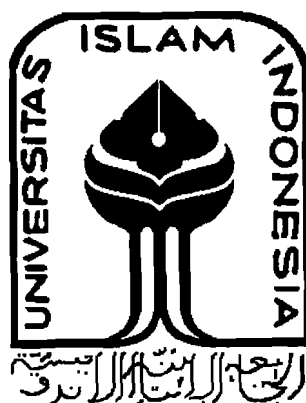


**IMPLEMENTASI DESENTRALISASI BIDANG PENDIDIKAN
BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NO : 13 TAHUN 2006
TINGKAT SD DAN SLTP DI KABUPATEN PAMEKASAN**

TESIS



Oleh :

SIHABUDDIN

Nomor Mhs : 09912470

BKU : HTN/HAN

Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2011**

**IMPLEMENTASI DESENTRALISASI BIDANG PENDIDIKAN
BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NO : 13 TAHUN 2006
TINGKAT SD DAN SLTP DI KABUPATEN PAMEKASAN**

TESIS

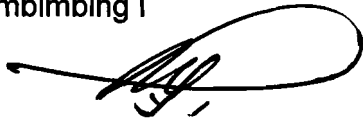
Oleh :

SIHABUDDIN

Nomor Mhs : 09912470
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke
Dewan Penguji dalam ujian tesis

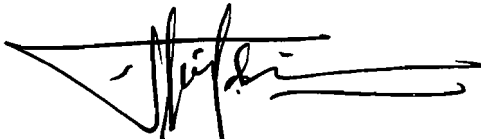
Pembimbing I



Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.

Tanggal ¹²/₄ - 11

Pembimbing II



Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Tanggal ¹²/₄ - 11

Mengetahui



Dr. H. Muzatul Huda, S.H., M.Hum.

Tanggal ¹²/₄ - 2011

**IMPLEMENTASI DESENTRALISASI BIDANG PENDIDIKAN
BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NO : 13 TAHUN 2006
TINGKAT SD DAN SLTP DI KABUPATEN PAMEKASAN**

TESIS

Oleh :

SIHABUDDIN

Nomor Mhs : 09912470
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 22 Maret 2011 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

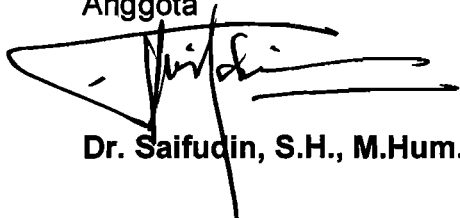
Ketua



Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.

Tanggal 12/4-11

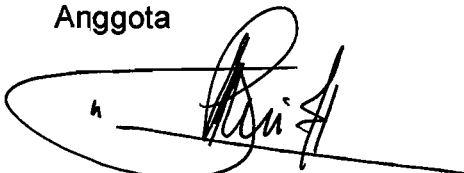
Anggota



Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Tanggal 12/4-11

Anggota



Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Tanggal 12-4-2011

Mengetahui



Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Tanggal 12-4-2011

“Tesis Sebagai Kalung Kenangan Ku Persembahkan Kepada”

- ☞ *Alm, KH. Mardiyah sebagai kakek yang memberikan pendidikan cukup keras dengan menanamkan pondasi moral dan Ahlak. Nenek tercinta Ny. Hj. Rahbini Raden Adi Manggulo, yang sampai saat ini selalu memberikan Do'a, kasih sayang, kesabaran, nasehat tulus dan semangat dalam menyelesaikan pendidikan Penulis.*

- ☞ *Ayahanda KH. Abd. Hamid Mustaqiem dan Ibunda Ny. Hj. Dewi Aminah Dengan segala Do'a, pengorbanan, kesabaran, ketulusan mendidik dan membesarkan Penulis hingga sampai meraih gelar pendidikan MH.*

Motto

*Jadilah kamu manusia yang pada kelahiranmu semua orang tertawa bahagia,
tetapi hanya kamu sendiri yang menangis;
dan pada kematianmu semua orang menangis sedih,
tetapi hanya kamu sendiri yang tersenyum;
Maka Matilah Kamu Dalam Keadaan Membawa Iman Dan Islam.*

ABSTRAK

Sihabuddin; Implementasi Desentralisasi Bidang Pendidikan Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2006 Tingkat SD Dan SLTP Di Kabupaten Pamekasan. Tesis Yogyakarta : Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Tahun 2011.

Ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2006 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan oleh Kabupaten Pamekasan, ialah sebagai acuan dan sekaligus rujukan dalam menentukan kebijakan implementasi desentralisasi bidang pendidikan.

Penelitian ini bermaksud untuk mengetahui; *Pertama* implementasi desentralisasi bidang pendidikan berdasarkan PERDA No. 13 Tahun 2006 tingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan, *Kedua* faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat implementasi desentralisasi bidang pendidikan tingkat SD dan SLTP, dan *Ketiga* upaya apa yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan dan Dewan Pendidikan Kabupaten Pamekasan untuk mengatasi faktor penghambat tersebut.

Gambaran nyata tentang implementasi desentralisasi bidang pendidikan setingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan, terlihat pada substansi pelaksanaan pendidikan yaitu merujuk pada kebijakan pendidikan sebagaimana telah dituangkan dalam PP No. 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, yaitu bidang kebijakan lokal, kurikulum, ketenagaan, sarana dan prasarana, pembiayaan dan partisipasi masyarakat terhadap pendidikan.

Faktor yang mendukung pelaksanaan desentralisasi pendidikan tingkat satuan pendidikan SD dan SLTP ialah lahirnya, Keputusan Mendiknas RI No. 044/U/2002 yaitu terbentuk adanya lembaga tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah, Terbitnya UU No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan juga terbitnya Peraturan Keputusan Menteri Nomor 22/2006, dan 23/2006 tentang Standar Isi dan Standar Kompetensi Lulusan menjadi dasar pengembangan kurikulum sekolah yang disebut KTSP (Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan). Adapun hambatannya; *Pertama* rendahnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya pendidikan, *Kedua* lemahnya pemahaman guru tingkat SD maupun SLTP terhadap Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP), *Ketiga*, tenaga Guru setingkat SD maupun SLTP belum optimal menyelenggarakan pembaharuan dan akselerasi pendidikan, belum tersedianya sumber daya manusia yang memadai, dan *Keempat*, belum terbangun sistem pengelolaan dana dari berbagai sumber untuk program pendidikan disamping itu, belum tersedianya anggaran pendidikan yang memadai dalam APBD.

Usaha yang dilakukan oleh Dewan Pendidikan pada bidang partisipasi masyarakat ialah diadakan kegiatan koordinasi secara berkala dan berkelanjutan. Baik dari Lembaga Eksekutif dan Legislatif, Dewan pendidikan, Komite Sekolah, LSM, maupun dari PGRI. Pada bidang lemahnya pemahaman guru pada kurikulum KTSP, Dinas Kabupaten Pamekasan telah melakukan pelatihan diklat, dan pendampingan guna melakukan monitoring dan evaluasi yang lebih intensif dan teratur terhadap pelaksanaan KTSP. Pada bidang pendanaan Dinas Pendidikan telah merekomendasikan kepada lembaga legislatif agar seluruh mata Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dievaluasi kembali agar dapat menjadi lebih efisien, dan Komite Sekolah di harapkan bisa mendinamisasikan wali murid dari kalangan dunia usaha untuk berpartisipasi meringankan biaya pendidikan.

KATA PENGANTAR



Al-hamdu lillāhi rabbi al-‘ālamīn atas ridla dan Inayah-Nya.....kembali satu episode dalam hidup ini telah penulis lalui..., segala puji syukur kepada Allah SWT yang telah melimpahkan karunia-Nya dengan kebesaranNya memberikan kemudahan kepada penulis, sehingga dengan segala keterbatasan waktu dan kemampuan penulis dapat menyelesaikan penelitian Tesis ini, tidak lupa shalawat serta salam dihaturkan kepada Rasulullah SAW beserta sahabatnya yang telah memberikan pondasi moral dan keimanan bagi kehidupan umat manusia di alam jagat raya ini.

Belajar di Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia bagi penulis berarti (meminjam kata-kata *Stromwell* dan *Elle Wood* dalam film *Legally Blonde*) “Memahami dunia yang baru sama sekali, bagaimana memahami dunia di sekeliling kita dan sekaligus berani mempertanyakan dengan kritis apa-apa yang telah diketahui”. Alhamdulillah dengan do’a, hasrat, semangat keberanian, tekad dan kesadaran diri yang kuat, penulis bisa mengambil langkah selanjutnya di dunia ini.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini tidak akan dapat diselesaikan dengan baik tanpa adanya doa, bimbingan, dorongan, bantuan serta arahan dengan penuh perhatian dan kesabaran dari semua pihak, langsung maupun tidak langsung. Karenanya penulis berbangga hati kepada beliau semua. untuk itu dengan penuh syukur dan kerendahan hati penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

2. Bapak Dr. Rusli Muhammad, SH., MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
3. Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, selaku Direktur Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
4. Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag, selaku dosen pembimbing I yang telah memberikan bimbingan, arahan dan dorongan dalam penulisan Tesis ini.
5. Dr. Saifudin, S.H., M.Hum, selaku dosen pembimbing II yang telah memberikan bimbingan, arahan dan dorongan dalam penulisan Tesis ini.
6. Bapak dan Ibu dosen Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan bekal ilmu pengetahuan selama ini.
7. Semua karyawan dan karyawan Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, buat Pak Sutik yang selalu memberikan kemudahan layanan administrasi akademik.
8. Nenek tercinta Ny. Hj. Rahbini, dengan segala pengorbanannya, kasih sayangnya, doa tulusnya yang selalu dipersembahkan buat keberhasilan penulis.
9. Ayahanda KH. Abdul Hamid Mustaqiem dan Ibunda Ny. Hj. Dewi Aminah, dengan segala pengorbanan, kesabaran, ketulusan mencurahkan semua, untuk keberhasilan penulis dalam mencari ilmu, sebagai satu-satunya warisan buat perjalanan hidup penulis.
10. Keluarga Besar "Raden Adi Menggolo" Paman Moh. Sholeh, Paman Muhammad, Paman Abdul Kodir Alm, Bibi Ny. Hj Musrifah, Bibi Hai, Bibi Lami, saudara-saudaraku, Kakanda Saiful Bahri HM, Nur Azizah S.Pdi, Sulaiman M.Pdi, Nur Imamah S.Pdi, Liza Holiday, Mahrus Ali, Sahiyah,

Moh Kholik S.Pdi, Subairi S.Pdi, Lica, Moh Khasin, Neng Faiz, Abdul Halim S.Thi, Mahmudah, Baisuni, Moh Syafik Almardy, dan keponakanku, Moh. Affan Basyir, Hafid, Lia, Fitri Inayah, dan yang baru melihat indahnya dunia, Neng Nabila Daniyatul Izzah, semoga kelak menjadi sosok gadis yang sholehah berbakti pada agama dan kedua orang tua. Amieenn..

11. Buat saudaraku yang selalu setia memberikan masukan dalam penelitian tesis ini di Jogjakarta, Bang Iwan Saputra, SIP., M.Si, Bang Mahrus Ali, SH., MH, dan buat Mas Adit, Mas Krisna, dan Ibundanya, yang pertama kali menerima kedatangan penulis di Kota Gudek Jogjakarta terima kasih semua bantuannya.
12. Teman-teman satu konsentrasi Hukum Tata Negara, dan spesial buat Nurul Mukaromah SH, yang telah menemani di kala suntuk dan kalutnya penulis menyelesaikan penelitian ini, semoga Allah SWT, membalas semua kebaikan, pengorbanan, pengertian, cinta dan kasih sayangnya yang tiada bosan-bosannya di berikan kepada penulis.
13. Keluarga Besar Takmir Masjid “Baitul Qohhar” Kampus Universitas Islam Indonesia, Bapak Suyanto, S.Ag., M.Ag. Bapak Ir. H. Munadzir, MT, Ust. Maulidi, SHI, teman-teman satu kamar, Ust Agus Mawardin, Ust Furkan SH, Ust Munawir, Ust Junaidin yang hitam manis. Semoga tetap istiqomah dalam menebarkan kebaikan dan menyampaikan Kalam Ilahi “ALLAHU AKBAR”.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu saran perbaikan sangat penulis harapkan. Akhirnya, semoga Allah SWT melimpahkan rahmat-Nya serta membalas semua amal kebaikan yang telah mereka berikan kepada penulis, Amin.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	I
Lembar Persetujuan	II
Lembar Pengesahan	III
Persembahan dan Motto	IV
Kata Pengantar	V
Abstrak	VI
Daftar Isi	VII
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Kerangka Teoritik	12
E. Metode Penelitian	19
F. Sistematika Penulisan	21
BAB II OTONOMI DAERAH DAN DESENTRALISASI	
PENDIDIKAN	23
A. Otonomi Daerah	23
1. Otonomi Daerah Dalam NKRI	23
2. Kewenangan Kabupaten/Kota Dalam Otonomi Daerah	27
B. Prinsip dan Tujuan Otonomi Daerah	32

1. Prinsip Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah	32
2. Tujuan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah	38
C. Desentralisasi Pendidikan	40
1. Pentingnya Desentralisasi Dalam Pendidikan	40
2. Prinsip-Prinsip Desentralisasi Dalam Pendidikan	46
3. Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) Sebagai Bentuk Desentralisasi Pendidikan	50
4. Pemerataan dan Perluasan Akses Pendidikan	53
 BAB III KEDUDUKAN PERDA DALAM HIERARKI	
PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN	57
A. Perda Sebagai Sub Sistem Peraturan Perundang-Undangan	57
B. Materi Muatan Perda	62
C. Perda Sebagai Instrumen Penyelenggaraan Otonomi Daerah	67
 BAB IV IMPLEMENTASI DESENTRALISASI BIDANG	
PENDIDIKAN BERDASARKAN PERDA NOMOR 13 TAHUN	
2006 TINGKAT SD DAN SMP DI KABUPATEN	
PAMEKASAN	71
A. Profil Daerah Kabupaten Pamekasan	71
B. Kondisi Sosial Budaya, Agama dan Ekonomi	74
C. Pendidikan Setingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan ...	78
D. Implementasi Desentralisasi Bidang Pendidikan Tingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan.....	83

E. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Desentralisasi Bidang Pendidikan Tingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan	98
F. Upaya Yang Dilakukan Oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan Untuk Mengatasi Faktor Penghambat Desentralisasi Pendidikan tingkat SD maupun SLTP.	104
BAB IV PENUTUP	110
A. Kesimpulan	110
B. Saran	113
DAFTAR PUSTAKA	115

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dinamika perubahan peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini, di samping berdampak pada perubahan paradigma manajemen pemerintah, hal itu juga berimplikasi pada perubahan peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban pemerintahan di daerah. Perubahan yang mendasar mengenai pemerintahan ditandai dengan lahirnya Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, diikuti oleh terbitnya Undang-Undang (UU) Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 mengenai Keuangan Negara dan Daerah. Perubahan tersebut terus berlanjut dengan diterbitkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai perubahan dan penyempurnaan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 33 Tahun 2004 sebagai perubahan dan penyempurnaan UU Nomor 25 Tahun 1999¹. Perubahan tersebut telah memberikan kesempatan yang nyata di dalam perubahan mekanisme hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

¹UU No. 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*. UU No. 5 Tahun 1974 tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*. UU No. 25 Tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. UU No. 32 Tahun 1956 mengenai *Keuangan Negara dan Daerah*. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*. UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah berarti telah memberikan otonomi daerah kepada daerah yang didasarkan atas prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat sesuai undang-undang tersebut. Daerah dalam hal ini memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan partisipasi dan pemberdayaan yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah yang sejalan dengan desentralisasi merupakan salah satu perubahan yang sangat besar dalam pengelolaan pemerintahan di Indonesia². Semangat perubahan tersebut lahir dari pemahaman bahwa pemerintah daerah diharapkan mampu mengembangkan daerah secara optimal dengan pengelolaan yang sesuai dengan aspirasi yang berkembang di masyarakat. Pemerintah daerah dituntut untuk dapat membiayai pemerintahannya melalui sumber-sumber keuangan yang potensial ada, mampu mengembangkan sumber daya lokal yang selanjutnya dapat mengurangi ketergantungan dari pemerintah pusat. Di sisi lain, pelaksanaan desentralisasi dipahami sebagai upaya untuk membangun hubungan yang lebih dekat antara pemerintah dengan masyarakat sebagai pelaku pembangunan.

Pilihan di atas didasarkan pada alasan bahwa Pemerintah kabupaten/kota dipandang sebagai pihak yang lebih dekat dengan publik,

²Riant Nugroho, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi, Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000, hlm 52.

sehingga lebih memahami kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutan publik yang ada. Pelayanan publik yang sangat beragam, menuntut pemerintah daerah untuk merespon secara cepat dan tepat dalam penanganannya maka desentralisasi sebagai pilihan untuk memberikan pelayanan yang cepat bagi publik. Desentralisasi bukan sekedar pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkat lebih rendah³. Di mana daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa atau mengupayakan seminimal mungkin adanya campur tangan atau intervensi pihak pemerintah pusat. Daerah bebas untuk mengekspresikan dan mengapresiasi kemampuan dan potensi yang dimiliki, mempunyai kebebasan berpikir dan bertindak, sehingga bisa berkarya sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya.

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik dari segi ekonomi, pendidikan dan sosial budaya. Pada tujuan akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

³Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, ctk. Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm, 85.

Berdasarkan pasal 5 ayat (1) UU No: 32 Tahun 2004, dikemukakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom di sini dimaksudkan adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dikemukakan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, fiskal/moneter, dan agama, serta kewenangan lain yang diatur secara khusus. Selain itu, semuanya menjadi kewenangan daerah, termasuk salah satunya bidang pendidikan.

Pemberlakuan undang-undang tersebut menuntut adanya perubahan pengelolaan bidang pendidikan dari yang bersifat sentralistik kepada yang lebih bersifat desentralistik. Oleh karenanya diperlukan rekonstruksi sektor pendidikan agar sesuai dengan kebutuhan masyarakat⁴, karena dengan diberlakukannya otonomi daerah mencakup sektor pendidikan dapat tercipta *local capability*, yakni meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperbaiki hak-hak komunitasnya.

⁴Syarif Hidayat, *Otonomi Daerah VS Perjuangan Kepentingan Elit Lokal: Sebuah Studi Kasus Realitas Otonomi Daerah*. Jurnal Analisis Sosial Vol. 5 No. 01 Januari 2000.

Kewenangan pengelolaan pendidikan berubah dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi⁵. Desentralisasi pendidikan berarti terjadinya pelimpahan kekuasaan dan wewenang yang lebih luas kepada daerah untuk membuat perencanaan dan mengambil keputusannya sendiri dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi di bidang pendidikan.

Desentralisasi pendidikan merupakan suatu keharusan. Ada tiga hal yang berkaitan dengan urgensi desentralisasi pendidikan. Ketiga hal tersebut adalah; *pertama* pembangunan masyarakat demokratis, *kedua* pengembangan *sosial capital*, dan *ketiga* peningkatan daya saing bangsa⁶. Ketiga hal tersebut sudah lebih dari cukup untuk dijadikan alasan mengapa desentralisasi pendidikan harus dilakukan oleh Bangsa Indonesia.

Pada masa dimana sebelum diberlakukannya otonomi daerah pemangku kebijakan pendidikan sepenuhnya berada di tangan aparat pusat, maka di era desentralisasi pendidikan sekarang ini peranan sebagai pemangku kebijakan akan tersebar kepada berbagai pihak yang berkepentingan yang berada di daerah provinsi atau kabupaten/kota.

Sejalan dengan arah kebijakan otonomi dan desentralisasi yang ditempuh oleh pemerintah, tanggung jawab pemerintah daerah kabupaten/kota akan meningkat dan semakin luas, termasuk dalam implementasi desentralisasi bidang pendidikan. Pemerintah daerah kabupaten/kota diharapkan untuk senantiasa meningkatkan kemampuannya dalam berbagai tahap pembangunan pendidikan, sejak tahap perumusan

⁵Abdul Halim, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*. UPP AMP YPKN, Yogyakarta, 2001, hlm 15.

⁶H.A.R. Tilaar, *Membenahi Pendidikan Nasional*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm 20.

kebijakan daerah, perencanaan, pelaksanaan, sampai pemantauan atau monitoring di daerah masing-masing sejalan dengan kebijakan pendidikan nasional yang digariskan pemerintah pusat. Sesuai dengan visi dan misi pendidikan nasional.

Selanjutnya, **Dillinger**⁷ menemukan bahwa pelaksanaan desentralisasi di berbagai belahan dunia merupakan kebijakan yang lahir dari keinginan atau upaya untuk memperoleh pelayanan publik yang lebih baik. Di Indonesia, diskursus pelaksanaan desentralisasi (otonomi daerah) masih terbatas pada isu-isu seperti pemekaran wilayah pemerintahan, pembagian fungsi atau wewenang maupun distribusi yang adil atas sumber-sumber keuangan. Adapun perhatian mengenai hubungan desentralisasi dengan kualitas layanan publik, termasuk dalam hal ini kualitas kinerja bidang pendidikan masih sangat terbatas. Padahal, Pendidikan merupakan faktor yang mempengaruhi kehidupan manusia. Melalui pendidikan, kecerdasan dan keterampilan manusia lebih terasah dan teruji dalam menghadapi dinamika kehidupan yang makin kompleks.

Dalam skala makro, pendidikan merupakan indikator kualitas sumber daya manusia. Semakin baik pendidikan, maka semakin baik pula kualitas sumber daya manusia. Selain itu, pendidikan adalah sarana transformasi yang sangat baik, karena dengan pendidikan, seseorang atau kelompok dapat mengembangkan diri secara transformatif, dari tidak mengetahui

⁷Lihat dalam, Hirawan, S.B. *Desentralisasi Fiskal Sebagai Suatu Upaya Meningkatkan Penyediaan Layanan Publik (Bagi Orang Miskin) di Indonesia*. Pidato pada upacara pengukuhan sebagai guru besar tetap dalam bidang ilmu ekonomi pada fakultas ekonomi Universitas Indonesia. Jakarta, 24 pebruari 2007, hlm 6.

sesuatu sampai menjadi ahli. Pendidikan sangat penting untuk meningkatkan sumber daya manusia. Begitu pentingnya pendidikan sehingga pemerintah menjadikan pendidikan sebagai hak dasar setiap manusia Indonesia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Pengembangan pendidikan makin disadari sebagai sektor yang strategis untuk menunjang pembangunan sektor secara keseluruhan. Berbagai sektor pembangunan memerankan manusia sebagai subjek sekaligus objek pembangunan. Pembangunan pendidikan harus sensitif dan tanggap terhadap dinamika pembangunan sektor-sektor lainnya.

Wilayah kepulauan Madura yang di dalamnya terdapat Kabupaten Pamekasan sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak bisa lagi membiarkan gelombang otonomi mengalir begitu saja tanpa upaya untuk mengimplementasikan kewenangan yang diamanatkan oleh undang-undang. Pemerintah Kabupaten Pamekasan harus mengarahkan dan mengisinya dengan berbagai tindakan nyata yang lebih proaktif. Salah satu yang harus dilakukan dan sudah menjadi kebutuhan umum adalah upaya untuk meningkatkan implementasi desentralisasi di bidang pendidikan sebagai sarana untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia.

Berpedoman pada seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka pemerintah Kabupaten Pamekasan menyusun Peraturan Daerah (PERDA) NO : 13 Tahun 2006 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan⁸. Peraturan daerah ini pada dasarnya mengatur secara umum penyelenggaraan pendidikan di daerah Kabupaten Pamekasan sebagai acuan

⁸Perda Kabupaten Pamekasan No. 13 Tahun 2006, tentang *Sistem Penyelenggaraan Pendidikan*. Bagian Hukum Setdakab Pamekasan, 2008.

dan sekaligus rujukan dalam menentukan kebijakan implementasi pengembangan pendidikan dengan mempertimbangkan keadaan dan tuntutan perkembangan masyarakat, baik dalam ruang lingkup daerah, regional, nasional maupun internasional.

Berdasarkan Pasal 2 dan 3 Perda Kabupaten Pamekasan No: 13 Tahun 2006 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan disebutkan maksud penyelenggaraan pendidikan adalah memberikan pelayanan pendidikan kepada masyarakat dalam rangka mewujudkan pemerataan dan perluasan kesempatan memperoleh pendidikan, efektivitas dan efisiensi serta meningkatkan mutu dan relevansi. Sedangkan tujuan penyelenggaraan pendidikan adalah terciptanya pendidikan yang merata, berkeadilan, bermutu, relevan, efektif dan efisien dalam rangka mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berahlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri serta menjadi warga masyarakat yang demokratis dan bertanggungjawab.

