

DESENTRALISASI PENDIDIKAN DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Aos Kuswandi

*Dosen Ilmu Pemerintahan dan Sekretaris Program Magister Ilmu Pemerintahan
Universitas Islam "45" Bekasi*

Abstrak

Desentralisasi politik (demokratik) sebagai konsep desentralisasi yang ideal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah belum optimal dalam pelaksanaannya. Pada kasus penyelenggaraan desentralisasi pendidikan yang paling utama adalah ketersediaan pendanaan penyelenggaraan pendidikan. Kemampuan pemerintah daerah dalam komitmen anggaran APBD belum sepenuhnya terpenuhi. Partisipasi masyarakat sebagai indikator dari otonomi daerah menjadi penting diwujudkan dalam mencapai tujuan dari desentralisasi pendidikan.

Kata Kunci: Desentralisasi Politik, Otonomi Daerah, Desentralisasi Pendidikan, Partisipasi Masyarakat

Pendahuluan

Pembicaraan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah, ibarat dua sisi mata uang antara satu dan yang lainnya tidak dapat dipisahkan. Otonomi daerah merupakan konsekuensi dari azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sejatinya pada setiap negara baik itu yang demokratis maupun sosialis tidak akan pernah ada negara yang hanya menggunakan azas sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Sebaliknya juga tidak mungkin penyelenggaraan pemerintahan hanya didasarkan pada azas desentralisasi saja. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan kedua azas pemerintahan ini saling melengkapi untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara.

Tulisan ini lebih memfokuskan pada pokok bahasan desentralisasi pendidikan dikaitkan dengan otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal yang menjadi alasan pemilihan topik ini bahwa desentralisasi saat ini telah menjadi azas penyelenggaraan pemerintahan yang diterima secara universal dengan berbagai macam bentuk aplikasi di

setiap negara. Hal ini sesuai dengan fakta bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara sentralisasi, mengingat kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal serta adanya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pemaparan tulisan ini akan dibagi ke dalam tiga bagian tulisan yaitu: *bagian pertama* akan membahas mengenai konsep desentralisasi dalam pemerintahan. Pada bagian ini akan dipaparkan konsep desentralisasi secara teori, alasan-alasan mengapa desentralisasi menjadi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara, dan terakhir diuraikan mengenai dimensi-dimensi dari desentralisasi. Kemudian pada *bagian kedua* akan diuraikan mengenai bahasan konsep desentralisasi pendidikan. Pada bagian ini akan diuraikan lebih detail mengenai konsep desentralisasi pendidikan dari berbagai variabel yang mempengaruhinya. Pada *bagian ketiga* dari tulisan ini akan menguraikan desentralisasi pendidikan dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia. Pada bagian ini akan diuraikan mengenai penyelenggaraan desentralisasi pendidikan baik secara konsep, maupun aspek normatif dan implementasi dalam otonomi daerah. Mengakhiri keseluruhan tulisan ini akan dipaparkan kesimpulan yang merupakan penutup dari tulisan ini.

Desentralisasi dalam Pemerintahan

Konsep desentralisasi banyak dikemukakan oleh para ahli dalam berbagai kajian ilmu politik maupun ilmu pemerintahan. Setiap ahli memberikan pemahaman yang berbeda baik dari aspek kewenangan, administrasi maupun hal lainnya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Rondinelli (1983) menjelaskannya bahwa desentralisasi memiliki pengertian yang luas mencakup setiap penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat baik kepada pemerintah daerah maupun kepada pejabat pemerintah pusat yang ditugaskan di daerah. Dalam definisi yang dikemukakan oleh Cheema dan Rondinelli (1983:18) dijelaskan desentralisasi yaitu sebagai penyerahan wewenang perencanaan, pengambilan keputusan, atau administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi lapangannya, unit administratif lokal, semi otonom dan organisasi parastatal, pemerintah daerah, atau lembaga swadaya masyarakat.

