pendidikan menengah dari kabupaten/kota ke provinsi telah diatur dalam UU Penda No. 23 Tahun 2014 Pasal 15 dan Lampiran Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan. Sedangkan perubahan pembagian urusan pemerintahan terkait dengan kewenangan manajemen pendidikan menengah dapat dilihat pada bagan berikut ini:

Bagan Perubahan Pembagian Urusan Pemerintahan Manajemen Pendidikan



Sumber: <http://www.slideshare.net/btkipkalteng/undang-undang-23-tahun-2014-terhadap-kebijakan-anggaran-pendidikan-2016-plk>, diolah, diakses 11 April 2016

Manajemen Pendidikan

Dalam bagan tersebut dapat dilihat bahwa kewenangan manajemen pendidikan menengah yang sebelumnya dikelola oleh kabupaten/kota berdasarkan UU No. 32 tahun 2004, dialihkan ke provinsi berdasarkan UU Penda terbaru yaitu UU No. 23 tahun 2014. Dapat dilihat juga bahwa pelimpahan kewenangan pendidikan menengah yang sebelumnya dilakukan oleh kabupaten/kota sebenarnya telah merepresentasikan adanya kebijakan desentralisasi pendidikan itu sendiri. Akan tetapi dengan adanya pengalihan kewenangan pendidikan menengah ke provinsi menimbulkan perspektif bahwa kedekatan kebijakan yang berusaha diciptakan ke masyarakat, seolah-olah dijauhkan kembali rentang kendalinya karena ruang lingkup provinsi lebih luas daripada kabupaten/kota. Walaupun salah satu tujuan dari pengalihan kewenangan tersebut adalah untuk memudahkan pemerintah provinsi dalam menyeragamkan kebijakan pengelolaan pendidikan.

Selain itu, jika desentralisasi pemerintahan sebagian besar tetap diberikan kepada kabupaten/kota maka penerapan prinsip subsidiaritas harus menjadi pertimbangan utama dalam melakukan pembagian urusan pemerintahan. Pertimbangannya adalah yang paling dekat dengan masyarakat adalah yang paling tahu tentang kebutuhan masyarakat, memudahkan partisipasi masyarakat, dan pengawasan oleh masyarakat dalam penyelenggaraannya. Prinsip subsidiaritas tersebut mendorong pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah dengan tujuan efektivitas dan efisiensi dalam penggunaan kewenangan. Untuk itu, kriteria dan prinsip dalam pembagian urusan perlu dirumuskan dengan jelas dan dimasukkan dalam konstitusi sehingga tidak mudah diubah untuk kepentingan sempit dan jangka pendek. Hal ini diharapkan mampu mempercepat terwujudnya *democratic governance* pada tingkat lokal dan *good governance* secara keseluruhan.

Pengalihan kewenangan manajemen pendidikan menengah dari kabupaten/kota kepada provinsi tersebut juga berdampak kepada penyerahan personil, pendanaan, prasarana dan dokumen. Adapun Dewan Pendidikan sebagai lembaga yang mewakili masyarakat dan memberikan masukan kepada pemerintah, menilai terdapat 6 (enam) masalah krusial terkait alih kewenangan tersebut diantaranya; *Pertama*, penempatan kepala sekolah, seleksi pengawas, birokrasi pendidik, dan tenaga kependidikan. *Kedua*, dana APBD untuk Pendidikan. *Ketiga*, SMA/SMK gratis. *Keempat*, sekolah swasta. *Kelima*, dana pendidikan dari masyarakat. Dan yang *keenam*, yaitu pendidikan keluarga. Oleh karena itu, pemerintah provinsi harus membuat perencanaan yang matang terkait transisi pengalihan kewenangan pendidikan menengah tersebut.

Penutup

Kebijakan desentralisasi pendidikan dilakukan dalam rangka mendekatkan pelayanan pendidikan ke masyarakat. Adanya pengalihan kewenangan manajemen pendidikan menengah dari kabupaten/kota ke provinsi berdasarkan UU No. 23 tahun 2014 merupakan salah satu kebijakan desentralisasi pendidikan untuk memudahkan pemerintah provinsi dalam menyeragamkan kebijakan pengelolaan pendidikan. Selain itu, kebijakan ini diharapkan dapat meningkatkan akuntabilitas dan efektivitas kebijakan pendidikan dalam rangka *good governance* di bidang pendidikan. Penerapan kebijakan ini akan menimbulkan beberapa dampak diantaranya, dengan kepindahan kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah, beban daerah kabupaten/kota dalam upaya menyelenggarakan pendidikan akan berkurang. Khususnya dalam beban biaya, sehingga berdampak pada efisiensi APBD yang cukup signifikan dan bisa dialihkan pada program yang memiliki skala prioritas. Sedangkan dampak negatifnya, pelayanan administrasi yang berkaitan dengan pendidikan menengah akan tidak maksimal karena rentang kendali yang cukup jauh.