Selanjutnya, dalam pasal 8 Perda Kabupaten Pamekasan No: 13 Tahun 2006, disebutkan program wajib belajar, antara lain sebagai berikut; (1) setiap warga masyarakat yang berusia 6 tahun, dapat mengikuti program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun, (2) setiap warga masyarakat yang berusia 7 tahun sampai dengan 15 tahun, harus mengikuti program wajib belajar wajib belajar 9 tahun, (3) pelaksanaan program wajib belajar merupakan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat, dan (4) pemerintah

daerah menjamin terselenggaranya program wajib belajar paling rendah pada jenjang pendidikan dasar.

Paradigma pendidikan yang bersifat sentralistik, kiranya perlu diarahkan oleh pemerintah Kabupaten Pamekasan keparadigma yang mengarah kepada pemberdayaan potensi daerah dibidang pendidikan. Paradigma pendidikan desentralistik mensyaratkan peningkatan akuntabilitas pengelolaan sekolah melalui peningkatan manajemen pendidikan yang transparan. Dalam hal ini disamping menuntut peningkatan kemampuan manajemen dalam pengelolaan pendidikan, juga perlunya peningkatan kemampuan guru dalam mengelola pembelajaran di kelas, serta pemberdayaan masyarakat, sehingga mampu memberikan dukungan yang optimal dalam penyelenggaraan pendidikan.

Dalam rangka peningkatan akuntabilitas pengelolaan sekolah melalui peningkatan desentralisasi bidang pendidikan yang transparan, maka melalui Keputusan Mendiknas RI No. 044/U/2002 terbentuk adanya lembaga tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah.

Kemudian, dalam Lampiran I Diknas Dirjen Dikdasmen 2004 : 43 dan 55 tentang Dewan pendidikan dan Komite Sekolah menyatakan bahwa dukungan dan peran masyarakat perlu didorong untuk bersinergi dalam suatu wadah Dewan Pendidikan dan Komite sekolah yang mandiri. Pengertian Dewan Pendidikan adalah badan yang mewadahi peran serta masyarakat dalam rangka meningkatkan mutu, pemerataan, dan efisiensi pengelolaan pendidikan di Kabupaten/Kota. Adapun Komite Sekolah adalah badan mandiri yang mewadahi peran serta masyarakat dalam rangka

meningkatkan mutu, pemerataan, dan efisiensi pengelolaan pendidikan di satuan pendidikan, baik di pendidikan pra sekolah, jalur pendidikan sekolah maupun jalur pendidikan luar sekolah.

Kaitan dengan hal tersebut, Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan sedang melaksanakan program kebijakan pendidikan yang dapat dirinci menjadi tiga pilar kebijakan, yaitu (1) perluasan dan pemerataan akses pendidikan, (2) peningkatan mutu pendidikan, relevansi, dan daya saing pendidikan, dan (3) penguatan tata kelola pendidikan⁹.

Sementara itu, berdasarkan data Dinas Kabupaten Pamekasan yang ada pada tahun 2011¹⁰ jumlah SD dan MI sebanyak 781, siswa baru tingkat 1 sebesar 18140, dan siswa seluruhnya sebesar 113765. Sedangkan data mengenai tingkat SLTP dan MTs pada tahun 2011 jumlah tingkat SLTP dan MTs sebanyak 238, siswa baru tingkat 1 sebesar 154151, dan siswa seluruhnya sebesar 42884.

Perluasan dan pemerataan pendidikan oleh Dinas Kabupaten Pamekasan perlu diarahkan pada upaya memperluas daya tampung satuan pendidikan serta memberikan kesempatan yang sama bagi semua peserta didik dari berbagai golongan masyarakat yang berbeda baik secara sosial, ekonomi, gender, lokasi tempat tinggal dan tingkat kemampuan intelektual serta kondisi fisik.

⁹Profil Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan, 2011, hlm 2.

¹⁰Buku Katalog BPS, *Kabupaten Pamekasan Dalam Angka, Pamekasan regency in figures*, 2010, hlm 94-98.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi desentralisasi bidang pendidikan berdasarkan PERDA No : 13 Tahun 2006 tingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan?
2. Faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat implementasi desentralisasi bidang pendidikan berdasarkan PERDA No : 13 Tahun 2006 tingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan?
3. Bagaimana upaya yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan dan Dewan Pendidikan Kabupaten Pamekasan untuk mengatasi faktor penghambat tersebut?

C. Tujuan penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi desentralisasi bidang pendidikan berdasarkan PERDA No : 13 Tahun 2006 tingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat implementasi desentralisasi bidang pendidikan berdasarkan PERDA No : 13 Tahun 2006 tingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan.
3. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan Dinas Pendidikan dan Dewan pendidikan Kabupaten Pamekasan untuk mengatasi faktor penghambat tersebut.

D. Kerangka Teoritik

1. Konsep Desentralisasi Dalam Otonomi Daerah

Implementasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, berdampak diserahkannya sejumlah kewenangan yang semula menjadi urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, yang mengakibatkan terjadinya perubahan dalam berbagai aspek pembangunan di Indonesia, termasuk juga dalam pendidikan. Berdasarkan pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, urusan-urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat meliputi; (1) politik luar negeri; (2) pertahanan; (3) keamanan; (4) yustisi; (5) moneter dan fiskal nasional, dan (6) agama. Selain urusan-urusan tersebut, semua urusan telah diserahkan kepada pemerintah daerah baik pemerintah provinsi, maupun kabupaten/kota.

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, suatu masyarakat yang lebih adil dan lebih sejahtera.

Desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia BAB I Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Adapun tentang pengertian desentralisasi yang dikemukakan para ahli sebagai berikut:

1. **M. Turner dan D.Hulme**¹¹, mengartikan desentralisasi adalah transfer kewenangan untuk menyelenggarakan beberapa pelayanan kepada publik dari seseorang atau agen pemerintah pusat kepada beberapa individu atau agen lain yang lebih dekat kepada publik yang dilayani.
2. **Rondinelli**¹², mendefinisikan desentralisasi sebagai transfer tanggung jawab dalam perencanaan, manajemen dan alokasi sumber-sumber dari pemerintah pusat, unit yang berada dibawah level pemerintah, otoritas atau korporasi publik semi otonomi, otoritas regional atau fungsional dalam wilayah yang luas, atau lembaga privat non pemerintah dan organisasi nirbala.
3. **Nugroho**¹³, mengartikan desentralisasi sebagai desentralisasi kewilayahan dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi kewilayahan berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada wilayah didalam negara. Desentralisasi fungsional berarti pelimpahan wewenang kepada organisasi wewenang (atau teknis) yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat.
4. **Ni'matul Huda**¹⁴, mengartikan desentralisasi adanya pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakli-wakil rakyat di daerah dalam

¹¹Lihat dalam, Teguh Yuwono dkk, *Manajemen Otonomi Daerah, Membangun Daerah Berdasarkan Paradigma Baru*, Diponegoro University, Semarang, 2001, hlm 27.

¹²Rondinelli Dennis A dan Jonh R. Nellis, *Assessing Decentralization Policies in Developing: The Case For cautious Optimis*, dalam, Development Policy Review, vol 4, no 1, hlm 5.

¹³Riant Nugroho, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi, Kajian dan Kritik Atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000, hlm 42.

¹⁴*Ibid*, hlm 85.

penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.

5. **Mardiasmo**¹⁵, mengartikan bahwa desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintahan ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi.
6. **Syaukani**¹⁶, mengartikan desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintah nasional dan pemerintah lokal, didalam mekanisme ini pemerintah nasional melimpahkan kewenangan kepada pemerintah dan masyarakat setempat atau lokal untuk diselenggarakan guna meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat.

Pada tahun 1962, PBB¹⁷ mengartikan bahwa desentralisasi sebagai (1) dekonsentrasi, yang juga disebut desentralisasi birokrasi atau administrasi, dan (2) devolusi yang sering juga disebut sebagai desentralisasi demokrasi atau politik, yang mendelegasikan wewenang pengambilan keputusan kepada perwakilan yang dipilih melalui pemilihan lokal. Di lain pihak, desentralisasi dan otonomi secara konseptual dipandang

¹⁵Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, PT Andi Offset, Yogyakarta, 2002, hlm 34.

¹⁶Syaukani dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetakan I, Pustaka Belajar, 2002, hlm xvii.

¹⁷Lihat dalam, Suwondo, *Makalah Desentralisasi Pelayanan Publik: Hubungan Komplementer Antara Sektor Negara, Mekanisme Pasar Dan Organisasi Non-Pemerintah*. Malang: Januari 2000, hlm 11.

sebagai suatu hak dan kewenangan daerah untuk mengatur dirinya sendiri, baik yang menyangkut keputusan administrasi maupun keputusan politik dengan tetap memperhatikan ketentuan perundang-undangan.

Ada beberapa alasan perlunya pemerintah pusat mendesentralisasikan kekuasaan kepada pemerintah daerah, Samodra¹⁸ menguraikan sebagai berikut; (1) segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mengikutsertakan warga dalam proses kebijakan, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijakan nasional melalui pembangunan proses demokrasi di lapisan bawah. (2) segi manajemen pemerintahan, desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas publik terutama dalam penyediaan pelayanan publik. (3) segi kultural, desentralisasi untuk memperhatikan kekhususan, keistimewaan suatu daerah, seperti geografis, kondisi penduduk, perekonomian, kebudayaan, atau latar belakang sejarahnya. (4) segi kepentingan pemerintah pusat, desentralisasi dapat mengatasi kelemahan pemerintah pusat dalam mengawasi program-programnya. (5) segi percepatan pembangunan, desentralisasi dapat meningkatkan persaingan positif antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga mendorong pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

¹⁸Samodra, W, *Good Governance Dan Otonomi Daerah Dalam Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm 17.

Pelaksanaan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu didasarkan pada beberapa hal. **The Liang Gie**¹⁹ menyebutkan sebagai berikut;

(1) dilihat dari sudut politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani; (2) penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi; dan (3) dari sudut teknis organisatoris pemerintahan, desentralisasi adalah untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien.

2. Konsep Desentralisasi Dalam Pendidikan

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, telah mengakibatkan terjadinya pergeseran arah paradigma pendidikan, dari paradigma lama ke paradigma baru²⁰, meliputi berbagai aspek mendasar yang saling berkaitan, yaitu (1) dari sentralistik menjadi desentralistik, (2) dari kebijakan yang *top down* ke kebijakan yang *bottom up*, (3) dari orientasi pengembangan *parsial* menjadi orientasi pengembangan *holistik*, (4) dari peran pemerintah sangat dominan ke meningkatnya peran serta masyarakat secara kualitatif dan kuantitatif, serta (5) dari lemahnya peran institusi *non* sekolah ke pemberdayaan institusi masyarakat, baik keluarga, LSM, pesantren, maupun dunia usaha.

¹⁹Lihat dalam, Fauzan. M. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat Dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm 21.

²⁰Fasli Jalal, *Reformasi Pendidikan Dalam Konteks Otonomi Daerah*. Adicita Karya Nusa, Yogyakarta, 2001, hlm 5.

Belajar dari pengalaman bangsa-bangsa lain dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan, Supriadi²¹ mengelompokkan sistem desentralisasi pengelolaan pendidikan menjadi empat kemungkinan, yaitu; (1) suatu negara menganut sistem pengelolaan pendidikan sentralistik tanpa disertai dengan manajemen berbasis sekolah; (2) suatu negara menganut sistem pengelolaan pendidikan desentralistik (ke tingkat provinsi atau kabupaten/kota), tetapi tidak diikuti dengan manajemen berbasis sekolah; (3) suatu negara menganut sistem pengelolaan pendidikan sentralistik, tetapi pada saat yang sama mengembangkan manajemen berbasis sekolah; dan (4) suatu negara menganut sistem pengelolaan pendidikan desentralistik dan sekaligus melaksanakan manajemen berbasis sekolah.

Secara konseptual, terdapat dua jenis desentralisasi pendidikan, yaitu: *pertama*, desentralisasi kewenangan di sektor pendidikan dalam hal kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (provinsi dan distrik), dan *kedua*, desentralisasi pendidikan dengan fokus pada pemberian kewenangan yang lebih besar di tingkat sekolah²². Konsep desentralisasi pendidikan yang pertama terutama berkaitan dengan otonomi daerah dan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan dari pusat ke daerah, sedangkan konsep desentralisasi pendidikan yang memfokuskan pada pemberian kewenangan yang lebih

²¹Lihat dalam, Hasbullah, *Otonomi Pendidikan, Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm 19-20.

²²Armida S. Alisyahbana, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan*. Jurnal Analisis Sosial Vol. 5 No. 01 Januari 2000 hlm 29-31.

besar pada tingkat sekolah dilakukan dengan motivasi untuk meningkatkan kualitas pendidikan.

Sementara itu, **Nuril Huda**²³ mengemukakan tiga model desentralisasi pendidikan, yaitu (1) manajemen berbasis lokasi (*site-based management*), (2) pengurangan administrasi pusat, dan (3) inovasi kurikulum. Pada model manajemen berbasis lokasi dilaksanakan dengan meletakkan semua urusan penyelenggaraan pendidikan pada sekolah. Model pengurangan administrasi pusat merupakan konsekuensi dari model pertama. Pengurangan administrasi pusat diikuti dengan peningkatan wewenang dan urusan pada masing-masing sekolah. Model ketiga, inovasi kurikulum menekankan pada inovasi kurikulum sebesar mungkin untuk meningkatkan kualitas dan persamaan hak bagi semua peserta didik. Kurikulum ini disesuaikan benar dengan kebutuhan peserta didik di daerah atau sekolah yang bervariasi. Di antara ketiga model ini, model manajemen berbasis lokasi yang banyak diterapkan, untuk meningkatkan otonomi sekolah dan memberikan kesempatan kepada guru-guru, orang tua, siswa dan anggota masyarakat dalam pembuatan keputusan.

Kemudian, **Fakry Gaffar**²⁴ mendefinisikan desentralisasi pendidikan merupakan sistem manajemen untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan pada keberagaman, dan sekaligus sebagai pelimpahan wewenang dan kekuasaan dalam pembuatan keputusan untuk memecahkan

²³Nuril Huda, *Decentralization Of Education In Indonesia: Problem Of Implementation*, Jurnal Ilmu Pendidikan, Vol. 5 No 3. 1998, hlm 16.

²⁴Fakry Gaffar. (1990). *Implikasi Desentralisasi Pendidikan Menyongsong Abad ke-21*. Jurnal Mimbar Pendidikan, Vol 3. No. 01 Oktober, 1990, hlm 18.

berbagai problematika sebagai akibat ketidaksamaan geografis dan budaya, baik menyangkut substansi nasional, internasional atau universal sekalipun.

Tujuan dan orientasi dari desentralisasi pendidikan sangat bervariasi, Jika yang menjadi tujuan adalah pemberian kewenangan di sektor pendidikan yang lebih besar kepada pemerintah daerah, maka fokus desentralisasi pendidikan yang dilakukan adalah pada pelimpahan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah lokal atau kepada Dewan Sekolah²⁵. Namun apabila tujuan dan orientasi kepada desentralisasi pendidikan adalah peningkatan kualitas proses belajar mengajar dan kualitas dari hasil proses belajar mengajar, maka desentralisasi pendidikan lebih difokuskan pada reformasi proses belajar mengajar. Partisipasi orang tua dalam proses belajar mengajar dianggap merupakan salah satu faktor yang paling menentukan.

E. Metode Penelitian

1. Objek penelitian

Implementasi desentralisasi bidang pendidikan berdasarkan Peraturan Daerah No : 13 Tahun 2006 di Kabupaten Pamekasan.

2. Subjek penelitian

- a. Kepala Dinas Pendidikan beserta personilnya di Kabupaten Pamekasan.
- b. Ketua Dewan Pendidikan beserta personilnya di Kabupaten Pamekasan.

²⁵ Nuril Huda, Op, Cit, hlm 20.

3. Sumber Data

a. Data Primer

Data yang berupa keterangan atau informasi yang diperoleh langsung dari subjek penelitian.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*) yang terdiri atas:

- 1). Bahan Hukum Primer, berupa peraturan perundang-undangan
- 2). Bahan Hukum Sekunder, berupa rancangan peraturan perundang undangan, literatur, jurnal serta hasil penelitian terdahulu
- 3). Bahan Hukum Tersier, berupa kamus dan ensiklopedi.

4. Tehnik Pengumpulan Data

a. Data Primer

Pengumpulan data yang diperlukan dengan cara studi pustaka dan studi dokumen, yakni mencari dan mengumpulkan data-data sebagai dasar referensi dalam memecahkan permasalahan dalam penulisan penelitian ini.

b. Data Sekunder

Pengumpulan data yang menggunakan metode wawancara, yaitu mengumpulkan data dengan mengadakan tanya jawab langsung dengan responden. Pedoman wawancara ini dipakai pada saat melakukan pengumpulan data berupa daftar pertanyaan yang masih bersifat terbuka dan hanya meliputi garis besar pertanyaan,

sehingga terbuka kemungkinan untuk mengembangkan lebih lanjut.

5. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dilakukan adalah yuridis normatif yakni metode yang meninjau, membahas objek dan menganalisa data guna menyelesaikan suatu permasalahan sebagai *das sein* dengan mengacu pada *das sollen* atau yang seharusnya terjadi pada segi-segi yuridis materi acuannya yaitu Peraturan Daerah No : 13 Tahun 2006 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan.

6. Analisa Data

Data-data yang diperoleh baik dari studi kepustakaan maupun penelitian lapangan akan dianalisa dengan metode deskriptif kualitatif, yakni dengan menjabarkan seluruh permasalahan yang ada yang ditemukan dilapangan, beserta data-data yang ada, kemudian dianalisa secara kualitatif yakni menyajikan menurut daya mutunya dan bukan menurut daya jumlahnya. Kemudian ditarik pada kesimpulan secara universal berdasarkan teori yang ada.

E. Sistematika Penulisan

Bab I merupakan bab pendahuluan, di mana pada bab ini menjelaskan mulai dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teoritik, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II merupakan bab yang meninjau teori-teori umum tentang otonomi daerah , otonomi daerah dalam NKRI, kewenangan kabupaten/kota

dalam otonomi daerah, prinsip dan tujuan otonomi daerah, prinsip dalam penyelenggaraan otonomi daerah, tujuan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, desentralisasi dalam pendidikan, pentingnya desentralisasi dalam pendidikan, prinsip-prinsip desentralisasi dalam pendidikan, kurikulum tingkat satuan pendidikan (KTSP) sebagai bentuk desentralisasi pendidikan, dan pemerataan perluasan akses pendidikan.

Bab III merupakan bab yang meninjau tentang kedudukan PERDA dalam hirarki peraturan perundang-undangan, PERDA sebagai subsistem peraturan perundang-undangan, materi muatan PERDA, dan PERDA sebagai instrumen penyelenggaraan otonomi daerah.

Bab IV merupakan bab tentang implementasi desentralisasi bidang pendidikan berdasarkan PERDA No: 13 Tahun 2006 tingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan, profil daerah Kabupaten Pamekasan, kondisi sosial budaya, agama dan ekonomi, pendidikan setingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan, implementasi desentralisasi bidang pendidikan tingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan, faktor pendukung dan penghambat implementasi desentralisasi bidang pendidikan tingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan, dan upaya yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan dan Dewan Pendidikan Kabupaten Pamekasan untuk mengatasi faktor penghambat desentralisasi pendidikan tingkat SD maupun SLTP.

Bab V merupakan bab penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran-saran yang dihasilkan dari pembahasan hasil penelitian dalam bab sebelumnya.

BAB II

OTONOMI DAERAH DAN DESENTRALISASI PENDIDIKAN

A. Otonomi Daerah

1. Otonomi Daerah Dalam NKRI

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945²⁶ menyatakan, Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Selanjutnya Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, Negara Kesatuan Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Artinya, Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 adalah desentralisasi, bukan sentralisasi sehingga pemerintahan daerah diadakan dalam kaitan desentralisasi. Dalam kerangka desentralisasi menurut pasal 18 ayat (5) UUD 1945 Pemerintah daerah menjalankan otonomi²⁷ seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang dijalankan berdasarkan desentralisasi, dengan otonomi yang seluas-luasnya.

Selanjutnya, Pasal 18 ayat(6) UUD 1945 menetapkan, Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain

²⁶Undang-Undang Dasar 1945, *Setelah Amandemen*. Citra Media Wacana.

²⁷Daerah otonom dibedakan tiga kelompok; *Pertama*, pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara, *Kedua*, pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan otonom, dan *Ketiga*, pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif dan yudikatif dan lain sebagainya. Lihat dalam, Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001, hlm 103-104.

untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Artinya, Peraturan Daerah (perda) merupakan sarana legislasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Semenjak Indonesia merdeka, sudah terdapat undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Selama masa itu, bandul penerapan otonomi daerah bergerak fluktuatif, dalam suatu titik berada pada posisi Pemerintah Daerah, dan suatu waktu lagi berada pada Pemerintah Pusat²⁸. Hal ini mengindikasikan bahwa formulasi mengenai otonomi daerah dengan segala implikasinya belum secara permanen menjawab kebutuhan dan kepentingan dua kutub pemerintahan, yaitu Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Setelah Pemerintah Orde Baru mengahiri masa pemerintahannya pada 20 Mei 1998 karena disapu gerakan reformasi, kemudian disusul dengan percepatan Pemilu di Tahun 1999, UUD 1945 yang selama pemerintahan Orde baru disakralkan dan tidak dapat diubah oleh MPR sekalipun, pada 19 Oktober 1999 untuk pertama kali UUD 1945 diamandemen²⁹. Setelah amandemen yang pertama kali kemudian dilanjutkan amandemen kedua pada 18 Agustus 2000, MPR melalui Sidang Tahunan menyetujui untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945 dengan mengubah dan/atau menambah, diantara pasal yang dirubah adalah pasal 18 BABVI tentang Pemerintahan Daerah.

²⁸Ketentuan yang mengatur antara pusat dan daerah tidak bersifat khusus atau eksklusif. Tidak ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur seluruh segi antara pusat dan daerah. Lihat dalam, Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-undang Dasar 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm 16.

²⁹Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, ctk. Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm, 17.

Dalam Pasal 18 UUD 1945³⁰ hasil amandemen disebutkan antara lain; (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan undang-undang; (2) Pemerintah Daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan; (3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum; (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis; (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah; (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan; (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintah Daerah diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya, dalam pasal 18A UUD 1945, disebutkan diantaranya; (1) hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah provinsi, kabupaten, kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah; (2) hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

³⁰Undang-Undang Dasar 1945, *Setelah Amandemen*, Citra Media Wacana.

diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Kemudian dalam Pasal 18B disebutkan diantaranya; (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang; dan (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang.

Titik berat otonomi ada pada Kabupaten/Kota sebenarnya sudah dikenal sejak diberlakukannya UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang kemudian ditindaklanjuti dengan PP Nomor 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi dengan titik berat pada Kabupaten/Kota. Kemudian pada era reformasi diperkuat lagi dengan hadirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, diikuti oleh terbitnya UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang menggantikan UU Nomor 32 Tahun 1956 mengenai Keuangan Negara dan Daerah. Perubahan tersebut terus berlanjut dengan diterbitkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai perubahan dan penyempurnaan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 33 Tahun 2004 sebagai perubahan dan penyempurnaan UU Nomor 25 Tahun 1999. Perubahan tersebut telah memberikan kesempatan yang nyata di dalam perubahan mekanisme hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

2. Kewenangan Kabupaten/Kota Dalam Otonomi Daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah dan pemerintah daerah harus menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku³¹. Pasal 21 UU No. 32 Tahun 2004, menentukan bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah, daerah Kabupaten mempunyai hak antara lain; (a) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya; (b) memilih pemerintahan daerah; (c) mengelola aparatur daerah; (d) mengelola kekayaan daerah; (e) memungut pajak daerah dan retribusi daerah; (f) mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah; (g) mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan (h) mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, dalam pasal 22 UU No. 32 Tahun 2004, Daerah Kabupaten/Kota mempunyai kewajiban; (a) melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan republik Indonesia; (b) meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat; (c) mengembangkan kehidupan demokrasi; (d) mewujudkan keadilan dan pemerataan; (e) meningkatkan pelayanan dasar pendidikan; (f) menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan; (g) menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak; (h) mengembangkan sistem jaminan sosial; (i) menyusun perencanaan dan tata ruang daerah; (j) mengembangkan sumber daya produktif di daerah; (k) melestarikan lingkungan hidup; (l)

³¹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Ctk Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 261.

mengelola administrasi kependudukan; (m) melestarikan nilai sosial budaya; (n) membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan (o) kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pelimpahan wewenang kepada daerah membawa konsekuensi terhadap pembiayaan guna mendukung proses desentralisasi sebagaimana termuat dalam pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Untuk itu, dikeluarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang bertujuan memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggungjawab, dan pasti, serta mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Adapun kewenangan-kewenangan Kabupaten/Kota sebagaimana Murtir Jaddawi sebutkan secara terperinci antara lain sebagai berikut³²:

1. Bidang pertanian meliputi, perencanaan dan pengendalian dan pengendalian, pengelolaan sumber daya lahan, pemanfaatan air irigasi, pengembangan sumber daya manusia, penyuluhan pertanian, penelitian, dan pengembangan teknologi pertanian, pupuk dan pestisida, obat hewan, alat dan mesin pertanian, pakan ternak, perlindungan tanaman, pembibitan ternak, perlindungan tanaman, kesehatan hewan, penyebaran dan pengembangan peternakan, pemberian perizinan, pembinaan usaha, sarana usaha, ketahanan

³²Murtir Jaddawi, *Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah, Kajian Beberapa Perda Tentang Penanaman Modal*, Ctkn. Pertama, UII Press Yogyakarta, 2005 hlm; 114-118.

pangan serta pengembangan statistik dan system informasi pertanian.