Berdasarkan definisi tersebut bahwa desentralisasi demikian luas pengertiannya. Penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah atau unit yang ada di bawahnya dalam hal perencanaan, pengambilan keputusan dan penyelenggaraan administrasi, adalah sebagai inti dari desentralisasi. Dalam penjelasan yang lebih jauh, Rondinelli (1983:18) menjelaskan bentuk desentralisasi dapat dibedakan terutama oleh sejauhmana wewenang untuk merencanakan, memutuskan, dan mengelola diserahkan dari pemerintah pusat kepada organisasi lain dan berbagai daerah otonomi "organisasi terdesentralisasi" yang dilaksanakan dalam menjalankan tugas mereka. Dengan demikian substansi dari desentralisasi berdasarkan pengertian di atas terletak pada wewenang (otoritas) dalam hal merencanakan, memutuskan dan mengelola tugas yang menjadi kewenangan dia secara mandiri. Konteks desentralisasi dalam pemahaman ini lebih mengutamakan bahwa kewenangan yang diterima oleh daerah atau organisasi yang bersangkutan menyangkut keseluruhan proses dalam kegiatan yang menjadi kewenangan dia. Mulai dari perencanaan dan pengambilan keputusan, melaksanakan apa yang telah direncanakan dan mengawasi serta mengevaluasi keberhasilan dari yang dilaksanakan tersebut.

Berbeda dengan Rondinelli, Markus Bockenforde (2011) menjelaskan mengenai desentralisasi dalam pandangan yang berbeda yaitu konsep desentralisasi difahami sebagai istilah yang dapat menangkap berbagai fenomena. Berbagai faktor seperti aktor politik, stakeholders dan lembaga multilateral dianggap sebagai variabel yang berpengaruh dalam desentralisasi. Dalam padangan ini desentralisasi sebagai salah satu hal yang dipertimbangkan sebagai solusi untuk masalah pada banyak negara-terutama di pengaturan pasca konflik. Oleh karena itu, desentralisasi dijadikan sebagai salah satu alat dalam penyelesaian konflik dalam pemerintahan, terutama dalam pola hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Melalui desentralisasi diharapkan konflik yang terjadi antara pemerintah pusat dan daerah dapat dikurangi. Konflik kepentingan antara pemerintah Pusat dan daerah sering terjadi terutama menyangkut sumberdaya dan pengelolaannya serta manfaat dari pengelolaan sumberdaya tersebut. Maka akomodatifnya antara pemerintah Pusat dan daerah tersebut untuk penyelesaian konflik tersebut dilakukan melalui desentralisasi dalam hal kewenangan bidang pemerintahan sekaligus pengelolaannya.

Dalam pemahaman yang lain dimana desentralisasi diasumsikan sebagai berbagai tindakan pemerintah, dikemukakan oleh (Mawhood:1993; Smith:1985) dalam Ribot (2002:ii) bahwa yang dimaksud dengan desentralisasi adalah setiap tindakan dalam mana pemerintah pusat secara resmi menyerahkan kekuasaan untuk aktor dan lembaga di tingkat bawah dalam hirarki politik-administratif dan teritorial. Dalam pengertian ini desentralisasi lebih memiliki kekuatan karena menyangkut kekuasaan yang diserahkan oleh pemerintah Pusat kepada daerah. Kekuasaan disini menyangkut politik (biasanya terkait kekuasaan pengambilan keputusan: pen) yang menyangkut kegiatan administrasi dan kewilayahan di daerah. Pihak yang diberikan kewenangan (kekuasaan) yaitu pemerintah daerah memiliki keleluasaan dan keluwesan dalam mengatur dan mengelola penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah.