Namun demikian, pengalihan kewenangan pendidikan menengah ke provinsi, tetap harus dilakukan karena merupakan amanat dari UU Pemda yang baru. Pemerintah provinsi juga harus berbenah dengan mempersiapkan proses transisi tersebut. Tidak hanya secara administrasi, SDM, dan aset, namun yang paling krusial adalah persoalan anggaran. APBD provinsi juga harus dialokasikan untuk pendidikan menengah, meskipun masih memerlukan bantuan dari kabupaten/kota masing-masing, karena keterbatasan kemampuan keuangan provinsi. Oleh karena itu, provinsi perlu mengoordinasikan pengelolaan pendidikan menengah ini dengan masing-masing kabupaten/kota, yang mempunyai kebijakan pendidikan yang berbeda, dan kemampuan keuangan daerah yang berbeda-beda pula. Selain itu, pemerintah pusat dan juga DPR melalui fungsi pengawasan berkewajiban mengawasi proses transisi kewenangan tersebut sesuai UU yang berlaku agar implementasinya dapat berjalan dengan lancar dan tanpa konflik yang berarti.

Rujukan

- Didin Saepudin, "Provinsi akan Ambil Alih Kewenangan Dikmen", <http://www.radarcirebon.com/provinsi-akan-ambil-alih-kewenangan-dikmen.html>, diakses 7 April 2016.
- Duski Samad, "Pengurus Dewan Pendidikan Provinsi Sumatera Barat, Alih Kewenangan SMA/SMK dan Kualitas Pendidikan", <http://harianhaluan.com/news/detail/50078/alih-kewenangan-smasmk-dan-kualitas-pendidikan>, diakses 6 April 2016.
- "Kepala Daerah Gugat Pengalihan Kewenangan Penyelenggaraan Pendidikan", <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=12994#.VwTGTeafcy4>, diakses 6 April 2016.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah, Kementerian dalam Negeri RI, Tahun 2011.
- "Pakde Karwo Menjamin SMA/SMK Di Surabaya Tetap Gratis, Ini Syaratnya", <http://surabaya.tribunnews.com/2016/02/07/pakde-karwo-menjamin-smasmk-di-surabaya-tetap-gratis-ini-syaratnya?page=1>, diakses 1 April 2016.
- "Pak Jokowi, Jangan Suruh Kami Bayar...", http://regional.kompas.com/read/2016/03/31/18030031/Pak.Jokowi.Jangan.Suruh.Kami.Bayar.?utm_source=RD&utm_medium=box&utm_campaign=kpoprd, diakses 6 April 2016.
- "Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah – UU No. 23 tahun 2014", <http://pemerintah.net/pembagian-urusan-pemerintahan-daerah-uu-no-232014/>, diakses 6 April 2016.
- Riant Nugroho, 2008, Kebijakan Pendidikan yang Unggul, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- "Tahun 2017, Kewenangan Pengelolaan SMA/SMK Akan Diambil Alih Provinsi", <http://www.jatengprov.go.id/id/newsroom/tahun-2017-kewenangan-pengelolaan-smasmk-akan-diambil-alih-provinsi>, diakses 7 April 2016.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- "Undang-Undang 23 Tahun 2014 Terhadap Kebijakan Anggaran Pendidikan 2016", <http://www.slideshare.net/btkipkalteng/undang-undang-23-tahun-2014-terhadap-kebijakan-anggaran-pendidikan-2016-plk>, diakses 11 April 2016.
- "Wali Murid Di Surabaya Minta Mahkamah Konstitusi Koreksi Pasal 15 Dalam Undang-Undang Ini", <http://surabaya.tribunnews.com/2016/03/31/wali-murid-di-surabaya-minta-mahkamah-konstitusi-koreksi-pasal-15-dalam-undang-undang-ini?page=2>, diakses 1 April 2016.