2. Bidang kelautan meliputi, penetapan kebijakan dan perencanaan pengelolaan wilayah dan sumber daya kelautan dan perikanan di wilayah pengelolaan laut daerah, menetapkan tata ruang laut di wilayah laut daerah sesuai dengan peta potensi laut, menetapkan kebijakan pemanfaatan dan pengawasan wilayah dan sumber daya laut di daerah, melaksanakan pengawasan dan perlindungan wilayah dan sumber daya laut dari kerusakan dan pencemaran, merencanakan pembangunan perikanan lingkup kabupaten/kota, dan mengawasi wilayah dan sumber daya kelautan dan perikanan.
3. Bidang kehutanan dan perkebunan meliputi, penyelenggaraan pemberian izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu pada hutan produksi, penyelenggaraan izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan dan izin usaha pemungutan hasil hutan bukan kayu pada kawasan hutan lindung, penyelenggaraan tata batas kawasan hutan, rekonstruksi dan penataan batas kawasan hutan produksi dan hutan lindung di wilayah kabupaten/kota, penertiban hasil hutan illegal, penyusunan rencana perkebunan, pembangunan, pengelolaan, dan pembinaan balai benih serta pengujian jenis pupuk untuk kebutuhan komoditas dan lokasi di kabupaten/kota.
4. Bidang perindustrian dan perdagangan meliputi, penyusunan rencana pembinaan dan pengembangan industri dan perdagangan, pemberian izin usaha industri, tanda daftar industri, penerbitan surat izin usaha perdagangan, pelatihan teknis manajemen bagi usaha kecil dan menengah, penyediaan informasi pasar, mendorong usaha peningkatan ekspor daerah dan pemberdayaan usaha kecil dan menengah di bidang dan perdagangan.
5. Bidang Perkoperasian meliputi, penyusunan rencana operasional program pengembangan koperasi dan usaha kecil menengah, penetapan kebijakan teknis operasional program dan anggaran bantuan perkuatan dan penumbuhan iklim yang kondusif bagi pembangunan koperasi dan usaha kecil/ menengah, pelaksanaan bimbingan pedoman akuntansi koperasi dan usaha kecil/ menengah dan mengkoordinasikan program keterpaduan pemberdayaan koperasi dan usaha kecil menengah.
6. Bidang kepariwisataan meliputi, melaksanakan pembinaan dan pengelolaan kebudayaan daerah, memberikan penghargaan kebudayaan tingkat kabupaten/kota, melaksanakan pendataan informasi kebudayaan, melaksanakan kegiatan pembinaan, pengembangan nilai-nilai budaya termasuk budaya spiritual, antara

lain penelitian, pengkajian, penulisan, dan perluasan informasi, pemberian izin dan pengawasan hotel, restoran, dan sarana wisata lainnya.

7. Bidang ketenagakerjaan meliputi, penempatan dan pendayagunaan tenaga kerja, pembinaan hubungan industrial, perlindungan tenaga kerja, pengawasan norma ketenagakerjaan, pengawasan norma penelitian dan penetapan kerja, pengawasan jamsostek, pelatihan kerja, produktifitas kerja, serta pengembangan dan perluasan kerja, pembangunan dan pemberdayaan kawasan pemukiman transmigrasi, penyediaan dan pelayanan informasi persebaran penduduk.
8. Bidang kesehatan meliputi, perencanaan pembangunan kesehatan, pengorganisasian system kesehatan kabupaten/kota, perizinan praktek tenaga kesehatan, perizinan sarana kesehatan, perizinan distribusi pelayanan obat skala kabupaten kota, pendayagunaan tenaga kesehatan, penyelenggaraan system informasi kesehatan, pengadaan obat pelayanan kesehatan dasar, pencegah dan pemberantasan penyakit dalam lingkup kabupaten/kota.
9. Bidang pendidikan dan kebudayaan meliputi, penyusunan, penetapan, dan pelaksanaan kalender pendidikan TK, SD, SLTP, SMU, SMK, dan pendidikan luar sekolah (PLS), pelaksanaan penerimaan dan perpindahan peserta didik TK, SD, SLTP, SMU, SMK, dan PLS, penyusunan rencana, pengadaan, pendistribusian, pendayagunaan, perawatan sarana/prasarana pendidikan, pengadaan buku pelajaran dan bahan ajar TK, SD, SLTP, SMU, SMK, dan modul program PLS, kepemudaan dan keolahragaan, pelaksanaan mutasi tenaga kependidikan, pelaksanaan akreditasi lembaga pendidikan TK, SD, SLTP, SMU, SMK, dan lembaga pendidikan luar sekolah.
10. Bidang sosial meliputi, perencanaan pembangunan kesejahteraan sosial, penyuluhan dan bimbingan sosial, pelayanan kesejahteraan lanjut usia terlantar, pelaksanaan kesejahteraan sosial anak balita melalui penitipan anak, pemberdayaan karang taruna, penanggulangan korban bencana alam, korban kekerasan, dan pelayanan kesejahteraan sosial angkatan kerja.
11. Bidang penataan ruang meliputi, pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan yang berhubungan dengan tata ruang kabupaten/kota.
12. Bidang pemukiman meliputi, pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan program pemukiman di daerah kabupaten/kota.

13. Bidang pekerjaan umum meliputi, pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan bidang jalan, sarana/prasarana perkotaan dan pedesaan.
14. Bidang perhubungan meliputi, penyusunan dan penetapan rencana umum jaringan transformasi jalan skunder, penyusunan dan penetapan klas jalan kabupaten/kota, penyelenggaraan terminal penumpang dan terminal barang, pelaksanaan pengujian berkala kendaraan bermotor, pelaksanaan pemeriksaan kendaraan bermotor di jalan, penyusunan jaringan trayek angkutan kota, penyusunan jaringan trayek angkutan pedesaan, pemberian surat izin usaha perusahaan pelayaran, pemberian surat izin usaha penunjang angkutan laut, pelaksanaan pemberian IMB bagi bangunan-bangunan dalam kawasan keselamatan operasi penerbangan setelah mendapat rekomendasi dari penyelenggara Bandar udara dan penerbitan izin penyelenggaraan instalasi kabel rumah.
15. Bidang lingkungan hidup meliputi, penyusunan rencana pengendalian sumber daya, penyusunan rencana kerja pelestarian fungsi social lingkungan hidup, penyusunan rencana kerja pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup, penilaian analisis mengenai dampak lingkungan bagi kegiatan-kegiatan yang potensial berdampak negative pada masyarakat luas serta penyusunan profil dan sistem informasi geografis dan atlas daerah pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam wilayah pesisir dan laut dengan membuat tata cara dan prosedur pengelolaan.
16. Bidang kependudukan meliputi, penetapan kebijakan dinamika kependudukan yang mendukung pembangunan daerah, penataan persebaran penduduk, penataan urbanisasi, dan migrasi non permanen, pelaksanaan pengembangan kualitas penduduk, penyelenggaraan pembinaan wawasan kependudukan serta penyelenggaraan analisis dampak kependudukan, penerbitan kartu keluarga, kartu tanda penduduk, dan penerbitan akta catatan sipil.
17. Bidang olah raga meliputi, penyusunan dan penetapan program kegiatan kepemudaan, keolahrgaan, pelaksanaan pengelolaan, dan penilaian kegiatan kepemudaan dan keolahrgaan, pengadaan modul pembelajaran program keolahrgaan dan kepemudaan, pemberian penghargaan dan perlindungan kepemudaan dan keolahrgaan serta pengembangan olah raga tradisional/masyarakat.
18. Bidang penanaman modal terbagi terbagi beberapa sub bidang, yaitu sub bidang kebijakan dan perencanaan pengembangan dan penanaman modal, meliputi, identifikasi potensi sumber daya daerah yang hasilnya disajikan dalam bentuk peta investasi daerah serta petunjuk tentang potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan kelembagaan, identifikasi dan penyusunan daftar pengusaha

kecil, menengah, dan besar untuk calon mitra usaha termasuk dalam rangka kemitraan, penyusunan program pengembangan penanaman modal daerah kabupaten/kota dalam bentuk rencana strategis daerah sesuai dengan program pembangunan daerah, penetapan bidang usaha unggulan/prioritas sesuai dengan potensi dan daya dukung daerah dalam bentuk daftar bidang-bidang usaha unggulan/prioritas, penyiapan usulan bidang-bidang usaha yang tertutup mutlak untuk penanaman modal, tertutup untuk PMA, penyusunan profil proyek penanaman modal bidang usaha unggulan/prioritas, penyusunan profil investasi proyek kemitraan, penetapan kebijakan pemberian intensif khusus sesuai dengan kewenangan kabupaten/kota, pelaksanaan pelatihan dan penyuluhan teknis dan bisnis bagi usaha kecil dan menengah serta penyelenggaraan kewenanganlain dibidang kebijakan dan perencanaan pengembangan penanaman modal yang belum ditetapkan sepanjang tidak bertentangan dengan kebijakan pemerintah dan propinsi. Sub bidang promosi dan kerjasama internasional penanaman modal, meliputi penyelenggaraan promosi penanaman modal daerah, pelayanan perizinan penanaman modal dan pengendalian pelaksanaan penanaman modal di daerah kabupaten/kota.

B. Prinsip dan Tujuan Otonomi Daerah

1. Prinsip Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah dilihat sebagai wadah berkah bagi daerah-daerah. Dengan kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah memiliki keleluasan dan kebebasan untuk mengatur dan mengelola dirinya sendiri. Otonomi bertitik tolak dari adanya hak dan wewenang³³ untuk berprakarsa dan mengambil keputusan dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya guna kepentingan masyarakatnya dengan jalan mengadakan berbagai peraturan daerah yang tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi.

³³Lihat dalam, E. Koswara, *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi Dan Kemandirian Rakyat*, PT. Sembrani aksara nusantara, Jakarta, 2001, hlm 77.

Dalam hubungan inilah pemerintah daerah harus memperhatikan prinsip-prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Adapun beberapa prinsip dasar yang harus diperhatikan antara lain sebagai berikut³⁴;

1. Prinsip Kepastian Hukum

- a. Sistem hukum yang benar dan adil, meliputi hukum nasional, hukum adat dan etika kemasyarakatan;
- b. Pemberdayaan pranata hukum, meliputi kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga kemasyarakatan;
- c. Desentralisasi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, pengambilan keputusan publik dan lain-lain yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat luas;
- d. Pengawasan masyarakat yang dilakukan DPRD, dunia pers, dan masyarakat umum secara transparan, adil, dan dapat dipertanggungjawab.

2. Prinsip Keterbukaan

- a. Menumbuhkan iklim yang kondusif bagi terlaksananya asas desentralisasi dan transparansi;
- b. Menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, seperti hak untuk hidup layak, hak akan rasa aman dan nyaman, persamaan kedudukan dalam hukum dan lain-lain;
- c. Memberikan informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif.

³⁴Hardijanto, *Pemberdayaan Aparatur Negara Menuju Good Governance*, makalah disampaikan pada TOT pengadaan barang/jasa menuju good governance. 2002, hlm 2.

3. Prinsip Akuntabilitas

- a. Prosedur dan mekanisme kerja yang jelas, tepat, dan benar, yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, dengan mengutamakan pelayanan kepada masyarakat;
- b. Mampu mempertanggungjawabkan hasil kerja, terutama yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat umum;
- c. Memberikan sanksi yang tegas bagi aparat yang melanggar hukum;

4. Prinsip Profesional

- a. Sumber daya manusia yang memiliki profesionalitas dan kapabilitas yang memadai, netral serta didukung dengan etika dan moral sesuai dengan budaya bangsa Indonesia;
- b. Memiliki kemampuan kompetensi dan kode etik sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- c. Memodernisasi administrasi Negara dengan mengaplikasikan teknologi telekomunikasi dan informatika yang tepat guna.

Kaitan dengan hal tersebut, di bagian Penjelasan Umum Undang-undang No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa :

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan otonomi di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan

berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya, adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan Negara.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu, diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah harus dilakukan secara bertanggung jawab. Artinya adalah pelaksanaan otonomi daerah³⁵ yang disertai dengan pertanggungjawaban daerah sebagai konsekwensi dari pemberian kewenangan dan hak yang lebih luas kepada daerah. Pemberian otonomi harus dibarengi dengan kewajiban pemerintah daerah untuk menanggung segala akibat yang ditimbulkan oleh pemberian otonomi. Oleh sebab itu, Dalam pasal 20 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang

³⁵Syukani HR, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Makalah, Kalimantan Timur, 2000, hlm 11.

Pemerintahan Daerah, menentukan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri antara lain;

a. Asas Kepastian Hukum

Sebagaimana sering disebutkan bahwa negara hukum bertujuan untuk menjamin bahwa kepastian hukum harus terwujud dalam kehidupan masyarakat, bahwa tujuan utama adanya hukum adalah³⁶ jaminan ketertiban, keadilan, dan kepastian dalam hukum. Selama ini sudah sangat banyak kita memproduksi undang-undang untuk mengatur langkah mencapai tujuan reformasi, tetapi belum banyak pemimpin-pemimpin yang tegas dan berani untuk menegakkan hukum³⁷. Kepastian hukum merupakan faktor penting untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

b. Asas Kepentingan Umum

Pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangan tetap harus mengacu pada asas kepentingan umum dimana didasarkan pada wewenang untuk melindungi dan memperhatikan aspirasi yang ada dalam kehidupan masyarakat. Dalam hal ini, pemerintah daerah dapat menyesuaikan diri dengan semua keadaan dan peristiwa yang berkaitan dengan kepentingan umum yang ada dalam masyarakat.

³⁶Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Pembangunan Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni-Bandung, 2002, hlm. 5-6.

³⁷Mahfud MD, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta 2009, hlm 107.

c. Asas Keterbukaan

Pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangan pemerintah daerah harus tetap dengan cara yang transparan, artinya masyarakat akan lebih mudah mengetahui dalam menyampaikan aspirasi dan pendapat yang membangun. Aspirasi dan pendapat yang berkembang dalam masyarakat itu ditampung dan diseleksi, kemudian dijadikan suatu keputusan bersama yang bermanfaat³⁸. Supaya semua kebijaksanaan publik dan peraturannya mendapat dukungan dari masyarakat untuk bisa efektif.

d. Asas Proporsionalitas

Dalam hal ini, asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban, asas ini mencerminkan asas pelarangan penyalahgunaan kekuasaan³⁹, sebab penyalahgunaan kekuasaan itu sendiri adalah penyalahgunaan wewenang dan hak kewajiban yang melekat pada pemerintah dalam hubungannya dengan rakyat. Dalam hal ini harus tunduk pada hukum dan kekuasaan itu sendiri.

e. Asas Profesionalitas

Asas profesionalitas ini, menghendaki bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan keahlian yang dimiliki dari oleh pemerintah, sehingga program atau tujuan dari pelaksanaan program tersebut dapat tercapai tanpa adanya kekeliruan yang dapat bertentangan dengan undang-undang yang ada.

³⁸Sramdas, *Keterbukaan dan Keadilan*, <http://sramdas.blogdetik.com/> diakses 04 Maret 2001.

³⁹Roy Sanjaya, *Analisis asas pemerintahan yang baik dengan kaitannya dengan uu penyelenggaraan pemerintahan yang baik*, <http://roy-sanjaya.blogspot.com/2008/10/analisis-asas-pemerintahan-yang-baik.html>, diakses 04 Maret 2011.

f. Asas akuntabilitas

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik menghendaki adanya asas akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, dan *rule of law*. Sementara pemerintah yang bersih menuntut terbebasnya praktek yang menyimpang⁴⁰. Sedangkan pemerintah yang berwibawa menuntut adanya ketundukan, ketaatan, dan kepatutan rakyat terhadap undang-undang, pemerintah dan kebijakan pemerintah.

g. Asas efisiensi

Asas efisiensi ini merupakan asas yang dapat menghasilkan hasil terbaik dalam penyelenggaraan pemerintah, artinya dalam asas ini ada perbandingan terbaik antara suatu kegiatan dengan hasilnya.

h. Asas efektivitas

Kemudian yang terakhir dari asas umum penyelenggara negara dalam pemerintahan adalah asas efektivitas, dimana asas ini berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya untuk mencapai hasil kerja yang terbaik. Dalam asas efektivitas ini, maksudnya adalah penyelenggaraan pemerintahan di daerah harus bekerja dengan baik, sesuai dengan tujuan semula yang terkandung dalam undang-undang tentang pelaksanaan otonomi daerah.

2. Tujuan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Penyelenggaraan otonomi daerah tidak terlepas dari keberadaan Pasal 18 UUD RI 1945. Pasal tersebut yang menjadi dasar penyelenggaraan

⁴⁰Sedarmayanti, *Good Governance, Pemerintahan Yang Baik, Bagian Kedua, Membangun System Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktifitas Menuju Good Governance Pemerintahan Yang Baik*, cetkn pertama. Mandar Maju. Bandung. 2004, hlm 17.

otonomi dipahami sebagai normatifikasi gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara menyelenggarakan pemerintahan daerah. Otonomi yang dijalankan tetap harus memperhatikan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa⁴¹.

Tujuan utama dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah antara lain adalah membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan daerah⁴². Dengan demikian pusat berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro (luas atau yang bersifat umum dan mendasar) nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang optimal⁴³. Kemampuan prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah akan terpacu, sehingga kemampuannya dalam mengatasi berbagai masalah yang terjadi di daerah akan semakin kuat.

Adapun tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah sebagai berikut⁴⁴; (a) peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik; (b) pengembangan kehidupan demokrasi; (c) keadilan; (d) pemerataan; (e) pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka keutuhan NKRI; (g) mendorong untuk memberdayakan masyarakat; dan (h) menumbuhkan prakarsa dan

⁴¹Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksananya)*, Unsika, Kerawang, 2003, hlm 9.

⁴²Rizali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah Luas Dan Isu Federalism Sebagai Suatu Alternative*, Rajawali Pers, Jakarta, 2000, hlm 12.

⁴³Lihat dalam, HAW Widjaja, *Otonomi Daerah-Dan Daerah Otonom*, Raja Garafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm 26.

⁴⁴HAW Widjaja, Op, Cit, 52.

kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sedangkan Tujuan otonomi daerah menurut **Sarundajang**⁴⁵ adalah sebagai berikut;

- a. Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah;
- b. Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat;
- c. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya; dan
- d. Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

C. Desentralisasi Pendidikan

1. Pentingnya Desentralisasi Dalam Pendidikan

Peningkatan kualitas pendidikan merupakan suatu proses yang terintegrasi dengan proses peningkatan kualitas sumber daya manusia. Peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui pendidikan telah banyak dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini Kementerian Pendidikan Nasional, antara lain melalui pengembangan serta perbaikan kurikulum dan sistem

⁴⁵Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm 36.

evaluasi, perbaikan sarana pendidikan, pengembangan dan pengadaan materi ajar, pelatihan bagi guru dan tenaga kependidikan lainnya, serta pembinaan manajemen sekolah. Namun, pada kenyataannya upaya tersebut belum cukup berarti dalam meningkatkan kualitas pendidikan.

Faktor-faktor penyebab kurangberhasilan dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan antara lain karena strategi pembangunan pendidikan selama ini lebih bersifat *input-orient-ed* serta pengelolaan pendidikan yang sentralistis dan *macro-oriented*, dimana semua diatur oleh jajaran birokrasi di tingkat pusat⁴⁶. Pola pembinaan pendidikan demikian kurang efisien dan kurang memberikan peluang kepada pihak sekolah untuk melakukan pemberdayaan diri kearah kemandirian sekolah.

Agar sekolah dapat diberdayakan secara optimal, sekolah perlu diberikan kepercayaan dan wewenang serta kesempatan untuk mengelola sendiri potensi dirinya sesuai dengan kondisi-kondisi objektif di dalamnya dan sejalan dengan kebijakan pemerintah mengenai pendidikan nasional dan desentralisasi pendidikan.

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 yang menggantikan Undang-Undang No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam pasal 4 ayat (6) disebutkan, "Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan." Selain itu, undang-undang ini memberikan kapasitas kepada publik untuk ikut berpartisipasi dan mengelola pendidikan serta peluang

- -⁴⁶B. Suryosubroto, *Manajemen Pendidikan di Sekolah*, - Jakarta, Renika Cipta, 2004, hlm. 203-204.

untuk menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat. Peran masyarakat adalah sebagai sumber, pelaksana, dan pengguna hasil pendidikan. Selanjutnya, masyarakat berhak menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat pada pendidikan formal dan nonformal sesuai dengan kekhasan agama, lingkungan sosial, dan budaya untuk kepentingan masyarakat.

Salah satu kebijakan pendidikan yang muncul mewarnai alam reformasi adalah *School Based Management* (SBM) atau Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) yang di Indonesia dikenal dengan Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS) kebijakan ini merupakan upaya pemerintah dalam rangka pemberdayaan masyarakat dalam bidang pendidikan⁴⁷. Adanya pergeseran gaya penentuan keputusan yang sentralistis menjadi terdesentralisasi pada sekolah, esensinya adalah kewenangan dan kemandirian sekolah untuk mengelola dan mengambil keputusan yang dianggap terbaik bagi kepentingan sekolah serta peserta didik yang dilayaninya dan masyarakat.

Seperti yang telah disinggung di atas, model Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) di negara Indonesia telah banyak mewarnai manajemen pendidikan. Di Indonesia, Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) disebut sebagai Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS). MPMBS dapat diartikan sebagai model manajemen yang memberikan otonomi lebih besar dan fleksibilitas kepada sekolah, serta mendorong partisipasi secara langsung warga sekolah, dan masyarakat untuk meningkatkan mutu sekolah berdasarkan kebijakan pendidikan nasional dan

⁴⁷Ade Irawan, *Memdagangkan Sekolah; Studi Kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah di DKI Jakarta*, Jakarta, ICW, 2004, hlm. 31.

peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁸ MPMBS merupakan bagian dari Manajemen Berbasis Sekolah (MBS).

Otonomi sekolah adalah kewenangan sekolah untuk mengatur dan mengurus kepentingan warga sekolah sesuai peraturan perundang-undangan pendidikan nasional yang berlaku. Sedangkan pengambilan keputusan partisipatif adalah cara untuk mengambil keputusan melalui penciptaan lingkungan yang terbuka dan demokratis, di mana warga sekolah di dorong untuk terlibat secara langsung dalam proses pengambilan keputusan yang dapat berkontribusi terhadap pencapaian tujuan sekolah⁴⁹. Sehingga, diharapkan sekolah menjadi mandiri dengan ciri-ciri sebagai berikut: mempunyai tingkat kemandirian tinggi, adaptif, antisipatif, dan proaktif; memiliki kontrol yang kuat terhadap *input* manajemen dan sumber dayanya; memiliki kontrol yang kuat terhadap kondisi kerja; komitmen yang tinggi pada dirinya; dan prestasi merupakan acuan bagi penilaiannya.

Pemberian otonomi pendidikan yang luas kepada sekolah merupakan kepedulian pemerintah terhadap gejala-gejala yang muncul di masyarakat serta upaya peningkatan mutu pendidikan secara umum. Pemberian otonomi ini menuntut pendekatan manajemen yang lebih kondusif di sekolah agar dapat mengakomodasi seluruh keinginan sekaligus memberdayakan berbagai komponen masyarakat secara efektif guna mendukung kemajuan

⁴⁸Nurkholis, *Manajemen Berbasis Sekolah*, Jakarta: Grasindo, 2003, hlm. 107. Lihat juga dalam Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah, Konsep Dasar*, Jakarta, Ditjend Pendidikan Dasar dan Menengah, 2002, hlm. 3.

⁴⁹Umiarso & Imam Gojali, *Manajemen Mutu Sekolah, di Era Otonomi Pendidikan, Menjual Mutu Pendidikan Dengan Pendekatan Quality Control Bagi Pelaku Lembaga Pendidikan*, ctk Pertama, IrciSoD, Yogyakarta, 2010, hlm 47.

dan sistem yang ada di sekolah. Dengan landasan tersebut, pemerintah mencoba untuk menerapkan desentralisasi sebagai solusi.