Berdasarkan pada pendapat Mawhood dan Smith tersebut jelas bahwa pemahaman desentralisasi bisa dikategorikan menjadi dua¹ jenis desentralisasi yaitu sebagai desentralisasi politik atau demokrasi dan dekonsentrasi atau disebut juga sebagai desentralisasi administratif. Konsep desentralisasi politik atau desentralisasi demokrasi dikemukakan oleh Manor (1999); Crook and Manor (1998: 11-12); Agrawal and Ribot (1999: 475) yang dikutip oleh Ribot (2002: ii) bahwa desentralisasi terjadi ketika kekuasaan dan sumberdaya yang ditransfer ke perwakilan pemerintah dari dan ke bawah bertanggung jawab kepada penduduk lokal. Substansi dari desentralisasi pada pengertian Ribot tersebut mengindikasikan bahwa rakyat pada daerah/pemerintah lokal memiliki kekuasaan (kedaulatan) atas apa yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah yang diberikan kewenangan pengelolaan urusan yang didesentralisasikan dari pemerintah pusat. Kekuasaan rakyat ditunjukkan melalui mana pertanggungjawaban atas penyelenggaraan desentralisasi oleh pemerintahan daerah disampaikan kepadanya. Ini menunjukkan bahwa desentralisasi dijalankan pada tataran politis demokratis. Oleh karenanya adanya partisipasi publik dalam proses penyelenggaraan desentralisasi di daerah sangatlah

¹ Dapat dilihat juga dalam Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, hal. 4. (Dijelaskan bahwa dari semua definisi yang ada, secara garis besar ada dua definisi tentang desentralisasi, yaitu definisi dari perspektif administratif dan perspektif politik). Lebih lanjut dijelaskan oleh Lili Romli bahwa penjelasan tentang perdebatan definisi desentralisasi ini diambil dari Syarif Hidayat, *Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Masa Depan*, Jakarta: Pustaka Quantum, 2000.

diperlukan. Kemandirian masyarakat merupakan salah satu ukuran dari dilaksanakannya desentralisasi demokratis.

Peranan penting partisipasi masyarakat dalam desentralisasi demokratis (politis) ditegaskan oleh Ribot (2002: ii-iii) bahwa bertujuan untuk meningkatkan partisipasi publik dalam pengambilan keputusan lokal. Melalui partisipasi yang lebih besar, desentralisasi demokratis diyakini membantu menginternalisasi bidang sosial, ekonomi, pembangunan dan faktor lingkungan; untuk pelayanan sosial dan keputusan masyarakat yang lebih cocok untuk kebutuhan lokal dan aspirasi masyarakat dan untuk meningkatkan kesetaraan dalam pemanfaatan sumber daya publik. Berdasarkan hal tersebut jelas bahwa dalam desentralisasi demokratis, maka substansinya adalah adanya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dalam pemanfaatan sumberdaya publik. Setiap keputusan yang menyangkut kepentingan publik harus melibatkan unsur masyarakat di dalamnya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat turut menentukan dalam mencapai tujuan dari desentralisasi demokratis tersebut.

Dalam pandangan Ratnawati, dalam Karim (2003: 76) menjelaskan bahwa ditinjau dari perspektif politik, desentralisasi seringkali diartikan sebagai '*transference of authority, legislative, judicial, or administrative, from a higher level of government to a lower level*', atau devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal. Penyerahan wewenang dalam bidang legislatif, hukum atau administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintahan yang lebih rendah. Di sini menegaskan pada kewenangan pengurusannya menjadi otoritas pada daerah yang diberi kewenangan oleh pemerintah pusat. Otoritas yang dimiliki oleh daerah dalam pengambilan keputusan atas apa yang menjadi kebutuhan hidup mereka menjadikan desentralisasi politis lebih berarti dalam implementasinya di lapangan.

Pada perdebatan bahwa desentralisasi pada jenis politik adalah bersifat demokratis. Sementara terdapat desentralisasi yang bercirikan dari kebalikannya desentralisasi demokratis. Dalam hal ini Ratnawati dalam Karim (2003: 76) menjelaskan bahwa tidak semua bentuk desentralisasi adalah demokratis. Bahkan dalam sistem non demokratis sekalipun, desentralisasi tetap bisa jalan. Penguatan atas pernyataan ini Ratnawati mengutip pendapat Jha dalam Jha dan Mathur (1999: 13) dalam Karim (2003: 77) bahwa: "*Democracy and democratization have meant a renewed*

emphasis on decentralization, but not all forms of decentralizations are democratic. Even, non-democratic systems can, and have had, well-worked-out scheme of decentralization.