Selain hal tersebut di atas, ada beberapa faktor yang menjadi pendorong penerapan desentralisasi⁵⁰. *Pertama*, tuntutan orang tua, kelompok masyarakat, para legislator, pebisnis, dan perhimpunan guru untuk turut serta mengontrol sekolah dan menilai kualitas pendidikan. *Kedua*, anggapan bahwa struktur pendidikan yang terpusat tidak dapat bekerja dengan baik dalam meningkatkan partisipasi siswa bersekolah. *Ketiga*, ketidakmampuan birokrasi yang ada untuk merespons secara efektif kebutuhan sekolah setempat dan masyarakat yang beragam. *Keempat*, penampilan kinerja sekolah dinilai tidak memenuhi tuntutan baru dari masyarakat. *Kelima*, tumbuhnya persaingan dalam memperoleh bantuan dan pendanaan.

Dengan demikian, misi utama desentralisasi pendidikan adalah meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan, meningkatkan pendayagunaan potensi daerah, serta terciptanya infrastruktur kelembagaan yang menunjang terselenggaranya sistem pendidikan, yang relevan dengan tuntutan zaman, seperti terserapnya konsep globalisasi, humanisasi, dan demokrasi dalam pendidikan⁵¹. Penerapan demokratisasi dilakukan dengan mengikut sertakan unsur-unsur pemerintah setempat, masyarakat, dan orang tua dalam hubungan kemitraan dan menumbuhkan dukungan positif bagi pendidikan. Kurikulum dikembangkan sesuai kebutuhan lingkungan. Selain itu, pengembangan kurikulum juga harus

⁵⁰Nuril Huda, *Desentrallisasi Pendidikan; Pelaksanaan dan Permasalahannya*, Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan, No. 017/Thn.ke-5/Juni 1999.

⁵¹Umiarso, Op: Cit, hlm 48.

mampu mengembangkan kebudayaan daerah dalam rangka memajukan kebudayaan daerah dalam rangka memajukan kebudayaan nasional.

Desentralisasi pendidikan akan berimplikasi pada tatanan dunia baru pendidikan yang lebih humanis. Artinya, ada ruang-ruang dalam pendidikan untuk membangun peserta didik agar lebih mengerti dan berbakti untuk kepentingan dan kesejahteraan bersama dengan landasan kearifan lingkungan. Dengan asas tersebut, tercipta pula kearifan ekologi yang merupakan buah dari inovasi kurikulum berbasis lingkungan atau masyarakat.

Pergeseran paradigma pendidikan dari sentralisasi-birokratis ke desentralisasi-otonomis juga memengaruhi aspek-aspek lain, seperti aspek kebijakan pendidikan yang mempunyai arah baru yang lebih arif pada proses pembelajaran dan juga pada aspek partisipasi *stakeholder* sekolah⁵². Hal ini berarti bahwa transformasi paradigma pendidikan merupakan keharusan untuk melahirkan manusia-manusia yang berwatak demokratis, arif ekologis, dan humanis. Maka, ada tiga aspek dasar yang perlu diperbaharui dalam pendidikan, yaitu aspek regulator, profesionalitas, dan manajemen. Kesemuanya itu dapat terangkum dalam empat pilar, yakni manajemen sekolah yang terbuka (*open management*), proses belajar mengajar yang efektif, pembelajaran yang menyenangkan semua pihak terkait, dan partisipasi masyarakat dalam mengembangkan pendidikan. Sehingga, arah baru pendidikan lebih elastis dan transparans, khususnya pada ranah manajemennya, seperti digambarkan dalam tabel dibawah ini.

⁵²Matry, M. Nurdin, *Implementasi Dasar-Dasar Manajemen Sekolah Dalam Era Otonomi Daerah*, Makasar, Akasara Madani, YPM Pusat Makasar, 2008, hlm 31.

Perubahan paradigma menuju pendidikan demokratis. Tabel 1.1

No.	Aspek	Paradigma Pendidikan Birokrasi Hierarkis	Paradigma Pendidikan Demokratis
1.	Perencanaan	<i>Top – down</i>	<i>Bottom - up</i>
2.	Pelaksanaan	Didasarkan instruksi petunjuk	Didasarkan atas profesionalitas
3.	Standar	<i>Out put</i> dan proses nasional – makro	<i>Out put</i> nasional makro proses lokal mikro
4.	Target	Nasional – makro	Level sekolah – wilayah terbatas
5.	Pemahaman tujuan target	Didasarkan atas pedoman dari pusat	Didasarkan atas kondisi sekolah
6.	Sistem insentif	Seragam dan keputusan	Sistem prestasi
7.	Umpan balik orang tua peserta didik	Tidak diperlukan, kecuali bagi peserta didik yang bermasalah	Diperlukan secara teratur
8.	Orientasi	Pengembangan intelektual (NEM)	Pengembangan aspek intelektual, personal, sosial
9.	Persepsi terhadap <i>input</i>	Masukan peserta didik diperlukan sebagai <i>raw input</i> yang menentukan hasil akhir	Masukan peserta didik bukan merupakan <i>raw input</i> , melainkan klien yang memerlukan pelayanan jasa sekolah
10.	Evaluasi	Dilaksanakan pada titik-titik waktu tertentu dan bersifat seragam	Dilaksanakan sepanjang waktu dengan menekankan kebutuhan sekolah
11.	Kontrol sekolah	Oleh atasan	Oleh orang tua peserta didik dan masyarakat
12.	Pengambilan keputusan	Ada di tangan kepala sekolah dengan perkenan atasan	Rapat guru, orang tua peserta didik, dan kepala sekolah
13.	Peran orang tua peserta didik dan masyarakat	Terbatasnya menyediakan dana	Terlibat dalam seluruh proses pendidikan, kecuali menentukan nilai

Sumber dalam Umiarso & Imam Gojali, *Manajemen Mutu Sekolah, di Era Otonomi Pendidikan, Menjual Mutu Pendidikan Dengan Pendekatan Quality Control Bagi Pelaku Lembaga Pendidikan.*

2. Prinsip-Prinsip Desentralisasi Dalam Pendidikan

Secara konseptual, terdapat dua jenis desentralisasi pendidikan.

Pertama, desentralisasi kewenangan di sektor pendidikan dalam hal kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (provinsi dan distrik), dan *kedua*, desentralisasi

pendidikan dengan fokus pada pemberian kewenangan yang lebih besar di tingkat sekolah⁵³. Konsep desentralisasi pendidikan yang pertama terutama berkaitan dengan otonomi daerah serta desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan dari pusat ke daerah. Sementara, konsep desentralisasi pendidikan yang memfokuskan pada pemberian kewenangan yang lebih besar pada tingkat sekolah dilakukan dengan motivasi untuk meningkatkan kualitas pendidikan.

Tujuan dan orientasi desentralisasi pendidikan sangat bervariasi berdasarkan pengalaman desentralisasi pendidikan yang dilakukan pada beberapa negara di Amerika Latin, Amerika Serikat dan Eropa.⁵⁴ Jika yang menjadi tujuan adalah pemberian kewenangan di sektor pendidikan yang lebih besar kepada pemerintah daerah, maka fokus desentralisasi pendidikan yang dilakukan adalah pada pelimpahan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah lokal atau pada sekolah. Implisit ke dalam strategi desentralisasi pendidikan yang seperti ini adalah target untuk mencapai efisiensi dalam penggunaan sumber daya (*school resources*; dana pendidikan yang berasal dari pemerintah dan masyarakat). Hal ini wajar dilakukan karena beberapa alasan⁵⁵. *Pertama*, sekolah lebih mengetahui kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman bagi dirinya, sehingga sekolah dapat mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya yang tersedia untuk memajukan sekolahnya. *Kedua*, sekolah lebih mengetahui kebutuhannya.

⁵³Ibrahim, Bafadal, *Manajemen Peningkatan Mutu Sekolah Dasar, Dari Sentralisasi Menuju Desentralisasi*, Bandung, Bumi Aksara, 2003, hlm. 22.

⁵⁴Ibtisam Abu-Dohou, *School Based Management.*, Jakarta, Logos Wacana Ilmu, 2002, hlm 32.

⁵⁵Nurkhotis, *Manajemen Berbasis Sekolah*, Jakarta, Grasindo, 2003, hlm. 21.

Ketiga, keterlibatan warga sekolah dan masyarakat dalam pengambilan keputusan dapat menciptakan transparansi dan demokrasi yang sehat.

Di lain pihak, jika yang menjadi tujuan desentralisasi pendidikan adalah peningkatan kualitas proses belajar mengajar dan kualitas dari hasil proses belajar mengajar tersebut, maka desentralisasi pendidikan lebih difokuskan pada reformasi Kegiatan Belajar Mengajar (KMB). Sehingga partisipasi orang tua dalam Kegiatan Belajar Mengajar (KMB) dianggap sebagai salah satu faktor yang paling menentukan. Dalam kenyataannya, desentralisasi pendidikan yang dilakukan dibanyak negara merupakan bagian dari proses reformasi pendidikan secara keseluruhan dan tidak sekedar fiskal. Desentralisasi pendidikan akan meliputi suatu proses pemberian kewenangan yang lebih luas di bidang kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dari pemerintah pusat ke pemerintah pusat ke pemerintah lokal dan pada saat yang bersamaan kewenangan yang lebih besar juga diberikan pada tingkat sekolah.

Berdasarkan PP⁵⁶ Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom, pada kelompok bidang pendidikan dan kebudayaan disebutkan bahwa kewenangan pemerintah meliputi hal-hal sebagai berikut; (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 pembelajaran pokok; (c) penetapan persyaratan perolehan dan penggunaan gelar akademik; (d)

⁵⁶Lihat dalam, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang *Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom*.

penetapan pedoman pembiayaan penyelenggaraan pendidikan; (e) penetapan persyaratan penerimaan, perpindahan, sertifikasi siswa, warga belajar dan mahasiswa; (f) penetapan persyaratan peningkatan/zoning, pencarian, pemamfaatan, 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 munomen 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.

Sementara itu, untuk kewenangan Pemerintah Provinsi meliputi hal-hal sebagai berikut; (a) penetapan kebijakan tentang penerimaan siswa dan mahasiswa dari masyarakat minoritas, terbelakang, dan/atau tidak mampu; (b) penyediaan bantuan pengadaan buku pelajaran pokok/modul pendidikan untuk taman kanak-kanak, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan luar sekolah; (c) mendukung membantu penyelenggaraan pendidikan tinggi selain kurikulum, akreditasi, dan pengangkatan tenaga akademis; (d) pertimbangan pembukaan dan penutupan perguruan tinggi; (e) penyelenggaraan sekolah luar biasa dan balai pelatihan dan/atau penataan guru; (f) penyelenggaraan museum propinsi, suaka peninggalan sejarah, keperbukalaan, kajian sejarah dan nilai tradisional serta pengembangan bahasa dan budaya daerah.

Adapun tipologi kewenangan-kewenangan sektor pendidikan yang dapat dipertimbangkan untuk didesentralisasikan, dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut; Tabel 1.2.

	Kewenangan Dalam
Organisasi dan Proses Belajar Mengajar	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menentukan sekolah mana yang dapat diikuti seorang murid. 2. Waktu belajar di sekolah. 3. Penentuan buku yang digunakan. 4. Kurikulum. 5. Metode pembelajaran.
Manajemen Guru	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memilih dan memberhentikan kepala sekolah. 2. Memilih dan memberhentikan guru. 3. Menentukan gaji guru. 4. Memberikan tanggung jawab pengajaran kepada guru. 5. Menentukan dan mengadakan pelatihan kepada guru.
Struktur dan Perencanaan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Membuka atau menutup suatu sekolah. 2. Menentukan program yang ditawarkan sekolah. 3. Definisi dari isi mata pelajaran. 4. Pengawasan atas kinerja sekolah.
Sumber Daya	<ol style="list-style-type: none"> 1. Program pengembangan sekolah. 2. Alokasi anggaran untuk guru dan tenaga administrasi (<i>personnel</i>). 3. Alokasi anggaran <i>nonpersonnel</i>. 4. Alokasi anggaran untuk pelatihan guru.

Sumber dalam buku, Shahid J. Burki, Guillermo E. Perry dan William R. Dillinger, Beyond the Center; Decentralizing the State, Washington, D. C.

3. Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) Sebagai Bentuk Desentralisasi Pendidikan.

Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) adalah suatu ide tentang pengembangan kurikulum yang diletakan pada posisi yang paling dekat dengan pembelajaran yakni sekolah dan satuan pendidikan⁵⁷. KTSP merupakan paradigma baru pengembangan kurikulum, yang memberikan otonomi luas pada setiap satuan pendidikan, dan pelibatan masyarakat dalam rangka mengefektifkan proses belajar mengajar di sekolah. Otonomi diberikan agar

⁵⁷Mulyasa, E. 2006. *Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan; Sebuah Panduan Praktis*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2006, hlm 20-21.

setiap satuan pendidikan dan sekolah memiliki keleluasaan dalam mengelola sumber daya, sumber dana, sumber belajar dan mengalokasikannya sesuai prioritas kebutuhan, serta lebih tanggap terhadap kebutuhan setempat.

Sedangkan menurut Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP)⁵⁸. Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan adalah kurikulum operasional yang disusun oleh dan dilaksanakan di masing-masing satuan pendidikan. KTSP terdiri dari tujuan pendidikan tingkat satuan pendidikan, struktur dan muatan kurikulum tingkat satuan pendidikan, kalender pendidikan, dan silabus.

Landasan yuridis yang digunakan dalam pelaksanaan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) sebagai bentuk implementasi desentralisasi pendidikan adalah sebagai berikut;

(a). Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas). Ketentuan dalam UU 20/2003 yang mengatur KTSP⁵⁹ adalah pasal 1 ayat (19); Pasal 18 ayat (1), (2), (3), (4); Pasal 32 ayat (1), (2), (3); Pasal 35 ayat (2); Pasal 36 ayat (1), (2), (3), (4); Pasal 37 ayat (1), (2), (3); Pasal 38 ayat (1), dan (2). Kurikulum pendidikan dasar dan menengah dikembangkan sesuai dengan relevansinya oleh setiap kelompok atau satuan pendidikan dan komite sekolah/madrasah di bawah koordinasi dan supervisi dinas pendidikan atau kantor departemen agama kabupaten/kota untuk pendidikan dasar dan provinsi untuk pendidikan menengah.

(b). Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 adalah peraturan tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP). Ketentuan di dalam PP 19/2005 yang mengatur KTSP adalah Pasal 1 ayat (5), (13), (14), (15); Pasal 5 ayat (1),

⁵⁸Badan Standar Nasional Pendidikan, *Penyusunan KTSP Kabupaten/Kota; Panduan Penyusunan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah*. Jakarta : Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2006, hlm 5.

⁵⁹BNSP, Op, Cit, hlm 4.

(2); Pasal 6 ayat (6); Pasal 7 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8); Pasal 8 ayat (1), (2), (3); Pasal 10 ayat (1), (2), (3); Pasal 11 ayat (1), (2), (3), (4); Pasal 13 ayat (1), (2), (3), (4); Pasal 14 ayat (1), (2), (3); Pasal 16 ayat (1), (2), (3), (4), (5); Pasal 17 ayat (1), (2); Pasal 18 ayat (1), (2), (3); Pasal 20. Dalam peraturan tersebut dikemukakan bahwa kurikulum adalah seperangkat rencana dan pengaturan mengenai tujuan, isi, dan bahan pelajaran serta cara yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan kegiatan pembelajaran untuk mencapai tujuan pendidikan tertentu.

(c). Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 22 tahun 2006 mengatur tentang standar isi yang mencakup lingkup materi dan tingkat kompetensi untuk mencapai kompetensi lulusan pada jenjang dan jenis pendidikan tertentu. Secara keseluruhan standar isi mencakup; (1) Kerangka dasar dan struktur kurikulum yang merupakan pedoman dalam penyusunan KTSP; (2) Beban belajar bagi peserta didik pada satuan pendidikan dasar dan menengah; (3) KTSP yang akan dikembangkan oleh satuan pendidikan berdasarkan panduan penyusunan kurikulum sebagai bagian tidak terpisahkan dari standar isi; (4) Kalender pendidikan untuk penyelenggaraan pendidikan pada satuan pendidikan jenjang pendidikan dasar dan menengah.

(d). Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 23 tahun 2006 mengatur tentang Standar Kompetensi Lulusan (SKL)⁶⁰ untuk satuan pendidikan dasar dan menengah digunakan sebagai pedoman penilaian dalam menentukan kelulusan peserta didik. Standar Kompetensi Lulusan meliputi; (1) Standar kompetensi lulusan minimal satuan pendidikan dasar dan menengah; (2) Standar kompetensi lulusan minimal kelompok mata pelajaran dan Standar

⁶⁰Lihat dalam, Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 23 tahun 2006 mengatur tentang Standar Kompetensi Lulusan.

kompetensi lulusan minimal mata pelajaran; (3) KTSP yang akan dikembangkan oleh satuan pendidikan berdasarkan panduan penyusunan kurikulum sebagai bagian tidak terpisahkan dari standar isi; dan (4) Kalender pendidikan untuk penyelenggaraan pendidikan pada satuan pendidikan jenjang pendidikan dasar dan menengah.

4. Pemerataan dan Perluasan Akses Pendidikan

Dalam rencana strategis pendidikan nasional disebutkan bahwa kebijakan pokok pembangunan pendidikan nasional adalah pemerataan dan perluasan akses⁶¹. Kebijakan ini diarahkan pada upaya memperluas daya tampung satuan pendidikan serta memberikan kesempatan yang sama bagi semua peserta didik dari berbagai golongan masyarakat yang berbeda baik secara sosial, ekonomi, gender, lokasi tempat tinggal dan tingkat kemampuan intelektual serta kondisi fisik.

Kebijakan di atas ditujukan untuk meningkatkan kapasitas penduduk Indonesia untuk dapat belajar sepanjang hayat dalam rangka peningkatan daya saing bangsa di era global. Hal tersebut juga diharapkan akan meningkatkan peringkat indeks pembangunan manusia (IPM) hingga mencapai posisi yang lebih baik⁶². Pada posisi ini, pendidikan mempunyai peranan sangat strategis dalam pembangunan nasional untuk mencapai bangsa yang maju, mandiri dan beradab. Oleh karena itu, Pemerintah telah menetapkan bahwa pembangunan pendidikan merupakan salah satu agenda penting dalam pembangunan nasional.

⁶¹Tim Teknis BAPPENAS dan Bank Dunia, *Menuju Desentralisasi Pengelolaan Pendidikan Dasar*, Jakarta, BAPPENAS, 1999, hlm 17.

⁶²Tim Teknis BAPPENAS, Op, Cit, hlm 21.

Menyadari akan pentingnya pendidikan bagi seluruh anak bangsa, Pemerintah terus berupaya memenuhi hak setiap warga negara dalam memperoleh layanan pendidikan untuk meningkatkan kualitas hidup bangsa Indonesia. Hal ini penting seperti telah ditegaskan dalam UUD 1945 bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pendidikan dan Pemerintah memiliki kewajiban dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pendidikan untuk mencapai tujuan negara, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan kesejahteraan umum. Pendidikan bahkan merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi dalam memasuki era persaingan global yang sarat dengan persaingan ketat antarbangsa. Karena melihat pentingnya peranan pendidikan dalam pembangunan bangsa, Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk terus-menerus meningkatkan layanan pendidikan yang merata dan berkualitas bagi seluruh penduduk melalui berbagai program dan kegiatan pembangunan bidang pendidikan.

Pasal 31 ayat 2 (dua) amandemen keempat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia menyebutkan bahwa “Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan Pemerintah wajib membiayainya.” Dengan ketentuan ini jelaslah bahwa pendidikan dasar harus diselenggarakan untuk seluruh warga negara dan pemerintah wajib membiayainya. Ketentuan hukum dasar ini dipertegas dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 6 Ayat (1) yang berbunyi, “Setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Juga dengan Pasal 34 Ayat (2)⁶³ yang

⁶³Undang-undang Dasar 1945 setelah Amandemen.

berbunyi, Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.

Undang-Undang Nomor⁶⁴ 2 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional juga mempertegas komitmen pemerintah untuk melaksanakan pendidikan yang bermutu sebagaimana tertulis dalam Pasal 5 Ayat (1), Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu. Ini berarti bahwa semua anak Indonesia bukan hanya wajib mengikuti pendidikan yang dibiayai oleh pemerintah, tetapi juga berhak memperoleh pendidikan yang bermutu dan berkualitas.

Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah⁶⁵ No: 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan disebutkan bahwa visi pendidikan nasional adalah mewujudkan sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia agar berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman selalu berubah. Sedangkan misi dari pendidikan nasional adalah; (1) mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh rakyat Indonesia; (2) meningkatkan mutu pendidikan yang memiliki daya saing di tingkat nasional, regional, dan Internasional; (3) meningkatkan relevansi pendidikan dengan kebutuhan masyarakat dan tantangan global; (4) membantu dan memfasilitasi pengembangan potensi anak bangsa secara utuh sejak usia dini sampai akhir hayat dalam rangka mewujudkan masyarakat

⁶⁴Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2003 tentang *Sistem Pendidikan Nasional*

⁶⁵Peraturan Pemerintah No: 19 Tahun 2005 tentang *Standar Nasional Pendidikan*

belajar; (5) meningkatkan kesiapan masukan dan kualitas proses pendidikan untuk mengoptimalkan pembentukan kepribadian yang bermoral; (6) meningkatkan keprofesionalan dan akuntabilitas lembaga pendidikan sebagai pusat pembudayaan ilmu pengetahuan, ketrampilan, pengalaman, sikap, dan nilai berdasarkan standar yang bersifat nasional dan global; dan (7) mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan berdasarkan prinsip otonomi dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.

BAB III

KEDUDUKAN PERDA DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Perda Sebagai Subsistem Peraturan Perundang-undangan

Tidak ada suatu sistem hukum positif di dunia ini yang secara khusus mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Kalaupun ada pengaturan, hanya terbatas pada asas yang menyebutkan misalnya: Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, atau dalam hal UUD ada ungkapan *"the supreme law of the land"*⁶⁶. Alasannya diatur karena tata urutan itu mempunyai konsekuensi, bahkan setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki dasar hukum pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, apabila hal ini dilanggar maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya dapat dituntut untuk dibatalkan bahkan batal demi hukum. Sejalan dengan hal tersebut, UU Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, telah memberikan dasar tata cara⁶⁷ pembentukan Peraturan Daerah.

⁶⁶Legal drafting Muhadi, . <http://niningsukardi.blogspot.com/2010/11/legal-drafting-oleh-muhadi.html>. diakses pada tanggal 18 Januari 2011.

⁶⁷Pasal 144 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan:

(1)Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Perda.

Di dalam ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata urutan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah telah secara resmi menjadi sumber hukum dan masuk kedalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR tersebut menegaskan bahwa peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan⁶⁸. Setelah dikeluarkannya Undang-undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menggantikan ketetapan MPR No. III/MPR/2000.

Kedudukan Perda tingkat Provinsi maupun Perda tingkat Kabupaten/Kota, dapat dilihat setara undang-undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Akan tetapi, dari segi isinya, kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan yang lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah berlaku lebih luas. Dengan demikian, Undang-undang yang lebih tinggi

-
- (2) Penyampaian rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak persetujuan bersama.
 - (3) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama.
 - (4) Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) rancangan Persa tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah.
 - (5) Dalam hal sahnya rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (4), rumusan kalimat pengesahannya berbunyi “Perda ini dinyatakan sah,” dengan mencantumkan tanggal sahnya.
 - (6) Kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah.

⁶⁸Dirosat, *Pedoman Umum Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Legal Drafting*, <http://vitamindirosat.blogspot.com/2009/08/legal-drafting.html>. diakses Tanggal 19 Januari 2011.

kedudukannya dari Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota. Oleh sebab itu, sesuai prinsip hierarki peraturan perundang undangan, peraturan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.

Sesuai asas desentralisasi daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat⁶⁹ (3) UU Nomor 32 Tahun 2004. Urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 yang telah diatur lebih lanjut dengan PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah juga telah menetapkan PP No.41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah memerlukan perangkat peraturan perundang-undangan.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan "Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Ketentuan Konstitusi tersebut dipertegas dalam UU No.10/2004 yang menyatakan

⁶⁹Undang Undang Republik Indonesia tentang, *-Amandemen PEMDA*, Citra media Wacana, edisi lengkap, 2008. hlm 22.

jenis Peraturan Perundang-undangan nasional dalam hierarki paling bawah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 Undang-undang, yang selengkapnya berbunyi: Pasal 7 ayat (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut;

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Berdasarkan Ketentuan ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), Peraturan Perundang Undangan-Undangan⁷⁰ tunduk pada asas hierarki yang diartikan suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya, sesuai dengan asas hierarki.

Asas hierarki dalam Peraturan Perundang-undangan adalah merupakan satu kesatuan sistem yang memiliki ketergantungan, keterkaitan satu dengan yang lain. Untuk itu Perda⁷¹ dilarang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

⁷⁰Dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 10 Tahun 2004, peraturan perundang-undangan didefinisikan peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Sementara keputusan/penetapan/ketetapan adalah: "Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat kongkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata".

⁷¹Perda harus didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara (Pasal 2 UU No.10/2004), UUD 1945 yang merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. Lihat Dalam, Pasal 4 ayat (1) UU No.10/2004, asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU No.10/2004 jo Pasal 137 UU No. 32/2004.

Kedudukan Perda juga dapat ditinjau dari aspek kewenangan membentuk Perda. Pasal 1 angka 2 UU No.10/2004⁷² menyatakan bahwa: Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini sesuai UU No.32/2004 Pasal 25 huruf c bahwa "Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD" dan Pasal 42 ayat (1) huruf a bahwa "DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang di bahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama", dan Pasal 136 ayat (1) bahwa "Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD".

Memperhatikan ketentuan mengenai Perda dimaksud, dapat disimpulkan bahwa Perda mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah namun Perda tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu Perda dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

⁷²Lihat dalam, Undang-Undang Nomor.10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

Dalam rangka harmonisasi, asas hierarki dilaksanakan melalui pembatalan perda oleh Pemerintah apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau bertentangan dengan kepentingan umum. Asas hierarki juga menimbulkan lahirnya hak untuk menguji Perda tersebut baik secara formal (*formele toetsingsrecht*) maupun material (*materiele toetsingsrecht*)⁷³. Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk hukum telah dibuat melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam Peraturan Perundang-undangan, sedangkan hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu produk hukum isinya sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.

B. Materi Muatan Perda

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis, bahkan ada yang menambahkannya landasan politis⁷⁴. Materi muatan Peraturan Daerah yang menyimpang dari landasan yuridis, mengakibatkan Peraturan Daerah tersebut dapat dibatalkan oleh pemerintah karena bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

⁷³Muhammad Sapta Murti, Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-undangan Lainnya. <http://www.djpp.depukumham.go.id/htn-dan-puu/422-harmonisasi-peraturan-daerah-dengan-peraturan-perundang-undangan-lainnya.html>. diakses pada tanggal 19 Januari 2011.

⁷⁴Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*. Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm 43.

Sedangkan materi muatan Peraturan Daerah yang tidak sesuai dengan aspek filosofis dan aspek sosiologis dapat menimbulkan reaksi dari masyarakat, sehingga menuntut Peraturan Daerah bersangkutan untuk dicabut.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2004 maka dapat dikemukakan bahwa materi muatan peraturan daerah meliputi; (a) peraturan daerah yang mengatur tentang penyelenggaraan otonomi daerah dengan memperhatikan kondisi khusus atau ciri khas daerah masing-masing, (b) peraturan daerah tentang pelaksanaan atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan (c) peraturan daerah tentang pelaksanaan tugas pembantuan.

Peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah propinsi, kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 136 ayat 2, 3 dan 4 UU. No. 10 Tahun 2004). Di samping itu, peraturan daerah juga dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar, dan dapat memuat ancaman pidana berupa pidana kurungan.

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota dan disahkan Bupati atau Walikota yang mengatur

kepentingan masyarakat atau tatanan pemerintahan yang menjadi fungsi pemerintahan Kabupaten/Kota di bidang otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam Undang-undang No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengenai materi muatan Perda telah diatur dengan jelas dalam Pasal 12 yang berbunyi sebagai berikut; materi muatan Peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Di era otonomi daerah saat ini, DPRD dan pemerintah Daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Betapapun luasnya cakupan otonomi daerah, perda tidak boleh mengatur permasalahan yang menyimpang dari prinsip NKRI, yang dapat merusak bingkai NKRI. Sebaliknya Pemerintah pusat juga tidak boleh membatasi, apalagi menegasi kewenangan otonomi daerah.

Selanjutnya Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah juga membatasi materi muatan sebuah perda yaitu bahwa Perda tidak boleh memuat urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, seperti: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.

Pedoman tentang materi muatan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah lainnya (Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota), juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan dalam Peraturan Pelaksananya.

Mengenai materi Peraturan Daerah perlu memperhatikan asas materi muatan yang meliputi⁷⁵:

- a. Pengayoman : bahwa setiap Materi Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Kemanusiaan : bahwa setiap Materi Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Kebangsaan : bahwa setiap Materi Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Kekeluargaan : bahwa setiap Materi Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Kenusantaraan : bahwa setiap Materi Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Bhinneka Tunggal Ika : bahwa setiap Materi Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Keadilan : bahwa setiap Materi Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa kecuali.
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan : bahwa setiap Materi Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain: agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

⁷⁵Panduan Praktis: *Memahami Perancangan Peraturan Daerah, Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Bekerja Sama Dengan United Nations Development Programme*. Cappler project cetkan pertama, 2008, hlm 9-10.

- i. Ketertiban dan kepastian hukum : bahwa setiap Materi Peraturan Perundang-undangan harus menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan: bahwa setiap Materi Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.

Selanjutnya materi Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 136 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa “Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Dalam Pasal 136 Bab VI Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah, UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan; (1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD; (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan; (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah; (4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; (5) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah. Kemudian, dalam Pasal 137 Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi; (a) kejelasan tujuan, (b) kelembagaan atau organ pembentuk

yang tepat, (c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan, (d) dapat dilaksanakan, (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan, (f) kejelasan rumusan, dan (g) keterbukaan.

Menurut Ni'matul Huda⁷⁶, lingkup wewenang membentuk Peraturan Daerah ditentukan bahwa Peraturan Daerah mengatur urusan Rumah Tangga di bidang ekonomi dan urusan rumah tangga dibidang tugas pembantuan. Di bidang ekonomi Peraturan Daerah dapat mengatur segala urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat. Di Bidang tugas pembantuan Peraturan Daerah tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Peraturan Daerah di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintah atau kepentingan rakyat.

C. Perda Sebagai Instrumen Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan khususnya penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka instrumen pemerintahan memegang peran yang sangat penting dan vital guna melancarkan pelaksanaan fungsi dan tugas pemerintahan daerah. Instrumen pemerintahan daerah merupakan alat atau sarana yang ada pada pemerintah daerah untuk melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan yang memuat berbagai jenis atau macam instrumen pemerintahan daerah⁷⁷. Dengan kata lain, yang

⁷⁶Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit FH UII, Ghalia Indonesia, Yogyakarta, 2002.

⁷⁷Lihat hasil penelitian, *Esensi Dan Urgensitas Peraturan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Tim Peneliti Universitas Hasanuddin, Tahun 2009, hlm 1.

dimaksud dengan instrumen pemerintahan daerah adalah alat atau sarana yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya. Instrumen pemerintahan daerah merupakan bagian dari instrumen penyelenggaraan pemerintahan negara dalam arti luas.

Peraturan Daerah (Perda) adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dikenal adanya asas kebebasan bertindak (*freies ermessen*) bagi pemerintah daerah, dalam berbagai aspek perbuatan. Tujuan utama pemberian kebebasan bertindak kepada pemerintah daerah, yakni untuk memperlancar tugas-tugas pemerintah daerah guna merealisasi visi, misi dan strategi, yang telah dicanangkan oleh pemerintah daerah setempat. Salah satu aspek kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah tersebut, adalah kebebasan bertindak dalam bidang hukum. Peraturan Daerah mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai berikut⁷⁸:

1. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
2. Merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

⁷⁸Panduan Praktis, Ibid, hlm 7.

3. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Oleh sebab itu, pemerintah daerah juga bisa menggunakan berbagai instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijaksanaan, perizinan, dan sebagainya⁷⁹. Perda merupakan norma hukum yang materinya bersifat mengatur dan berlaku umum, mengandung muatan abstrak, sehingga masih memerlukan tindak lanjut dalam tataran operasionalnya. Dalam konteks ini, Kepala Daerah dapat menetapkan Keputusan Kepala Daerah, sesuai dengan pendelegasian yang bersumber dari pasal-pasal materi Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku.

Selanjutnya, **Bagir Manan**⁸⁰ menjelaskan ciri abstrak umum atau umum abstrak, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu. Sebagai norma hukum Peraturan Daerah adalah instrumen/sarana bagi pemerintah untuk menjalankan roda/aktivitas pemerintahan, dan untuk menyelesaikan masalah sosial kemasyarakatan. Di samping itu berfungsi sebagai pengarah, perekayasa dan perancangan, serta pendorong perubahan dan perilaku warga masyarakat.

Perda sebagai salah satu instrumen bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan rumah tangganya sendiri, sehingga otonominya benar-benar nyata

⁷⁹Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, Ctkan I, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm 95.

⁸⁰Bagir manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Ctk Ke II, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm 123.

dan bertanggung jawab, oleh sebab itu, Peraturan Daerah telah mengakomodir dalam UU No. 32 Tahun 2004, khususnya Pasal 136 Ayat (2) yang menyebutkan bahwa Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Selanjutnya, pada Ayat (3) disebutkan bahwa Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Berhubung dengan hal itu, Perda sebagai instrumen penyelenggaraan otonomi daerah, maka pemerintah daerah harus berupaya agar kebijakan yang dirumuskan tidak menyulitkan masyarakat. Oleh karena itu hal-hal yang berkaitan dengan perumusan kebijakan dipelajari dengan cara membentuk unit-unit yang mendukung pelaksanaan Perda tersebut.

BAB IV

**IMPLEMENTASI DESENTRALISASI BIDANG
PENDIDIKAN BERDASARKAN PERDA NOMOR 13 TAHUN 2006
TINGKAT SD DAN SLTP DI KABUPATEN PAMEKASAN**

A. Profil Daerah Kabupaten Pamekasan

Kabupaten Pamekasan merupakan salah satu kota di kawasan Madura. Secara astronomis berada pada $6^{\circ}51' - 7^{\circ}31'$ Lintang Selatan dan $113^{\circ}19' - 113^{\circ}58'$ Bujur Timur⁸¹. Dari sisi geografis, sebelah Utara dibatasi Laut Jawa, batas Selatan terdapat Selat Madura, sebelah Barat bersebelahan dengan Kabupaten Sampang dan bagian Timur berbatasan dengan Kabupaten Sumenep.

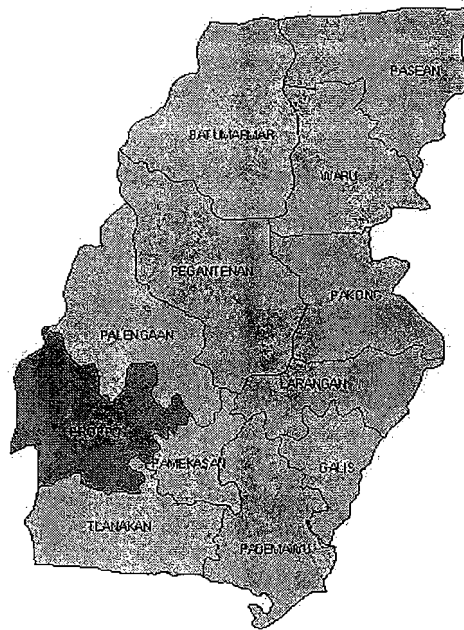
Dataran tertinggi di Kabupaten Pamekasan mencapai 350 meter dari permukaan laut dan yang terendah berada di Kecamatan Galis setinggi 6 meter. Seperti daerah lain di Indonesia, dalam satu tahunnya berlaku dua musim penghujan pada bulan Oktober – April dan musim kemarau bulan April – Oktober. Meskipun curah hujan dapat dikatakan tidak jauh berbeda dengan di Jawa, namun struktur tanahnya yang tidak kedap air menyebabkan sektor pertanian masih banyak berharap belas kasih sang hujan. Kondisi ini secara drastis akan menyebabkan kekurangan suplai air pada saat musim kemarau.

Kabupaten Pamekasan sebagai satu kesatuan wilayah pemerintahan melaksanakan pembangunan yang memiliki arah dan tujuan tertentu yang harus dicapai melalui pembangunan di semua bidang, termasuk di bidang

⁸¹Buku Katalog BPS, *Kabupaten Pamekasan Dalam Angka, Pamekasan regency in figures*, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Pamekasan. 2011, hlm 94

pendidikan. Hal itu berarti, bahwa rencana pembangunan pendidikan di Kabupaten tidaklah berdiri sendiri, tetapi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari rencana pembangunan Kabupaten/Kota secara keseluruhan. Oleh karena itu, segala usaha dan kegiatan pembinaan dan pengembangan di bidang pendidikan di Kabupaten/Kota harus berada dibawah koordinasi atau sepengetahuan dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk menjaga keserasian dan keterkaitannya dengan sektor lain dalam rangka mencapai sasaran dan tujuan pembangunan Daerah yang telah ditetapkan.

Peta Wilayah Kabupaten Pamekasan
Tahun 2011



Kabupaten Pamekasan terdiri dari 13 Kecamatan dan terbagi dalam 11 Kelurahan dan 178 Desa, dengan luas seluruhnya 79.230 Km² (lihat tabel 2.1)

TABEL 2.1
 Administrasi Pemerintahan
 Kabupaten Pamekasan Tahun 2011

NO	VARIABEL	JUMLAH
1.	Kabupaten	1
2.	Kecamatan	13
3.	Desa	178
4.	Kelurahan	11
5.	Desa Tertinggal	25
6.	Luas Wilayah	792,30 Km

Sumber: Buku Katalog BPS Kabupaten Pamekasan Dalam Angka 2011.

Jumlah penduduk di Kabupaten Pamekasan adalah 851.690 orang. Dari jumlah tersebut, 735.779 berusia 7-12 tahun (8,63 persen), 41.845 berusia 13-15 tahun (4,91 persen), dan 42.670 berusia 16-18 tahun (5,01 persen). Berdasarkan data tahun 2011 penduduk Kabupaten Pamekasan ini bertambah sekitar 2,03 persen pertahun dengan angka kelahiran sebesar 0,8 persen dan angka kematian 0,6 persen. Angka migrasi keluar diperkirakan sebesar 0,10 persen pertahun dan migrasi kedalam sebesar 0,15 persen pertahun. Menurut catatan terakhir pada tahun 2011 kepadatan penduduk adalah 1.075 per km² dengan kecamatan Pamekasan sebagai kecamatan terpadat (3242 per km²) dan kecamatan Pasean sebagai kecamatan terjarang (704 per km²).

B. Kondisi Sosial Budaya, Agama dan Ekonomi

Adat dan istiadat yang sampai sekarang hidup dikalangan masyarakat Kabupaten Pamekasan dapat digambarkan sebagai berikut; Masyarakat Kabupaten Pamekasan memiliki watak yang keras tapi ramah, serta mempunyai harga diri yang tinggi. Dahulu kala apabila ada yang mengganggu dirinya atau keluarganya orang Madura khususnya orang Pamekasan tidak segan-segan membelanya, dengan menggunakan Carok⁸² terutama berhubungan dengan wanita (istilah orang madura *CAROK*) karena yang lebih dikenal istilahnya lebih baik putih tulang dari pada putih mata artinya : *“Lebih Baik Mati Berkalang Tanah Dari Pada Hidup Menanggung Malu“*. Ungkapan ini hampir sama dengan konsep *Siri* bagi orang Bugis Makasar⁸³. Tapi kebudayaan tersebut sedikit demi sedikit terkikis oleh perkembangan zaman dan sudah banyaknya masyarakat yang berpendidikan sehingga mereka sudah tidak menganggap hal tersebut sebagai budaya tetapi hanya dikenal sebagai cara seseorang untuk membela diri saja.

Dalam hal berpakaian masyarakat Madura khususnya Kabupaten Pamekasan mengenal pakaian adat baik yang dipakai kaum laki-laki maupun wanita sama-sama berwarna hitam, pakaian kaum laki-laki berupa tutup kepala berwarna merah namanya *“ODENG“* baju lengan panjang berwarna hitam tanpa leher *“PESAK“* dengan baju kaos belang belang

⁸²Orang Madura melakukan *Carok* yang disebabkan oleh pembelaan terhadap harga diri, keturunan dan agama dalam istilah hukum adat berhubungan erat dengan perasaan yang memainkan peranan penting di dalamnya. Soleman B. Taneko, *Hukum Adat*, Eresco, Bandung, 1987, hlm 28.

⁸³H.B. Abdullah, *Manusia Bugis Makasar*, Inti Idaya Press, Jakarta, 1985, hlm 40. Uraian lengkap tentang konsep *Siri* dapat dibaca Jawahir Thontowi, *Hukum, Kekerasan dan Kearifan Lokal Penyelesaian Sengketa di Sulawesi Selatan*, Pustaka Fahima, Yogyakarta, 2007.

warna merah putih, celana hitam besar/ lebar disebut "*GOMBOR*" sepotong kain sampir dibahunya serta memakai ikat pinggang lebar dari kulit sapi namanya "*SABBUK EPEK*" sedangkan kaum wanitanya memakai baju kebaya hitam dengan kain sampir sebatas lutut dengan motif batik Madura serta perhiasan kalung dengan gelang kaki yang disebut "*BINGGEL*".

Di Kabupaten Pamekasan terdapat beberapa kesenian khas yang menunjukkan ciri daerahnya seperti "*SANDUR MADURA, KERAPAN SAPI, TOKTOK, TARI PECUT*". Merupakan bagian dari rangkaian acara tradisional Kerapan Sapi di Madura yang diawali dengan Tari Pecut. Dalam tarian ini dilukiskan keakraban pemilik dengan sapi yang dipeliharanya untuk mempersiapkan perlombaan kerapan sapi. Ini merupakan hiburan rakyat sebagai ungkapan rasa kegembiraan masyarakat setelah melaksanakan kerja berat di lahan pertanian, dan pada umumnya kerapan sapi dilaksanakan pada bulan oktober sebagai kerapan besar dengan istilah "*GUBENG*".

Senjata tradisional menunjukkan salah satu unsur kebudayaan yang memberikan ciri khas kesukaan masyarakat Kabupaten Pamekasan. Senjata tradisional yang berupa "*CLURIT dan ARIT BULU AYAM*" (*AREK LANCOR*) Clurit merupakan senjata sejenis arit dengan bentuk yang cukup mengerikan, yaitu seperti bulan sabit. Senjata ini terbuat dari bahan besi dicampur dengan baja sebagai penguatnya. Pemakai senjata Clurit kebanyakan suku Madura.

Gambaran keadaan keagamaan dapat di uraikan bahwa jumlah penduduk mayoritas beragama Islam sebanyak 831.996 orang (99,01%),

Protestan sebanyak 8.986 orang (0,17%), Khatolik 9.998 orang (0,17%), Hindu sebanyak 325 orang (0,01%) dan Budha sebanyak 350 orang (0,03%). Untuk mengamalkan ibadahnya, pemeluk agama tersebut didukung oleh 934 Masjid, dan 4.991 Mosholla, 8 Gereja, dan 1 Wihara. Dapat dilihat pada (Tabel 2.3).

TABEL 2.3
Keadaan sosial Budaya dan Agama
Kabupaten Pamekasan Tahun 2011

No	VARIABEL	JUMLAH	No	VARIABEL	JUMLAH
1.	Penduduk Menurut Agama		2.	Tempat Ibadah	
	a. Islam	831.996 orang		a. Msjid/ Mosholla	5.925 buah
	b. Protestan	8.986 orang		b. Gereja protestan	7 buah
	c. Khatolik	9.998 orang		c. Gereja Khatolik	1 buah
	d. Hindu	325 orang		d. Pura	1 buah
	e. Budha	350 orang		e. Wihara	1 buah
3.	Puskesmas induk	21 buah	4.	Puskesmas pembantu	21 buah
5.	Rumah sakit	2 buah	6.	Balai pengobatan	183 buah

Sumber : Buku Katalog BPS Kabupaten Pamekasan Dalam Angka 2011.

Keadaan kesehatan masyarakat dapat digambarkan bahwa gizi masyarakat pada umumnya bervariasi yaitu ada yang baik, kurang baik atau buruk dengan rincian 75% baik, 10% kurang dan 15% buruk dengan angka harapan hidup 1 tahun, yang didukung oleh Puskesmas Induk sebanyak 21 buah dan Puskesmas pembantu 48 buah dan rumah sakit sebanyak 2 buah, balai pengobatan 183 buah. Jumlah Puskesmas terhadap Kecamatan adalah 100% Jika setiap Kecamatan di haruskan memiliki 1 Puskesmas, maka

semua Kecamatan sudah memiliki Puskesmas. Demikian juga halnya dengan Rumah sakit yang ada di Pamekasan sudah mencukupi.

Di bidang ekonomi yang merupakan penggerak utama pembangunan sebagai sarana pengembangan kualitas sumber daya manusia (SDM) perlu ditingkatkan. Oleh karena itu, pembangunan di bidang pendidikan yang merupakan bagian dari upaya peningkatan SDM memegang peranan yang sangat penting. Melalui pendidikan di harapkan dapat terbentuk manusia yang berkualitas sebagaimana yang di cita-citakan, yaitu manusia yang memiliki kemampuan memanfaatkan, mengembangkan, dan menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi yang diperlukan untuk mendukung pembangunan ekonomi, sosial budaya dan berbagai bidang lainnya secara serasi dan seimbang/harmonis.

Tabel 2.4

Keadaan Ekonomi Kabupaten Pamekasan Tahun 2011

No	Komponen	Jumlah	No	Komponen	Jumlah
1.	Pendapatan asli daerah/ PAD	36.964.484	2.	Pendapatan perkapita	4.268.969,90
3.	Pajak bumi & Bangunan (PBB)	5.929.502	4.	Upah Minimal regional (UMR)	625000
5.	Matapencaharian menurut sektor	683.485	6.	Mata pencaharian menurut sektor	
	1. Pertanian	2.116791.47		1. perdagangan	46.482.94
	2. Pertambangan	36.855.67		2. Perhubungan	153.318.71
	3. Industri pengelolaan	42.780.18		3. Keuangan	206.912.85
	4. Listrik, gas, air	46.132.50		4. Jasa lainnya	505.427.83
	5. Bangunan	190.041.54			

Sumber : Buku Katalog BPS Kabupaten Pamekasan Dalam Angka 2011.

Tingkat pendapatan suatu daerah dapat diukur antara lain dari pendapatan perkapita, penerimaan pajak bumi dan bangunan (PBB), pendapatan asli daerah (PAD) serta gambaran kualitatif tentang keadaan sandang, pangan dan perumahan masyarakat. PAD tahun 2011, di Kabupaten Pamekasan adalah sebesar Rp 36.964.484,000 penerimaan dari PBB sebesar Rp5.929.502.000 dan rata-rata pendapatan perkapita adalah Rp 4.268.969,90, sedangkan UMR yang berlaku adalah Rp. 62500. (Tabel 2.4)

Mata pencaharian penduduk adalah di sektor pertanian, pemburuan, dan perikanan sebanyak 33123 orang (persen), disektor pertambangan dan penggalian sebanyak 1586 orang (persen), disektor industri pengelolaan sebanyak 19490 orang (persen), disektor listrik, gas dan air sebanyak 106012 orang (persen), disektor bangunan sebanyak 15231 orang (persen), disektor perdagangan 1784 orang (persen), Disektor perhubungan 4305 orang (persen) dan disektor jasa lainnya 596002 orang (persen) (Tabel 2.4).

Jenis komoditi ekspor selama ini terdaftar didepartemen perindustrian dan perdagangan di Kabupaten Pamekasan terdapat jenis yaitu; (a) tembakau, (b) garam, dan (c) ikan laut.

C. Pendidikan Setingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan

Berdasarkan Undang-undang, pendidikan di peruntukkan bagi seluruh masyarakat Indonesia dan salah satu tujuannya adalah meningkatkan kecerdasan dan kesejahteraan penduduk secara maksimal dengan demikian, penduduk baik sebagai perorangan maupun sebagai kelompok masyarakat merupakan sasaran kegiatan pembangunan pendidikan.

Kondisi kemajuan pendidikan di Kabupaten Pamekasan cukup mengembirakan. Pelaksanaan program pembangunan pendidikan di daerah ini telah melibatkan makin berkembangnya suasana belajar mengajar di berbagai jenis dan jenjang pendidikan. Dengan dilaksanakannya program pembangunan, pelayanan pendidikan telah dapat menjangkau daerah terpencil, daerah penduduk miskin, dan daerah jarang di bangunnya sekolah di daerah tersebut. Secara rinci, pembangunan di setiap jenjang pendidikan tidak sama, oleh karena itu, akan dijelaskan tentang keadaan Tingkat SD, dan Tingkat SLTP.

1. Tingkat SD (SD dan MI)

Berdasarkan data yang ada pada tahun 2011 jumlah SD dan MI sebanyak 781, siswa baru Tingkat 1 sebesar 18140, dan siswa seluruhnya sebesar 113765, untuk menampung sejumlah siswa tersebut, tersedia ruang kelas sebanyak 4830 dengan rincian 3532 memiliki kondisi baik, 519 kondisi rusak ringan, dan 664 kondisi rusak berat dengan jumlah kelas sebesar 4715 ruang, guru yang mengajar di SD dan MI sebanyak 10262, diantaranya yaitu sebanyak 7663 (74,67%) adalah layak mengajar, 2289 (22,30%) semi layak, dan 310 (3,02 %) tidak layak mengajar. Untuk menunjang kegiatan belajar mengajar di SD dan MI terdapat fasilitas perpustakaan sebesar 123, lapangan olahraga sebesar 5 dan ruang UKS sebesar 87 (Tabel 2.5)

Pada tabel tersebut digambarkan pula bahwa jumlah SD lebih besar jika dibandingkan dengan MI, hal ini terlihat disemua data yang ada. Jumlah SD sebesar 480, dengan jumlah siswa sebanyak 74862 dengan ruang kelas

sebesar 2893 dan ditangani oleh guru sebanyak 5894 selain itu, terdapat pula perpustakaan sebesar 123, lapangan olah raga sebesar 5 dan ruang UKS sebesar 87. Bila dilihat menurut status sekolah, jumlah sekolah negeri lebih banyak di SD jika dibandingkan dengan MI. Sebaliknya jumlah Madrasah swasta lebih banyak di MI jika dibandingkan dengan SD hal ini disebabkan karena MI lebih banyak di bangun oleh yayasan swasta, sedangkan SD lebih banyak di bangun oleh pemerintah.

Tabel 2.5
Data Pokok SD dan MI Kabupaten Pamekasan Tahun 2011

No	Komponen	SD	MI	SD + MI
1.	Sekolah	480	301	781
2.	Siswa Baru Tk. I	12102	6038	18140
3.	Siswa	74353	36273	110626
4.	Ruang kelas	2893	1822	4715
	a. Baik	1758	1774	3532
	b. Rusak ringan	482	37	519
	c. Rusak berat	653	11	664
5.	Kelas	3056	1774	4830
6.	Guru			
	a. Layak mengajar	678	672	1350
	b. Semi layak	3860	2014	5874
	c. Tidak layak	1356	1682	3038
7.	Fasilitas			
	a. Perpustakaan	123	1506	1629
	b. Lapangan olah raga	5	0	5
	c. UKS	87	0	87

Sumber : Profil Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan 2011.

2. Tingkat SLTP dan MTs.

Berdasarkan data yang ada pada tahun 2011, jumlah SMP dan MTs sebanyak 238, siswa baru tingkat 1 sebesar 154151, dan siswa seluruhnya sebesar 42884, untuk menampung sejumlah siswa tersebut, tersedia ruang kelas sebanyak 1203 dengan rincian sebanyak 1042 memiliki kondisi baik, 105 dengan kondisi rusak ringan, dan 56 kondisi rusak berat dengan jumlah kelas sebesar 1271 kelas.

Guru yang mengajar di SLTP dan MTs sebanyak 7023 diantaranya yaitu sebanyak 4811 (68,51%) adalah layak mengajar, sebanyak 1132 (16,11%) semi layak, dan 1080 (15,37%) tidak layak mengajar. Untuk menunjang kegiatan belajar mengajar di SLTP dan MTs terdapat fasilitas perpustakaan sebesar 1042, lapangan olah raga sebesar 55, ruang UKS sebesar 97 dan laboratorim sebesar 5, lihat dalam (Tabel 2.6)

Pada tabel tersebut di gambarkan pula bahwa jumlah SLTP lebih kecil jika dibandingkan dengan MTs, hal ini terlihat di semua data yang ada. Jumlah SLTP sebesar 120 dengan jumlah siswa sebesar 18387 dengan ruang kelas sebesar 458 dan ditangani oleh guru sebanyak 3073 selain itu, terdapat pula perpustakaan sebesar 39, lapangan olahraga sebesar 6 ruang, UKS sebesar 24, dan ruang laboratorium sebesar 52.

Seperti halnya dengan MI, jumlah MTs juga lebih banyak madrasah swasta serta jika dibandingkan dengan madrasah negeri yaitu sebesar 157. Hal yang sama juga terjadi pada SLTP yang lebih banyak sekolah swasta yaitu sebesar 87 jika dibandingkan dengan sekolah negeri sebesar 33,

walaupun jumlah siswanya masih lebih banyak sekolah negeri yaitu berbanding 12176 dan 6074 .

Tabel 2.6
Data pokok SLTP dan MTs
Kabupaten Pamekasan Tahun 2011

No	Komponen	SLTP	MTs	SLTP+MTs
1.	Sekolah	120	161	281
2.	Siswa baru Tk. I	6768	8647	15415
3.	Siswa	18387	24497	42884
4.	Ruang kelas			
	a. Baik	334	708	1042
	b. Rusak ringan	81	24	105
	c. Rusak berat	43	13	56
5.	Kelas	563	708	1271
6.	Guru	3073	3950	7023
	a. layak mengajar	2562	2249	4811
	b. Semi layak	752	380	1132
	c. tidak layak	180	900	1080
7.	Fasilitas			
	a. perpustakaan	39	610	649
	b. lapangan olahraga	20	35	55
	c. UKS	24	73	97
	d. Laboratorium	36	16	52

Sumber: Profil Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan 2011.

D. Implementasi Desentralisasi Bidang Pendidikan Tingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan.

Proses pendidikan setidaknya bertumpu pada empat pilar pendidikan yang dicanangkan oleh Unesco⁸⁴, yaitu 1) *learning to know*, 2) *learning to do*, 3) *learning to be*, dan 4) *learning to live together* yang dapat dicapai melalui delapan kompetensi dasar, yaitu 1) membaca, 2) menulis, 3) mendengar, 4) menutur, 5) menghitung, 6) meneliti, 7) menghafal, dan 8) menghayal. Dalam kaitan dengan pendidikan, penyusunan kebijakan pendidikan, pengambilan keputusan tentang pendidikan, dan perencanaan pendidikan seharusnya ditunjang dengan data dan informasi. Dengan adanya data dan informasi yang akurat, tepat waktu, dan reliabel akan dapat diambil keputusan yang sesuai dengan kebutuhan sehingga kebijakan yang diambil juga mencerminkan kondisi yang sebenarnya.

Demikian juga untuk perencanaan, penggunaan data dan informasi yang benar akan menghasilkan perencanaan yang sesuai dengan kebutuhannya sehingga tidak akan terjadi misalnya adanya kesalahan penempatan sekolah. Oleh karena itu, data dan informasi tersebut hendaknya dijadikan bahan acuan oleh para pengambil keputusan dalam menentukan kebijakan baik dalam perencanaan, pembinaan, pemantauan, evaluasi maupun penyelenggaraan pendidikan.

Berdasarkan pada temuan dalam penelitian yang dilakukan pada Dinas pendidikan Kabupaten Pamekasan, gambaran nyata tentang desentralisasi bidang pendidikan setingkat SD dan SLTP di Kabupaten

⁸⁴Dr. Antonius Subianto, <http://filsafat.kompasiana.com/2009/10/26/konfusius-dan-pendidikan>. diakses pada tanggal 13 Desember 2010.

Pamekasan terlihat pada substansi pelaksanaan pendidikan di Kabupaten Pamekasan yaitu merujuk pada kebijakan pendidikan sebagaimana telah dituangkan dalam PP⁸⁵. No. 38 Tahun 2007 yaitu bidang kebijakan lokal, kurikulum, ketenagaan, sarana dan prasarana, pembiayaan dan partisipasi masyarakat terhadap pendidikan.

Dalam bidang kurikulum, Dinas Kabupaten Pamekasan membentuk sebuah team perumus kebijakan kurikulum untuk mempermudah dalam penyusunan komponen kurikulum ditingkat satuan pendidikan. Sebagaimana Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan, **Drs. Ahmad Hidayat**⁸⁶, M. Pd mengatakan bahwa;

“Dinas Kabupaten Pamekasan membentuk sebuah team pengawas dalam perumus Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) ditingkat SD maupun SLTP, dimana team pengawas ini mengkoordinasikan dan mengakomodasikan berbagai kebutuhan dan permasalahan yang ada dalam proses penyusunan KTSP. Harapan dari Dinas Pendidikan Kabupaten bahwa produk kurikulum sekolah yang diberi label Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) merupakan sebuah kurikulum yang benar-benar dibuat oleh sekolah yang melibatkan unsur kepala sekolah, wakil kepala sekolah, guru, konselor, komite sekolah dan nara sumber, sehingga dengan sinerginya unsur-unsur tersebut akan menemukan kemudahan dalam proses pembuatan kurikulum baik setingkat SD maupun SLTP”.

Dalam penyusunan KTSP⁸⁷ tingkat satuan pendidikan SD maupun SLTP di Kabupaten Pamekasan tetap mengacu pada standar nasional

⁸⁵Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 tahun 2007 Tentang Pembagian urusan pemerintahan Antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan Pemerintahan daerah kabupaten/kota.

⁸⁶Wawancara dengan Drs. Ahmad Hidayat, M. Pd, *Kepala Dinas* Kabupaten Pamekasan 29 Januari 2011.

⁸⁷Kurikulum KTSP adalah kurikulum operasional yang disusun oleh dan dilaksanakan di masing-masing satuan pendidikan. Prinsip-prinsip pengembangan KTSP adalah ; (a) Berpusat pada potensi perkembangan, kebutuhan dan kepentingan peserta didik dan lingkungan; (b) Beragam dan terpadu; (c) Tanggap terhadap perkembangan ilmu pengetahuan/teknologi dan seni budaya; (d) Relevan dengan kebutuhan kehidupan; (e) Menyeluruh dan berkesinambungan; (f) Belajar sepanjang hayat; (g) Seimbang antara

pendidikan untuk menjamin pencapaian tujuan pendidikan nasional. Standar nasional pendidikan⁸⁸ terdiri atas standar isi, proses, kompetensi kelulusan, tenaga pendidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan pembiayaan dan penilaian pendidikan. Dua dari kedelapan standar nasional pendidikan tersebut, yaitu standar isi (SI) dan standar kompetensi lulusan (SKL) merupakan acuan utama bagi satuan pendidikan dalam pengembangan kurikulum dan tetap berpedoman pada panduan Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP)⁸⁹. Penjabaran standar-standar desentralisasi kurikulum pendidikan telah diatur dalam sejumlah peraturan pemerintah. Pasal 16, PP 19 Tahun 2005, ayat (1) dinyatakan bahwa penyusunan kurikulum pada tingkat satuan pendidikan, jenjang pendidikan dasar dan menengah berpedoman pada panduan yang disusun oleh Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP).

Dalam dokumen yang disusun oleh BNSP, standar isi desentralisasi dalam bidang kurikulum untuk jenjang pendidikan dasar (SD) dan menengah (SLTP) sebagai berikut; (a) kerangka dasar struktur kurikulum

kepentingan nasional dan kepentingan daerah. Prof. Dr. Wachidi, M. Pd, *Kedudukan Dan Peran Guru Dalam Mengembangkan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) Untuk Meningkatkan Mutu Pendidikan*, Orasi ilmiah pengukuhan jabatan guru besar dalam bidang pengembangan kurikulum rapat terbuka senat Universitas Bengkulu 29 Juni 2010. hlm 11.

⁸⁸Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang *Sistem Pendidikan Nasional* dan PP No. 19 Tahun 2005 tentang *Standar Nasional Pendidikan mengamanatkan kurikulum pada KTSP jenjang pendidikan dasar dan menengah* disusun oleh satuan pendidikan dengan mengacu kepada SI dan SKL serta berpedoman pada panduan yang disusun oleh Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP), selain itu penyusunan KTSP juga harus mengikuti ketentuan lain yang menyangkut kurikulum dalam UU No. 20 Tahun 2003, dan PP No. 19 Tahun 2005.

⁸⁹Panduan yang disusun BNSP tentang KTSP terdiri atas dua bagian. *Pertama*, Panduan umum yang memuat ketentuan umum pengembangan kurikulum yang dapat diterapkan pada satuan pendidikan dengan mengacu pada standar kompetensi dan kompetensi Dasar yang terdapat dalam Standar Isi dan Standar Kompetensi Lulusan. Termasuk dalam penjabaran umum dalam UU No. 20 Tahun 2003, dan PP No. 19 Tahun 2005. *Kedua*, model KTSP sebagai salah satu contoh hasil akhir pengembangan KTSP dengan mengacu pada SI dan SKL dengan berpedoman pada panduan umum yang dikembangkan pada BNSP.

yang merupakan pedoman dalam penyusunan kurikulum pada tingkat satuan pendidikan; (b) beban belajar bagi peserta didik pada tingkat satuan pendidikan dasar dan menengah; (c) kurikulum tingkat satuan pendidikan yang akan dikembangkan oleh satuan pendidikan berdasarkan panduan penyusunan kurikulum sebagai bagian tidak terpisahkan dari standar isi; dan (d) kalender pendidikan untuk penyelenggaraan pendidikan pada satuan pendidikan jenjang pendidikan dasar dan menengah⁹⁰.

Dalam PERDA No: 13 Tahun 2006 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Pamekasan pada BAB VII Kurikulum⁹¹, Pasal 16 ayat (1) setiap satuan pendidikan untuk masing-masing jenjang, wajib melaksanakan kurikulum nasional, (2) jumlah jam pelajaran untuk pendidikan Agama Islam pada pendidikan dasar dan menengah di lingkungan Dinas Pendidikan sebanyak 3 Jam, (3) peserta didik non muslim berhak mendapatkan pendidikan Agama sesuai dengan agama yang dianutnya; (4) jumlah jam pelajaran dan pelaksanaan pendidikan Agama sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (a) setiap peserta didik muslim pada jenjang pendidikan dasar dan menengah, wajib berkemampuan membaca dan menulis huruf Qur'an.

⁹⁰Dra. Indrawati, M.Pd. *Model Pembelajaran Terpadu di Sekolah Dasar Untuk Guru*, PPPPTK (IPA), pusat pengembangan dan pemberdayaan pendidik dan tenaga kependidikan ilmu pengetahuan alam, Jakarta, 2009, hlm 1.

⁹¹Sejarah mencatat sejak tahun 1968 telah terjadi 6 kali perubahan kurikulum yakni kurikulum 1968, kurikulum 1975, kurikulum 1984, kurikulum 1994, kurikulum 2004 dan kurikulum 2006 kurikulum KTSP. Pembaruan kurikulum dilakukan bukan berarti ganti menteri ganti kurikulum, namun disebabkan adanya perubahan dalam masyarakat, eksploitasi Ilmu Pengetahuan/Teknologi, Seni, Budaya dan lain-lain mengharuskan adanya perubahan kurikulum. Perubahan Kurikulum tersebut, merupakan salah satu inovasi dalam dunia pendidikan. Kurikulum berubah dikarenakan kurikulum mempunyai kedudukan sentral dalam proses pendidikan, op. cit, hlm12.

Dalam konteks itu, Dinas Pendidikan kabupaten Pamekasan telah membuat rencana kerja setahun ke depan. Sebagai contoh kegiatan lomba-lomba mata pelajaran, siswa berprestasi/siswa teladan, kesenian dan olahraga yang akan diselenggarakan secara periodik. setiap awal tahun Dinas Pendidikan kabupaten Pamekasan membuat semacam KTSP yang berisi kegiatan khususnya lomba-lomba yang akan dilaksanakan satu tahun kedepan.

Kemudian, atas dasar kepentingan peningkatan mutu pendidikan pada era desentralisasi pendidikan saat ini maka Dinas Kabupaten Pamekasan menambah beban belajar ditingkat satuan pendidikan SLTP. Sebagaimana dikatakan oleh **Drs. H. M. Ramli, M.Pd**⁹² Kabid Pendidikan Sekolah Menengah Kabupaten Pamekasan.

“Bahwa berdasarkan rapat pertemuan kepala sekolah tingkat SLTP seluruh Kabupaten Pamekasan pada Tahun 2010 yang lalu, diwajibkan semua sekolah untuk menambah beban belajar dari ketentuan batas minimum 32 jam/minggu, menjadi 38 jam/minggu. Yaitu menambah jam belajar pada mata pelajaran bahasa Inggris dan Matematika masing-masing menjadi 5 jam yang semula hanya 4 jam, disamping itu memperhatikan kearifan lokal, yaitu ketrampilan batik sebagai mata pelajaran muatan lokal. sedangkan untuk ketentuan minimal ketuntasan belajar tetap harus mengacu dari kebijakan dari Dinas Kabupaten Pamekasan yaitu 75% untuk menentukan ketuntasan minimal”.

Sebagaimana telah disebutkan pada bab sebelumnya, salah satu kebijakan pendidikan yang muncul mewarnai alam reformasi pada era desentralisasi pendidikan saat ini adalah *School Based Management* (SBM) atau Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) yang di Indonesia dikenal dengan Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS) kebijakan ini

⁹²Hasil wawancara dengan Drs. H. M. Ramli, M.Pd *Kabid Pendidikan Sekolah Menengah* Kabupaten Pamekasan. 31 Januari 2011.

merupakan upaya pemerintah dalam rangka pemberdayaan masyarakat dalam bidang pendidikan⁹³. Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan, telah mengembangkan pola manajemen berbasis sekolah (MBS) sebagaimana Kepala Dinas Kabupaten Pamekasan, **Drs. Ahmad Hidayat, M.Pd**⁹⁴ mengatakan bahwa;

“Konsep MBS merupakan kebijakan baru yang sejalan dengan paradigma desentralisasi dalam pendidikan. Dinas Pendidikan telah menerapkan konsep MBS ini, walaupun tidak semuanya berhasil, akan tetapi strategi yang di gunakan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan untuk penerapan kebijakan MBS ini ditingkat satuan pendidikan SD maupun SLTP; pertama, menciptakan kondisi yang kondusif untuk dapat menerapkan MBS, yakni peningkatan kapasitas dan komitmen seluruh warga sekolah, kepala sekolah, guru, termasuk masyarakat dan orang tua siswa, Kedua, membangun budaya sekolah yang demokratis, transparan, dan akuntabel. Termasuk membiasakan sekolah untuk membuat laporan pertanggungjawaban kepada masyarakat melalui komite sekolah”.

Ada tiga tujuan diterapkannya Manajemen Berbasis Sekolah⁹⁵, *Pertama*, mengembangkan kemampuan kepala sekolah bersama guru dan unsur komite sekolah dalam aspek Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) untuk meningkatkan mutu sekolah. *Kedua*, mengembangkan kemampuan kepala sekolah bersama guru dan unsur komite sekolah dalam pelaksanaan pembelajaran yang aktif dan menyenangkan, baik di sekolah maupun di lingkungan masyarakat setempat. *Ketiga*, mengembangkan peran serta masyarakat yang lebih aktif dalam masalah umum persekolahan dari unsur komite sekolah untuk membantu peningkatan mutu sekolah. Lebih lanjut

⁹³Ade Irawan, *Memdagangkan Sekolah; Studi Kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah di DKI Jakarta*, Jakarta: ICW, 2004, hlm. 31.

⁹⁴ Wawancara dengan Drs. Ahmad Hidayat, M. Pd, *Kepala Dinas* Kabupaten Pamekasan 29 Januari 2011.

⁹⁵Kustini Hardi, *Implementasi Konsep MBS di Sekolah*, Jurnal Batam Pos, <http://www.batampos.html>. diakses pada tanggal 14 Februari 2011.

Kepala Dinas Kabupaten Pamekasan, **Drs. Ahmad Hidayat, M.Pd**⁹⁶

mengatakan bahwa;

“Saat ini Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan memiliki keleluasaan untuk membangun kapasitas setiap penyelenggara pendidikan, contoh; Manajemen Berbasis Sekolah, (MBS) itu sebagai alat untuk mengembangkan satuan-satuan pendidikan secara otonom. dengan MBS, dibuka kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat untuk ikut serta memikirkan pendidikan di sekolah. Dengan konsep MBS, masyarakat akan merasa memiliki dan mereka akan merasa bertanggungjawab untuk keberhasilan pendidikan di dalamnya”.

Sejalan dengan desentralisasi pendidikan, maka sekolah dapat leluasa mengelola sumber daya dengan mengalokasikannya sesuai dengan prioritas kebutuhan serta agar sekolah lebih tanggap terhadap kebutuhan lingkungan setempat⁹⁷. Maka, dengan adanya desentralisasi pendidikan tersebut, sekolah akan lebih leluasa dalam mengimprovisasi dirinya sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya.

Sebagaimana diketahui bahwa kondisi masyarakat Indonesia sangat heterogen dengan berbagai macam keragamannya, seperti budaya, adat, suku, sumber daya alam, dan bahkan sumber daya manusianya⁹⁸. Masing-masing daerah mempunyai kesiapan dan kemampuan yang berbeda dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan. Dalam konteks desentralisasi pendidikan, kurikulum yang disediakan oleh Dinas Kabupaten Pamekasan tidak sekedar daftar mata pelajaran yang dituntut di dalam suatu jenis mata pelajaran setingkat SD maupun SLTP.

⁹⁶Wawancara dengan Drs. Ahmad Hidayat, M. Pd, *Kepala Dinas* Kabupaten Pamekasan 29 Januari 2011.

⁹⁷B. Suryo Subroto, *Manajemen Pendidikan di Sekolah*, Renika Cipta, Jakarta, 2004, hlm 196.

⁹⁸Hasbullah, *Otonomi Pendidikan, Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm 20.

Kaitan dengan hal tersebut, **Drs. Haryanto**⁹⁹ Kasubag Perencanaan

Dinas Kabupaten Pamekasan mengatakan bahwa;

“Dinas Kabupaten juga menjalankan program berkaitan dengan proses pembelajaran yang menunjang tercapainya tujuan dari pelaksanaan kurikulum tersebut, antara lain; (a) menyediakan, dan menyeleksi tenaga pengajar (guru) yang kompeten; (b) menyediakan fasilitas fisik atau fasilitas belajar yang memadai dan menyenangkan; (b) fasilitas bantu untuk proses belajar mengajar; (b) menyediakan tenaga penunjang pendidikan, seperti tenaga administrasi, pembimbing, pustakawan, laboran; dan (c) memelihara budaya yang menunjang, seperti nilai-nilai religius, moral, kebangsaan, dan lain-lain”.

Berhubung dengan hal tersebut, lembaga pendidikan yang ada di Kabupaten Pamekasan harus mempunyai sistem manajemen pendidikan yang baik dan mapan untuk menyongsong era desentralisasi pendidikan. Artinya, jika pendidikan ingin dilaksanakan secara terencana dan teratur, maka berbagai elemen yang terlibat dalam kegiatan perlu dikenali. Untuk itu, diperlukan pengkajian dalam implementasi desentralisasi bidang pendidikan sehingga dapat meningkatkan mutu hasil penyelenggaraan pendidikan.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004, tentang pemerintahan daerah disebutkan bahwa pembiayaan pendidikan secara nasional merupakan tanggungjawab antara pemerintah, masyarakat dan orang tua, dan sumber bantuan lainnya. Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat 29 UU No. 20 Tahun 2003, tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan bahwa yang dimaksud pemerintah adalah pemerintah pusat, pemerintah daerah adalah pemerintah provinsi, pemerintah Kabupaten atau pemerintah kabupaten kota

⁹⁹Wawancara dengan Drs. Haryanto *Kasubag Perencanaan* Dinas Kabupaten Pamekasan, 02 Februari 2011.

Pemerintah daerah sebagai salah satu penanggungjawab pendanaan pendidikan di daerah sebagaimana ketentuan tersebut harus mengalokasikan dana kepada satuan pendidikan baik yang diambil dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) atau dari Dana Alokasi Khusus (DAK), maupun sumber pendapatan lain yang sah. Untuk dana pendidikan di Kabupaten Pamekasan pada tingkat satuan pendidikan SD maupun SLTP pada tahun 2011 ini, salah satunya mendapatkan dana dari APBD, dan dari Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Sebagaimana dikatakan oleh **Kusfandi, S.Pd**¹⁰⁰ Kasubbag Keuangan Dinas Kabupaten:

“Pembiayaan program pendidikan di Kabupaten pamekasan salah satunya dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) maupun dari Bantuan Operasional Sekolah (BOS) untuk SD sampai SLTP, di Kabupaten Pamekasan pada tahun 2010 yang lalu menyerap Anggaran 18,2 miliar. Pengalokasian dana tersebut diperuntukkan membiayai kelangsungan pendidikan gratis terhadap tingkat satuan pendidikan SD sebanyak 11.3765 siswa. Dan SLTP sebanyak 19.884 siswa. Anggaran pendidikan gratis pada tahun 2011 ini, tidak banyak mengalami perubahan dibandingkan pada tahun sebelumnya. Ada selisih alokasi anggaran antara siswa tingkat SD dengan siswa tingkat SLTP, lebih banyak alokasi anggaran untuk tingkat SLTP selisih tersebut, karena perbedaan kebutuhan antara siswa SD dan SLTP lebih banyak kebutuhan pada tingkat SLTP”.

Pendidikan merupakan upaya yang dapat mempercepat pengembangan potensi manusia untuk mampu mengemban tugas yang di bebankan padanya, karena hanya manusia yang dapat di didik dan mendidik¹⁰¹. Pendidikan dapat mempengaruhi perkembangan fisik, mental emosional, moral serta keimanan dan ketaqwaan manusia terhadap Tuhan

¹⁰⁰Wawancara dengan Kusfandi, S. Pd *Kasubbag Keuangan Dinas Kabupaten Pamekasan*, 07 Februari 2011.

¹⁰¹Udin Syaefudin... Saud, *Perencanaan Pendidikan Suatu Pendekatan Komprehensif*, PT. Remaja Rosdakarya, cetakan ke IV, Bandung, 2009, hlm 6.

Yang Maha Esa¹⁰². Menjadi tanggung jawab semua pihak, baik pemerintah pusat, daerah, masyarakat sekolah, dan masyarakat peduli pendidikan untuk secara bersama-sama menuntaskan pemahaman masyarakat terhadap paradigma baru pendidikan saat ini. Sementara masyarakat sekolah harus membuka diri dan mempertanggungjawabkan semua yang dilakukan oleh sekolah kepada masyarakat karena masyarakatlah pengguna hasil pendidikan dan menjadi sumber daya manusia dalam penyelenggaraan pendidikan.

Penyelenggaraan pendidikan menuntun kepada suatu sistem kerja yang tidak parsial, karena penyelenggaraan pendidikan terjadi karena adanya jaringan kerja sama dari berbagai komponen yang ada di dalam lembaga pendidikan/sekolah ataupun lembaga lain.

Salah satu komponen yang sangat menentukan berhasil atau tidaknya penyelenggaraan pendidikan adalah guru. Guru sebagai ujung tombak pendidikan yang langsung berada di garis depan berhadapan dengan siswa dituntut memiliki kompetensi yang memadai. Melalui guru penanaman nilai-nilai dan pembelajaran berbagai ilmu pengetahuan, pengalaman dan keterampilan yang relevan dengan kekinian dan masa depan dapat berlangsung. Untuk peningkatang kompetensi guru setingkat SD dan SLTP, Dinas Pendidikan Kabupaten melakukan pelatihan semacam diklat yang diikuti oleh para guru SD maupun SLTP, sebagaimana Kepala Dinas Kabupaten Pamekasan, **Drs. Ahmad Hidayat, M.Pd**¹⁰³, mengatakan bahwa;

¹⁰²Fathiyah Hasan Sulaiman, *Sistem Pendidikan Menurut Al-Ghazali, Solusi Menghadapi Tantangan Zaman*, Terjemahan Z.S. Nainggolan & Hadri Hasan, Dea Pers, Jakarta, 2000, hlm VIII.

¹⁰³Wawancara dengan Drs. Ahmad Hidayat, M. Pd, *Kepala Dinas Kabupaten Pamekasan* 02 Februari 2011.

“Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan setiap 1 tahun sekali selalu mengadakan semacam diklat atau pelatihan yang diikuti oleh guru setingkat SD maupun SLTP, dengan menggunakan 3 macam pelatihan yaitu; pertama, penataran penyegaran, kedua penataran peningkatan kualifikasi dan ketiga penataran penjenjangan. Penataran penyegaran ialah penataran untuk menyesuaikan tenaga kependidikan dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi modern serta memantapkan tenaga kependidikan tersebut agar dapat melakukan tugas sehari-hari dengan baik. Sifatnya memberikan kesegaran sesuai dengan perubahan yang terjadi. Pola pelatihan ini biasanya 30-120 jam. Contohnya: Pelatihan Penggunaan Alat Peraga KIT IPA bagi guru SD kelas V, dan Pelatihan Pembuatan Alat Evaluasi Mata Pelajaran IPS SLTP. Selanjutnya Penataran peningkatan kualifikasi ialah penataran dalam hubungan dengan profesi kependidikan sehingga diperoleh suatu kualifikasi formal tertentu dengan standar yang telah ditentukan. Pola pelatihan biasanya 150 jam – 300 jam. Contohnya: Pelatihan Kualifikasi D3-S1 bagi Guru SLTP Mata pelajaran Matematika, Bahasa Inggris, Bahasa Indonesia, IPA, Bimbingan dan Konseling, Pelatihan Akta mengajar (akta IV). Penataran penjenjangan ialah penataran untuk meningkatkan kemampuan guru sehingga dipenuhi persyaratan suatu pangkat atau jabatan tertentu sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pola pelatihan ini berkisar 1 s. 5 bulan . Contohnya: Diklat Berjenjang Mata pelajaran Bahasa Inggris, Matematika, IPA, bagi guru SLTP, Diklat calon Kepala Sekolah Dasar”.

Di Era Otonomi saat ini, pelatihan guru merupakan bagian yang urgen terutama setelah ada desentralisasi bidang pendidikan. Oleh karenanya untuk masa yang akan datang pelatihan guru harus terikat paling sedikitnya empat komponen kompetensi yaitu¹⁰⁴; (1) kompetensi kebudayaan umum (*general culture*) atau disebut dengan kompetensi kemasyarakatan, (2) kompetensi akademis khusus (*special scholarsship*), disebut juga kompetensi bidang pengetahuan akademis tertentu., (3) kompetensi pengetahuan profesional (*professional knowledge*) yang memperlihatkan

¹⁰⁴Rusel dalam Moekijat, *Evaluasi Pelatihan Dalam Rangka Peningkatan Produktivitas*. CV Mandar Maju, Bandung, 1993, hlm 32.

tipe-tipe keguruannya, (4) kompetensi yang berhubungan dengan seni dan keterampilan teknis (*art and technical skill*) yang didemonstrasikan.

Dalam rangka peningkatan kualitas dan akuntabilitas pengelolaan sekolah melalui peningkatan desentralisasi bidang pendidikan yang transparan, maka melalui Keputusan Mendiknas RI No. 044/U/2002 terbentuk adanya lembaga tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah.

Kehadiran Dewan Pendidikan di tengah-tengah masyarakat khususnya para peduli pendidikan di nilai sangat tepat mengingat masyarakat memerlukan mediator antara pemerintah, penyelenggara pendidikan, dan pengguna jasa layanan pendidikan dalam implementasi desentralisasi bidang pendidikan. Masyarakat terkesan sangat minim menerima informasi tentang perkembangan pendidikan sehingga tingkat partisipasi mereka sangat rendah.

Atas kondisi tersebut, Dewan Pendidikan di harapkan perannya dan mampu menjalankan fungsinya secara maksimal agar terjadi kerjasama dan interaksi antara pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, masyarakat dan para praktisi pendidikan yang akan melahirkan kesepakatan dan saling pengertian yang mendalam dalam menangani masalah-masalah pendidikan yang dihadapi secara bersama dengan langkah-langkah yang terencana dan sistematis pada era otonomi pendidikan saat ini.

Dewan Pendidikan di Kabupaten Pamekasan sejak dibentuk mencoba melaksanakan kegiatan strategis dalam rangka implementasi desentralisasi bidang pendidikan, baik untuk jangka pendek disamping mempersiapkan program jangka panjang dengan menyusun Rencana Strategis Pendidikan

tahun 2011-2015, sebagaimana dikatakan oleh Ketua Dewan Pendidikan Kabupaten Pamekasan **Drs. H. Kutwa, M.Pd**¹⁰⁵ sebagai berikut;

“Untuk tahun 2011, program kegiatan Dewan Pendidikan Kabupaten Pamekasan difokuskan pada program membangun komunikasi timbal-balik dengan aliansi strategis yang meliputi kegiatan utama (a) membangun komite sekolah yang efektif dan representatif, (b) memberdayakan komite sekolah dalam mengadvokasi dan menggalang partisipasi masyarakat, (c) membentuk aliansi komite sekolah di tiap-tiap kecamatan guna tercapainya otonomi pendidikan”.

Keberdayaan Dewan Pendidikan di Kabupaten Pamekasan pada tahun 2010 yang lalu telah menyelenggarakan program kegiatan antara Dewan Pendidikan dan Forum Komite Sekolah se-Kabupaten sebagai bentuk bahwa proses desentralisasi pendidikan di Kabupaten Pamekasan telah berjalan. Hasil serapan informasi yang dilaksanakan oleh Dewan pendidikan dan Forum Komunikasi Komite Sekolah se Kabupaten Pamekasan, berkaitan dengan desentralisasi bidang pendidikan disetiap jenis satuan pendidikan SD/MI, SLTP/MTs, sebagai berikut;

NO	Waktu	Kegiatan	Tema	Keluaran
1	04-03-2010	Rapat DP & KS	Penyiapan Penyusunan Data Based Komite Sekolah.	Terhimpunnya data based komite sekolah
	05-03-2010	Rapat DP & KS	Komite Berperan Sebagai Alat Kelengkapan Sekolah	Sosialisasi tentang peran komite sekolah kepada masyarakat segera diefektifkan sehingga komite bisa berperan secara optimal
2	6-05-2010	Pelaksanaan Talk Show DP	Issu Strategis Pendidikan tentang Penerimaan Siswa	Prediksi permasalahan yang akan muncul

¹⁰⁵Hasil wawancara di Kantor Ketua Dewan Pendidikan Kabupaten Pamekasan, Drs. H. Kutwa, M.Pd, 10 Februari 2011.

		di Radio Karimata	Baru.	pada saat penerimaan siswa baru
	20-05-2010	Rapat DP & KS	Pemerataan Pendidikan dalam penerimaan siswa baru.	Menerima masukan dan keluhan masyarakat tentang penerimaan siswa baru, tidak adanya perbedaan antara anak orang kaya dan anak orang miskin untuk masuk kesekolah unggulan.
	25-05-2010	Rapat DP & KS	Partisipasi Masyarakat Dalam Pendidikan	Rekomendasi DP kepada eksekutif tentang penerimaan siswa baru
3	3-07-2010	Rapat DP & KS	Isu aktual pendidikan tahun 2010	Mendorong tumbuhnya perhatian dan komitmen masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan yang bermutu
	10-07-2010	Rapat Pengurus DP	Pembahasan masalah Komite Sekolah	Menampung dan menganalisis aspirasi, ide, tuntutan, dan berbagai kebutuhan pendidikan yang diajukan oleh masyarakat.
	24-07-2010	Petemuan Ketua-Ketua FKK	Masalah penanganan siswa miskin yang terancam putus sekolah	Membentuk team penanggulangan siswa miskin
4	01-09-2010	Rapat DP	Penggalangan Partisipasi Masyarakat terhadap terhadap pendidikan.	Menggalang dana masyarakat dalam rangka pembiayaan penyelenggaraan pendidikan di satuan pendidikan.
	08-09-2010	Koordinasi	Pemerataan Pendidikan di	Mendorong orang tua

	22-09-2010	Bersama, DP, KS dan Dinas Pendidikan Rapat BP dan Eksekutif	Wilayah Utara Penyusunan Anggaran Pendidikan	siswa dan masyarakat khusus wilayah utara untuk berpartisipasi dalam pendidikan guna mendukung peningkatan mutu pendidikan dan pemerataan pendidikan Memberikan pertimbangan tentang anggaran yang dapat dimanfaatkan pada setiap jenjang satuan pendidikan
5	05-08-2010	Rapat Pengurus DP :	Besaran masalah pendidikan tahun 2010 inventarisasi masalah-masalah sebagai bahan rekomendasi	Persiapan rekomendasi Dewan Pendidikan tentang masalah pendidikan.
	12-08-2010	Pertemuan DP Koodifikasi bahan rekomendasi	Penyusunan Draf Rekomendasi	Penyempurnaan penambahan bahan rekomendasi
	15-08-2010	Rapat DP: Konkritisasi bahan rekomendasi	Pemaparan masalah aktual sebagai bahan rekomendasi	Rekomendasi Dewan Pendidikan tahun 2010 kepada stake holders
6	02-10-2010	Rapat Bersama DP, KS dan Dinas	Problematika Pendidikan di Pamekasan tahun 2010, Masalah SDM, Kualitas Guru.	Inventarisasi problematika pendidikan di pamekasan penguatan kapasitas guru.
	09-11-2010	Rapat DP & KS	Penyusunan Rumusan hasil pertemuan rapat bersama	langkah-langkah konkrit dalam penguatan kapasitas guru.

Sumber: Laporan Program Kerja Dewan Pendidikan Kabupaten Pamekasan.

E. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Desentralisasi Bidang Pendidikan Tingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan.

Secara konseptual, desentralisasi pendidikan¹⁰⁶ sebenarnya memberikan peluang besar untuk membangun pendidikan di daerah menjadi lebih berkualitas. Hal ini terjadi karena bupati/walikota memiliki kewenangan yang penuh dalam menentukan kualitas pendidikan di daerahnya melalui sistem perencanaan terhadap bidang garapan pendidikan yang sesuai dengan konteks daerahnya. Kualitas pendidikan untuk masa yang akan datang lebih banyak tergantung pada komitmen daerah untuk merumuskan visi dan misi di daerahnya masing-masing. Manakala pemerintah daerah memiliki *political will* yang kuat dan kemudian disertai dengan kebijakan dan sistem perencanaan pendidikan yang mengedepankan arti penting pendidikan sebagai upaya *human investment* di daerah, dapat dipastikan pendidikan di daerah itu akan dapat meningkatkan kualitas pendidikannya.

Pemerintah telah melakukan berbagai usaha untuk mencapai peningkatan mutu pendidikan pada setiap satuan pendidikan di tanah air secara nasional di antaranya melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan PP No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Usaha lain yang tergolong universal seperti lahirnya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa otonomi pendidikan

¹⁰⁶Alhumani, menyebutkan empat kemungkinan dampak positif dari kebijakan desentralisasi pendidikan, yaitu (1) peningkatan mutu, (2) efisiensi keuangan dan administrasi, (3) relevansi pendidikan, dan (4) perluasan atau pemerataan pendidikan. *Kompas*, 2007, hlm 8.

berazaskan desentralisasi, dengan demikian amanat dalam Undang-undang tersebut harus menjadi dasar dan arah dalam pengembangan desentralisasi¹⁰⁷ pendidikan di masa depan.

Salah satu faktor yang mendukung pelaksanaan desentralisasi pendidikan tingkat satuan pendidikan SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan adalah dengan lahirnya, Keputusan Mendiknas RI No. 044/U/2002 yaitu terbentuk adanya lembaga tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah, sebagaimana dikatakan oleh Ketua Dewan Pendidikan Kabupaten Pamekasan **Drs. H. Kutwa, M.Pd**¹⁰⁸ sebagai berikut;

“Menjadi tanggung jawab semua pihak, baik pemerintah daerah, masyarakat sekolah, dan masyarakat peduli pendidikan untuk secara bersama-sama menuntaskan pemahaman masyarakat terhadap paradigma baru desentralisasi bidang pendidikan saat ini. Dengan lahirnya keputusan Mendiknas RI No. 044/U/2002, telah memberikan peluang untuk menghujudkan kondisi masyarakat yang kritis dan partisipatif serta mewujudkan pendidikan setingkat SD maupun SLTP yang transparan dan akuntabel. Sementara satuan pendidikan setingkat SD maupun SLTP harus membuka diri dan mempertanggungjawabkan kepada masyarakat karena masyarakatlah pengguna hasil pendidikan”.

Di dalam Pasal 54 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan; (1) peran serta masyarakat dalam pendidikan meliputi peran serta perorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha, dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan mutu pelayanan pendidikan; (2) masyarakat dapat berperan serta sebagai sumber, pelaksanaan, dan menggunakan hasil pendidikan. Selanjutnya dalam Pasal 56 disebutkan secara spesifik, yaitu; (1) masyarakat berperan dalam

¹⁰⁷Miftah Thoha. *Desentralisasi Pendidikan*, Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan, No. 017, Tahun Ke-5, Juni 1999.

¹⁰⁸Hasil wawancara di Kantor *Ketua Dewan Pendidikan* Kabupaten Pamekasan, Drs. H. Kutwa, M.Pd, 10 Februari 2011.

peningkatan mutu pelayanan pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan dan evaluasi program pendidikan melalui dewan pendidikan dan komite sekolah; (2) dewan pendidikan sebagai lembaga mandiri dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana, dan prasarana serta pengawasan pendidikan di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota yang tidak mempunyai hubungan hierarkis; (3) komite sekolah/madrasah sebagai lembaga mandiri dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan dan memberikan pertimbangan, arahan, dan dukungan tenaga, sarana, dan prasarana serta pengawasan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan.

Faktor pendukung dalam implementasi desentralisasi bidang pendidikan juga tidak terlepas dari beberapa hal, antara lain sebagai berikut; *Pertama*¹⁰⁹; tuntutan orangtua, kelompok masyarakat, para legislator, pebisnis, dan perhimpunan guru untuk turut serta mengontrol sekolah dan menilai kualitas pendidikan; *Kedua*, anggapan bahwa struktur pendidikan yang terpusat tidak dapat bekerja dengan baik dalam meningkatkan partisipasi siswa bersekolah; *Ketiga*, ketidakmampuan birokrasi yang ada untuk merespon secara efektif kebutuhan sekolah setempat dan masyarakat yang beragam; *Keempat*, penampilan kinerja sekolah dinilai tidak memenuhi tuntutan baru dari Masyarakat; dan *Kelima*, tumbuhnya persaingan dalam memperoleh bantuan dan pendanaan.

¹⁰⁹Nuril Huda, *Desentralisasi Pendidikan: Pelaksanaan dan Permasalahannya*, Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan, No. 017, Tahun Ke-5, Juni 1999.

Kaitan dengan hal tersebut, untuk desentralisasi bidang pendidikan tingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan faktor yang mendukung adalah terbitnya UU No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 38 ayat 2 yang menyatakan bahwa "Kurikulum pendidikan dasar dan menengah dikembangkan sesuai dengan relevansinya oleh setiap kelompok atau satuan pendidikan dan komite sekolah/madrasah di bawah koordinasi dan supervisi dinas pendidikan atau kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota untuk pendidikan dasar dan Propinsi untuk pendidikan menengah". Kemudian juga terbitnya, Peraturan Keputusan Menteri Nomor 22/2006, dan 23/2006 tentang Standar Isi dan Standar Kompetensi Lulusan menjadi dasar pengembangan kurikulum sekolah yang disebut KTSP (Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan). Sebagaimana **Drs. Haryanto**¹¹⁰ Kasubbag Perencanaan Dinas Kabupaten Pamekasan mengatakan bahwa;

"Sejak terbitnya UU dan Keputusan Menteri tersebut, daerah diberi keleluasaan untuk mengembangkan silabus kurikulum yang sesuai dengan kebutuhan peserta didik ditingkat SD maupun SLTP, di Kabupaten Pamekasan sendiri, untuk kurikulum setingkat SD dan SLTP disesuaikan dengan Perda No. 13 Tahun 2006, pasal 18 pengembangan kurikulum dan silabus mengintegrasikan nilai-nilai Iman dan Taqwa. Contohnya, setiap memulai proses belajar mengajar siswa SD maupun SLTP diwajibkan mengaji bersama yang dipimpin oleh salah satu guru agama melalui pengeras suara yang diletakkan di setiap ruangan kelas, hampir setiap sekolah sudah melaksanakan muatan kurikulum lokal tersebut".

Pasal 19 Perda No. 13 Tahun 2006, disebutkan satuan pendidikan yang dilaksanakan oleh masyarakat dapat menambah bahan ajar sesuai dengan ciri khas masing-masing dengan tidak mengurangi jumlah mata pelajaran yang ditetapkan dalam Standar Nasional Pendidikan dan tetap

¹¹⁰Wawancara dengan Drs. Haryanto *Kasubbag Perencanaan* Dinas Kabupaten Pamekasan, tanggal 02 Februari.2011.

memperhatikan peserta didik. Pada Pasal 20 menyebutkan bahasa, sejarah dan seni budaya Madura diajarkan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah sebagai mata pelajaran muatan lokal dalam rangka pelestarian dan pengembangan budaya daerah.

Dengan implementasi desentralisasi bidang pendidikan maka diharapkan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan, dan meningkatkan pendayagunaan potensi daerah, terciptanya infrastruktur kelembagaan yang menunjang terselenggaranya sistem pendidikan yang relevan dengan tuntutan jaman. Penerapan desentralisasi pendidikan juga harus mengikutsertakan unsur-unsur masyarakat, dan orangtua sebagai hubungan kemitraan dan menumbuhkan dukungan positif bagi pendidikan. Kurikulum dikembangkan sesuai dengan kebudayaan daerah, sebagai upaya mengembangkan kebudayaan nasional.

Kebijakan otonomi daerah, bagaimanapun akan membawa implikasi yang sangat besar dalam berbagai tatanan pemerintahan, baik pusat maupun daerah, tak terkecuali dalam bidang desentralisasi pendidikan¹¹¹. Desentralisasi pendidikan merupakan salah satu kewenangan yang diserahkan ke daerah, meskipun dalam pelaksanaannya banyak mengalami hambatan-hambatan. Implementasi desentralisasi bidang pendidikan setingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan, dalam realisasinya senantiasa menghadapi hambatan-hambatan, data yang terhimpun dari hasil

¹¹¹Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi Offset, Yogyakarta 2002, hlm 82.

penelitian dengan Dinas Kabupaten Pamekasan dan Dewan Pendidikan Kabupaten Pamekasan antara lain sebagai berikut;

1. Rendahnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya pendidikan, respon masyarakat terhadap akselerasi pendidikan sangat lemah dan lambat.
2. Lemahnya pemahaman guru tingkat SD maupun SLTP terhadap Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP).
3. Tenaga Guru setingkat SD maupun SLTP belum optimal menyelenggarakan pembaharuan dan akselerasi pendidikan, belum tersedianya sumber daya manusia yang memadai.
4. Belum terbangun sistem pengelolaan dana dari berbagai sumber untuk program pendidikan disamping itu, belum tersedianya anggaran pendidikan yang memadai dalam APBD.

Dengan banyaknya hambatan-hambatan dalam desentralisasi bidang pendidikan, maka mensyaratkan peningkatan akuntabilitas pengelolaan pendidikan baik dari instansi terkait, sekolah, pemerintah, maupun masyarakat peduli pendidikan. Sebagaimana telah disebutkan pada bab sebelumnya, bahwa dalam skala makro, pendidikan merupakan indikator kualitas sumber daya manusia. Semakin baik pendidikan, maka semakin baik pula kualitas sumber daya manusia. Selain itu, pendidikan adalah sarana transformasi yang sangat baik, karena dengan pendidikan, seseorang atau kelompok dapat mengembangkan diri secara transformatif, dari tidak mengetahui sesuatu sampai menjadi ahli. Pendidikan sangat penting untuk meningkatkan sumber daya manusia. Begitu pentingnya pendidikan

sehingga pemerintah menjadikan pendidikan sebagai hak dasar setiap manusia Indonesia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945.

F. Upaya Yang Dilakukan Oleh Dinas Pendidikan dan Dewan Pendidikan Kabupaten Pamekasan Untuk Mengatasi Faktor Penghambat Desentralisasi Pendidikan tingkat SD maupun SLTP.

Implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan di kabupaten Pamekasan masih banyak mengalami hambatan, Rendahnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya pendidikan sebagai salah satu faktor penghambat desentralisasi pendidikan. Oleh sebab itu, Dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan UU No. 20 tahun 2003 tentang sistem Pendidikan Nasional bahwa pendidikan adalah tanggung jawab pemerintah, masyarakat, dan orang tua. Untuk itu, meskipun anggaran pendidikan mencapai 20% dari APBN, APBD Propinsi, dan APBD, dana dari masyarakat masih diperlukan sebagai bentuk partisipasi dan tanggung jawab masyarakat selain agar masyarakat turut memiliki dan bertanggungjawab terhadap peningkatan mutu pendidikan.

Dalam menggalang partisipasi masyarakat diperlukan wadah yang representatif untuk mengelola secara professional segala bentuk partisipasi. Berkaitan dengan hambatan tersebut, kiranya pemerintah, Lembaga Pendidikan, Organisasi kependidikan, hendaknya secara terus menerus memberdayakan masyarakat agar memiliki kepedulian terhadap pendidikan.

Sebagaimana Ketua Dewan Pendidikan Kabupaten Pamekasan **Drs. H. Kutwa, M.Pd**¹¹² mengatakan sebagai berikut;

“Sebagai upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat terhadap pendidikan di kabupaten pamekasan, maka diharapkan agar lembaga-lembaga representasi masyarakat untuk secara aktif dan terus menerus memberikan pokok-pokok pikirannya dalam memajukan pendidikan di Pamekasan, baik secara bersama maupun sendiri-sendiri. Untuk itu perlu diadakannya kegiatan koordinasi secara berkala dan berkelanjutan. Baik dari Lembaga Eksekutif dan Legislatif, Dewan pendidikan, Komite Sekolah, LSM, maupun dari PGRI”.

Kaitan dengan hal itu, telah disebutkan pada bab sebelumnya, bahwa Pendidikan adalah tanggungjawab bersama antara pemerintah, orangtua, dan masyarakat. Tanpa dukungan masyarakat, pendidikan tidak akan berhasil dengan maksimal. Oleh karena itu, pemerintah Kabupaten Pamekasan, terutama Dinas Pendidikan harus mempunyai komitmen yang kuat untuk menyadarkan masyarakat akan pentingnya pendidikan, sebagaimana sering disebutkan bahwa pendidikan adalah investasi masa depan.

Sedangkan faktor lainnya yang tidak kalah penting adalah pelaksanaan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP)¹¹³ yang sampai saat ini masih menjadi hambatan dalam implementasi desentralisasi pendidikan di Kabupaten Pamekasan. Oleh sebab itu, nuansa otonomi pendidikan seyogyanya mampu memaknai desentralisasi pendidikan yang sebenarnya. Pelaksanaan pendidikan yang setengah hati akan membingungkan para pelaku pendidikan.

¹¹²Hasil wawancara di Kantor *Ketua Dewan Pendidikan* Kabupaten Pamekasan, Drs. H. Kutwa, M.Pd, 10 Februari 2011.

¹¹³Pasal 1 ayat 5 Permen Diknas Nomor 24 Tahun 2006. Penyusunan KTSP tingkat satuan pendidikan dasar dan menengah oleh kepala satuan pendidikan dasar dan menengah perlu memperhatikan pertimbangan dari Komite Sekolah atau Komite Madrasah.

Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) merupakan paradigma baru dalam pengembangan kurikulum, yang memberikan otonomi luas pada setiap satuan pendidikan, dan pelibatan masyarakat dalam rangka mengefektifkan proses belajar mengajar di sekolah¹¹⁴. Otonomi diberikan agar setiap satuan pendidikan dan sekolah memiliki keleluasaan dalam mengelola sumber daya, sumber dana, sumber belajar dan mengalokasikannya sesuai prioritas kebutuhan, serta lebih tanggap terhadap kebutuhan masyarakat setempat. Oleh karena itu, maka perlu pendampingan oleh dinas setempat terhadap satuan pendidikan SD maupun SLTP, guna melakukan monitoring dan evaluasi yang lebih intensif dan teratur terhadap pelaksanaan KTSP pada tingkat satuan pendidikan SD maupun SLTP.

Kaitan dengan hal tersebut, usaha yang dilakukan oleh Dinas Kabupaten Pamekasan terhadap persoalan KTSP, adalah dengan mencoba memberikan layanan tenaga ahli yang dibutuhkan oleh sekolah ditingkat satuan pendidikan SD maupun SLTP dalam peningkatan SDM di sekolah, misalnya melalui pelatihan guru dalam metodologi mengajar berbasis KTSP, melakukan metodologi penelitian sebagai upaya pengembangan dan inovasi guru, upaya penguasaan bidang studi, upaya pengoperasian komputer dan internet supaya guru bisa menggunakan media berbasis teknologi modern.

¹¹⁴Muslich & Masnur, *Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) Dasar Pemahaman dan Pengembangan Pedoman Bagi Pengelola Lembaga Pendidikan, Pengawas Sekolah, Kepala Sekolah, Komite Sekolah, Dewan Sekolah, dan Guru*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2007, hlm 24.

Guru memiliki peranan yang strategis dan merupakan kunci keberhasilan mencapai tujuan kualitas pendidikan yang lebih baik pada era desentralisasi pendidikan saat ini. Di Kabupaten Pamekasan Tenaga Guru setingkat SD maupun SLTP masih menjadi hambatan dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan, belum tersedianya sumber daya manusia yang memadai. Oleh karena itu, kegiatan belajar mengajar akan berjalan efektif apabila tersedia guru yang sesuai dengan kebutuhan sekolah baik jumlah, kualifikasi maupun bidang keahliannya.

Oleh sebab itu, bahwa selama kemampuan profesional guru belum bisa mencapai tataran ideal guru bersangkutan harus mendapatkan pelatihan yang terus menerus¹¹⁵. Dalam era globalisasi seperti sekarang semua ilmu pengetahuan cepat usang. Apalagi kalau guru tidak *di-training* dan tidak bisa memperoleh akses informasi yang baru dan jika itu terjadi maka guru akan ketinggalan.

Salah satu usaha yang dilakukan oleh Dinas Kabupaten Pamekasan dalam peningkatan kualitas guru stingkat SD maupun SLTP disamping mengadakan Diklat tiap satu tahun sekali juga mengambil langkah yang cepat mengenai peningkatan mutu guru antara lain mendinamisasikan lembaga Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP), dan Kelompok Kegiatan Guru (KKG), untuk penguatan kapasitas guru, peningkatan profesionalisme guru dan perbaikan kinerja guru yang selama ini dinilai mengalami penurunan. Di samping itu juga Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan bekerja sama dengan Komite Sekolah dan Dewan pendidikan

¹¹⁵Suyanto, *Guru harus terus-mendapat latihan*. 03 Pebruari 2001, Kompas, kolom, hlm 9.

untuk memperkuat partisipasi masyarakat diantaranya, Komite Sekolah, Dewan Pendidikan, LSM ataupun masyarakat peduli pendidikan untuk memberikan kontrol terhadap kinerja Kepala Sekolah dan guru di masing-masing satuan pendidikan baik tingkat SD maupun SLTP.

Peningkatan mutu guru sebagai upaya peningkatan tenaga kependidikan di Kabupaten Pamekasan memiliki tujuan agar guru terus berkembang sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Peningkatan mutu guru selalu menjadi yang diprioritas oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan, karena upaya ini di dasari alasan bahwa indikator utama keberhasilan sekolah adalah kemampuan melaksanakan kegiatan belajar mengajar secara efektif dan efisien sesuai dengan tuntutan kurikulum dan menyiapkan tamatan yang memenuhi kebutuhan pembangunan masa kini dan masa yang akan datang.

Kemudian, masalah yang dihadapi oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan terhadap implementasi desentralisasi bidang pendidikan di tingkat satuan pendidikan SD maupun SLTP adalah masalah pendanaan. Mencanangkan pendidikan gratis seperti yang diamanatkan UU pada tingkat satuan pendidikan SD maupun SLTP tidak semudah membalikkan telapak tangan, butuh kesungguhan dari semua pihak yang berkaitan langsung dengan pendidikan. Oleh sebab itu, untuk mengatasi masalah pendanaan tersebut, Dinas Pendidikan telah memberikan rekomendasi kepada lembaga legislatif, agar seluruh mata Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dievaluasi kembali dan dipikirkan bagaimana caranya agar dapat menjadi lebih efisien. Seperti, biaya

kendaraan, tidak ada mobil dinas yang dibeli oleh dana APBD, tetapi semuanya disewa. Dengan sistem sewa maka tidak terbebani dana pemeliharaan dan lebih efisien. Selanjutnya Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan harus menentukan skala prioritas terhadap pengeluaran APBD, dan dalam pelaksanaan APBD juga perlu dilakukan monitoring yang ketat agar tidak terjadi korupsi.

Sementara itu, upaya yang dilakukan oleh Dewan pendidikan Kabupaten Pamekasan terhadap masalah dana pendidikan setingkat SD maupun SLTP yaitu Komite Sekolah diharapkan bisa mencari dana dari lembaga-lembaga seperti Badan Amil Zakat Kabupaten Pamekasan (BAZ), maupun dari orang tua asuh. Di samping itu, Komite Sekolah juga bisa mendinamisasikan wali murid dari kalangan dunia usaha untuk berpartisipasi meringankan biaya pendidikan pada tingkat SD maupun SLTP. Meskipun dana pendidikan dari APBD sudah ada, namun dana dari masyarakat masih diperlukan sebagai bentuk partisipasi dan tanggung jawab masyarakat selain agar masyarakat turut memiliki dan bertanggungjawab terhadap peningkatan mutu pendidikan di Kabupaten Pamekasan.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Kesimpulan yang diperoleh dari hasil penelitian terhadap implementasi desentralisasi bidang pendidikan berdasarkan Perda nomor 13 tahun 2006 tingkat satuan pendidikan SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan adalah sebagai berikut;

1. Gambaran nyata tentang implementasi desentralisasi bidang pendidikan setingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan terlihat pada substansi pelaksanaan pendidikan di Kabupaten Pamekasan yaitu merujuk pada kebijakan pendidikan sebagaimana telah dituangkan dalam PP. No. 38 Tahun 2007 yaitu bidang kebijakan lokal, kurikulum, ketenagaan, sarana dan prasarana, pembiayaan dan partisipasi masyarakat terhadap pendidikan. Dalam bidang kurikulum terlihat adanya team perumus kebijakan kurikulum yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan sebagai sarana untuk mempermudah dalam penyusunan komponen kurikulum tingkat satuan pendidikan (KTSP). Di bidang ketenagaan terlihat pada penyediaan dan penyeleksian tenaga pengajar (guru) yang kompeten. Di Bidang sarana prasarana terlihat pada penyediaan fasilitas fisik atau fasilitas belajar yang memadai dan menyenangkan, fasilitas bantu untuk proses belajar mengajar, penyediaan tenaga penunjang pendidikan. Pada bidang pembiayaan pendidikan terlihat

pada anggaran pendidikan gratis pada tingkat satuan pendidikan SD maupun SLTP. Sedangkan pada bidang partisipasi masyarakat terhadap pendidikan, terlihat pada kegiatan Dewan Pendidikan dalam melaksanakan kegiatan strategis dalam rangka partisipasi masyarakat terhadap kemajuan pendidikan.

2. Faktor yang mendukung pelaksanaan desentralisasi pendidikan tingkat satuan pendidikan SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan adalah dengan lahirnya, Keputusan Mendiknas RI No. 044/U/2002 yaitu terbentuk adanya lembaga tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah, Dengan lahirnya keputusan Mendiknas RI No. 044/U/2002, telah memberikan peluang bagi pendidikan tingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan untuk menghujudkan kondisi masyarakat yang kritis dan partisipatif serta mewujudkan pendidikan setingkat SD maupun SLTP yang transparan dan akuntabel. Terbitnya UU No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional juga merupakan faktor yang mendukung pelaksanaan desentralisasi pendidikan. Pasal 38 ayat 2 yang menyatakan bahwa, Kurikulum pendidikan dasar dan menengah dikembangkan sesuai dengan relevansinya oleh setiap kelompok atau satuan pendidikan dan komite sekolah/madrasah di bawah koordinasi dan supervisi dinas pendidikan. Kemudian juga terbitnya, Peraturan Keputusan Menteri Nomor 22/2006, dan 23/2006 tentang Standar Isi dan Standar Kompetensi Lulusan menjadi dasar pengembangan kurikulum sekolah yang disebut KTSP (Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan.

Sejak terbitnya UU dan Keputusan Menteri tersebut, daerah diberi keleluasaan untuk mengembangkan silabus kurikulum yang sesuai dengan kebutuhan peserta didik ditingkat SD maupun SLTP.

Adapun hambatan-hambatan dalam implementasi desentralisasi bidang pendidikan tingkat SD maupun SLTP di Kabupaten Pamekasan adalah; *Pertama* rendahnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya pendidikan, respon masyarakat terhadap akselerasi pendidikan sangat lemah dan lambat, *Kedua* lemahnya pemahaman guru tingkat SD maupun SLTP terhadap Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP), *Ketiga* tenaga Guru setingkat SD maupun SLTP belum optimal menyelenggarakan pembaharuan dan akselerasi pendidikan, belum tersedianya sumber daya manusia yang memadai, dan *Keempat* belum terbangun sistem pengelolaan dana dari berbagai sumber untuk program pendidikan disamping itu, belum tersedianya anggaran pendidikan yang memadai dalam APBD.

3. Usaha yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut, pada bidang partisipasi masyarakat oleh Dewan Pendidikan adalah perlu diadakannya kegiatan koordinasi secara berkala dan berkelanjutan. Baik dari Lembaga Eksekutif dan Legislatif, Dewan pendidikan, Komite Sekolah, LSM, maupun dari PGRI. Pada bidang lemahnya pemahaman guru pada kurikulum KTSP, Dinas Kabupaten Pamekasan telah melakukan pelatihan diklat, dan pendampingan guna melakukan monitoring dan evaluasi yang lebih intensif dan

teratur terhadap pelaksanaan KTSP. Pada bidang pendanaan Dinas Pendidikan telah merekomendasikan kepada lembaga legislatif agar seluruh mata Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dievaluasi kembali dan dipikirkan bagaimana caranya agar dapat menjadi lebih efisien. Sementara dari Dewan pendidikan untuk mengatasi masalah pendanaan pendidikan tingkat SD dan SMP Komite Sekolah di harapkan bisa mencarikan dana dari lembaga-lembaga seperti Badan Amil Zakat (BAZ) Kabupaten Pamekasan, dan mendinamisasikan wali murid dari kalangan dunia usaha untuk berpartisipasi meringankan biaya pendidikan.

B. SARAN-SARAN

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka saran yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk masalah implementasi desentralisasi pendidikan setingkat SD dan SLTP di Kabupaten Pamekasan yang terlihat pada kewenangan membuat KTSP, diharapkan Dinas Pendidikan memperkuat konsolidasi dan menekankan agar satuan pendidikan setingkat SD maupun SLTP mampu mengoordinasikan dan menyerasikan segala sumber daya yang ada, baik dari Komite Sekolah, Dewan Pendidikan, Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP), dan Kelompok Kegiatan Guru (KKG), LSM, maupun dari masyarakat peduli pendidikan untuk mewujudkan pendidikan yang bermutu, sesuai dengan amanat undang-undang. Di samping itu, pelaksanaan pendidikan pada tingkat SD maupun SLTP harus di titik beratkan

pada aspek-aspek yang menjadi sumber kekuatan masyarakat di daerah Kabupaten Pamekasan. Dengan demikian, upaya implementasi desentralisasi bidang pendidikan di Kabupaten Pamekasan dapat meningkatkan mutu pendidikan.

2. Dinas Pendidikan dan Dewan Pendidikan diharapkan mampu meningkatkan partisipasi dan kepedulian masyarakat terhadap pendidikan setingkat SD maupun SLTP untuk dapat berperan aktif dalam perumusan, pengendalian dan evaluasi dari setiap implementasi desentralisasi bidang pendidikan. Di samping itu, harus mampu mengidentifikasi masalah-masalah pendidikan yang muncul di kabupaten Pamekasan secara spesifik termasuk upaya-upaya cara penanggulangannya.
3. Sedangkan untuk masalah anggaran pendidikan yang besar di Kabupaten Paemkasan maka sebagai konsekuensinya pemerintah daerah Kabupaten Pamekasan harus dapat mengalokasikan dana pendidikan 20 persen dari APBD, tepat pada sasaran. Di samping itu, Dinas pendidikan benar-benar memperhatikan Alokasi anggaran pendidikan agar dapat meningkatkan kualitas lulusan sekolah serta mencegah adanya angka putus sekolah di tingkat satuan pendidikan SD maupun SLTP. Dengan tetap diorientasikan untuk tercapainya pendidikan gratis yang berbasis pada nilai-nilai moral agama, dan meningkatkan kecintaan terhadap budaya daerah.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU :

- Abdul Halim, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, UPP AMP YPKN, Yogyakarta, 2001.
- Ade Irawan, *Memdagangkan Sekolah; Studi Kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah di DKI Jakarta*, Jakarta: ICW, 2004.
- B. Suryosubroto, *Manajemen Pendidikan di Sekolah*, Jakarta, Renika Cipta, 2004.
- Badan Standar Nasional Pendidikan, *Penyusunan KTSP Kabupaten/Kota; Panduan Penyusunan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah*. Jakarta : Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2006.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-undang Dasar 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- , *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001.
- , *Teori dan Politik Konstitusi*, Ctk Ke II, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- , *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksananya)*, Unsika, Kerawang. 2003.
- Buku Katalog BPS, *Kabupaten Pamekasan Dalam Angka, Pamekasan regency in figures*, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Pamekasan. 2010.
- E. Koswara, *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi Dan Kemandirian Rakyat*, PT. Sembrani Aksara Nusantara, Jakarta, 2001.
- Fasli Jalal, *Reformasi Pendidikan Dalam Konteks Otonomi Daerah*. Adicita Karya Nusa, Yogyakarta, 2001.
- Fathiyah Hasan Sulaiman, *Sistem Pendidikan Menurut Al-Ghazali, Solusi Menghadapi Tantangan Zaman*, Terjemahan Z.S. Nainggolan & Hadri Hasan, Dea Pers, Jakarta, 2000.

- Fauzan. M, *Hukum pemerintahan daerah kajian tentang hubungan keuangan antara pusat dan daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006.
- H.A.R. Tilaar, *Membenahi Pendidikan Nasional*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.
- H.B. Abdullah, *Manusia Bugis Makasar*, Inti Idaya Press, Jakarta, 1985.
- HAW Widjaja, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*, Raja Garafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Hasbullah, *Otonomi Pendidikan, Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, PT Raja Grapindo Persada, Jakarta, 2010.
- Hirawan, S.B, *Desentralisasi Fiskal Sebagai Suatu Upaya Meningkatkan Penyediaan Layanan Publik (Bagi Orang Miskin) di Indonesia*. Pidato pada upacara pengukuhan sebagai guru besar tetap dalam bidang ilmu ekonomi pada fakultas ekonomi Universitas Indonesia. Jakarta, 24 pebruari 2007.
- Ibtisam Abu-Dohou, *School Based Management.*, Jakarta, Logos Wacana Ilmu, 2002.
- Indrawati, *Model Pembelajaran Terpadu di Sekolah Dasar Untuk Guru, PPPPTK (IPA)*, pusat pengembangan dan pemberdayaan pendidik dan tenaga kependidikan ilmu pengetahuan alam, Jakarta, 2009.
- Ibrahim, Bafadal, *Manajemen Peningkatan Mutu Sekolah Dasar, Dari Sentralisasi Menuju Desentralisasi*, Bandung, Bumi Aksara, 2003.
- Jawahir Thontowi, *Hukum, Kekerasan dan Kearifan Lokal Penyelesaian Sengketa di Sulawesi Selatan*, Pustaka Fahima, Yogyakarta, 2007.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Ctk Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Mahfud MD, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta 2009.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi Offset, Yogyakarta 2002.

- Mulyasa, E. 2006. *Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan; Sebuah Panduan Praktis*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2006.
- Murtir Jaddawi, *Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah, Kajian Beberapa Perda Tentang Penanaman Modal*, Ctkn. Pertama, UII Press Yogyakarta, 2005.
- Muslich & Masnur, *Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) Dasar Pemahaman dan Pengembangan Pedoman Bagi Pengelola Lembaga Pendidikan, Pengawas Sekolah, Kepala Sekolah, Komite Sekolah, Dewan Sekolah, dan Guru*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2007.
- Matry, M. Nurdin, *Implementasi Dasar-Dasar Manajemen Sekolah Dalam Era Otonomi Daerah*, Makasar, Akasara Madani, YPM Pusat Makasar, 2008.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Pembangunan Hukum dalam Pembangunan*, Alumni-Bandung, 2002.
- Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit FH UII, Ghalia Indonesia, Yogyakarta, 2002.
- , *Otonomi Daerah filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, ctk. Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- Nurkholis, *Manajemen Berbasis Sekolah*, Jakarta: Grasindo, 2003
- Panduan Praktis: *Memahami Perancangan Peraturan Daerah, Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia Ri Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Bekerja Sama Dengan United Nations Development Programme*. Cappler project cetkan pertama, 2008.
- Riant Nugroho, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa revolusi, Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000.
- Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, Ctkan I, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- Rizali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah Luas Dan Isu Federalism Sebagai Suatu Alternative*, Rajawali Pers, Jakarta, 2000.
- Rondinelli Dennis A dan Jonh R. Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, PT Andi Ofset, Yogyakarta, 2002.

- Moekijat, *Evaluasi Pelatihan Dalam Rangka Peningkatan Produktivitas*. CV Mandar Maju, Bandung, 1993.
- Ranggawidjaja, Rosjidi, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*. Mandar Maju, Bandung, 1998.
- Samodra, W. *Good governance dan otonomi daerah dalam mewujudkan good governance melalui pelayanan publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- Shahid J. Burki, Guillermo E. Perry dan William R. Dillinger, *Beyond the Center; Decentralizing the State*, Washington, D. C.: The World Bank, 1999.
- Soleman B. Taneko, *Hukum Adat*, Eresco, Bandung, 1987.
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.
- Suryo Subroto, *Manajemen Pendidikan di Sekolah*, Renika Cipta, Jakarta, 2004.
- Sedarmayanti, *Good Governance, Pemerintahan Yang Baik, Bagian Kedua, Membangun system manajemen kinerja guna Meningkatkan Produktifitas Menuju Good Governance Pemerintahan Yang Baik*, cetkn pertama. Mandar Maju. Bandung, 2004.
- Syaukani dkk. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetakan I, Pustaka Belajar, 2002.
- Teguh Yuwono dkk. *Manajemen Otonomi Daerah, Membangun Daerah Berdasarkan Paradigma Baru*, Diponegoro University, Semarang, 2001.
- Tim Teknis BAPPENAS dan Bank Dunia, *Menuju Desentralisasi Pengelolaan Pendidikan Dasar*, Jakarta, BAPPENAS, 1999.
- Udin Syaefudin Saud, *Perencanaan Pendidikan Suatu Pendekatan Komprehensif*, PT. Remaja Rosdakarya, cetakan ke IV, Bandung, 2009.
- Umiarso & Imam Gojali, *Manajemen Mutu Sekolah, di Era Otonomi Pendidikan, Menjual Mutu Pendidikan Dengan Pendekatan Quality Control Bagi Pelaku Lembaga Pendidikan*, Ctk Pertama, IrciSoD, Yogyakarta, 2010.

JURNAL :

- Armida S. Alisyahbana. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan*. Jurnal Analisis Sosial Vol. 5 No. 01 Januari 2000.
- Fakry Gaffar. (1990). *Implikasi desentralisasi pendidikan menyongsong abad ke-21*. Jurnal Mimbar Pendidikan, Vol 3. No. 01 Oktober, 1990.
- Hardijanto, *Pemberdayaan aparatur Negara menuju good governance*, makalah disampaikan pada TOT pengadaan barang/jasa menuju good governance. 2002.
- Miftah Thoha. *Desentralisasi Pendidikan*, Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan, No. 017, Tahun Ke-5, Juni 1999.
- Nuril Huda, *Desentrallisasi Pendidikan; Pelaksanaan dan Permasalahannya*, Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan, No. 017/Thn.ke-5/Juni 1999.
- , *Decentralization of education in Indonesia: Problem of implementation*, Jurnal Ilmu Pendidikan, Vol. 5 No 3. 1998.
- Suwondo, *Makalah desentralisasi pelayanan publik: hubungan komplementer antara sektor negara, mekanisme pasar dan organisasi non-pemerintah*. Malang: Januari 2000.
- Syarif Hidayat. *Otonomi daerah VS Perjuangan Kepentingan Elit Lokal: Sebuah Studi kasus realitas otonomi daerah*. Jurnal Analisis Sosial Vol. 5 No. 01 Januari 2000.
- Syukani HR, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Makalah, Kalimantan Timur, 2000.
- Wachidi, *Kedudukan Dan Peran Guru Dalam Mengembangkan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) Untuk Meningkatkan Mutu Pendidikan*, Orasi ilmiah pengukuhan jabatan guru besar dalam bidang pengembangan kurikulum rapat terbuka senat Universitas Bengkulu 29 Juni 2010.
- , *Esensi Dan Urgensitas Peraturan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Tim Peneliti Universitas Hasanuddin, Tahun 2009.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 13 Tahun 2006 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 tahun 2007 Tentang Pembagian urusan pemerintahan Antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan Pemerintahan daerah kabupaten/kota

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom.

Undang-Undang Nomor 05 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Keuangan Negara dan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

INTERNET :

Antonius Subianto, <http://filsafat.kompasiana.com/2009/10/26/konfusius-dan-pendidikan>. diakses pada tanggal 13 Desember 2010.

Dirosat, Pedoman Umum Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Legal Drafting, <http://vitamindirosat.blogspot.com/2009/08/legal-drafting.html>. diakses Tanggal 19 Januari 2011.

Kustini Hardi, Implementasi Konsep MBS di Sekolah, Jurnal Batam Pos, <http://www.batampos.html>. diakses pada tanggal 14 Februari 2011.

Muhadi, <http://niningsukardi.blogspot.com/2010/11/legal-drafting-oleh-muhadi.html>. diakses pada tanggal 18 Januari 2011.

Muhammad Sapta Murti, Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-undangan Lainnya. <http://www.djpp.depkumham.go.id/htn-dan-puu/422-harmonisasi-peraturan-daerah-dengan-peraturan-perundang-undangan-lainnya.html>. diakses pada tanggal 19 Januari 2011.

Sramdas, Keterbukaan dan Keadilan, <http://sramdas.blogdetik.com/> diakses 04 Maret 2011.

KORAN :

Kompas, *Guru harus terus mendapat latihan*. Suyanto 03 Pebruari 2001.