Konsep desentralisasi yang kedua yang dikemukakan oleh Ribot (2002: iv) adalah desentralisasi administratif yang dikenal dengan istilah dekonsentrasi. Dalam pemahamannya dikemukakan bahwa dekonstrasi sebagai berikut: *“Deconcentration or administrative decentralization, concerns transfers of power to local branches of central state, such as prefets, administrators, or local technical line ministry agents.² The upwardly accountable bodies are appointed local administrative extensions of central state. They may have some downward accountability built into their functions (lihat Tendler: 1997), but their primary responsibility is to central government (Oyugi: 2000; Manor: 1999; Agrawal and Ribot: 1999)³. Generally, the power of deconcentrated units are delegated by the supervising ministries. Deconcentration is a ‘weak’ form of decentralization because the downward accountability relations from which many benefits are expected are not as well established as in democratic or political forms of decentralization.* Penjelasan teoritik yang dikemukakan oleh Ribot di atas dapat diartikan bahwa dekonsentrasi atau desentralisasi administratif, menyangkut penyerahan kekuasaan ke cabang lokal dari pemerintah pusat, atau yang memberikan pelayanan di daerah. Lembaga yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan administratif lokal diangkat oleh pemerintah pusat. Mereka dapat saja memiliki beberapa pertanggungjawaban ke bawah yang dibangun dalam pelaksanaan fungsi mereka. Tetapi tanggung jawab utama mereka adalah kepada pemerintah Pusat. Dapat disimpulkan bahwa, kekuatan unit dekonsentrasi yang didelegasikan oleh departemen (kementerian) pengawasan. Lebih lanjut dijelaskan bahwa dekonsentrasi adalah bentuk desentralisasi yang lemah karena hubungan akuntabilitas ke masyarakat tidak kuat seperti dalam bentuk desentralisasi demokrasi atau politik. Pada pemahaman desentralisasi administratif menunjukkan bahwa wewenang pemerintah Pusat sebagai pemberi kewenangan administratif lebih dominan, bahkan aparat yang diberikan kewenangan hanya melaksanakan apa yang ditugaskannya semata. Semuanya

² Lebih jelas dikemukakan oleh Ribot dengan mengutip pendapat Rondinelli et al. (1969:75) bahwa: *In earlier literatur, transfer from central to administrative and elected units of local government were often conflated and called devolution. This conflation is easily made when theorists and practitioners assume that the choices and needs of local populations are automatically taken into account by local administrations.*

³ Ribot (2002: iii) memberi catatan bahwa: *that local governments may also have technical agents and administrators, but when they are accountable to local representatives.*

dipertanggungjawabkan kepada pemerintah Pusat. Oleh karenanya jenis desentralisasi administratif atau dekonsentrasi ini merupakan desentralisasi yang lemah bagi si penerima kewenangan.

Memperhatikan pada beberapa pendapat mengenai konsep desentralisasi di atas, secara konten bahwa desentralisasi meliputi hal yang menyangkut kekuasaan, kewenangan, administrasi dan wilayah. Kondisi demikian dalam pemahaman Rondinelli (1983: 18-25) mengenai desentralisasi, memiliki beberapa bentuk yang secara praktik dalam penyelenggaraan pemerintahan berbeda satu sama lainnya. Perbedaan dari desentralisasi tersebut disebutkan oleh Rondinelli sebagai berikut: *"They refer to four major form of decentralization: deconcentration, delegation to semi autonomous or parastatal agencies, devolution to local governments, and transfer of functions from public to nongovernment institution."* Dalam pemahaman Rondinelli tersebut bahwa para ahli banyak merujuk keempat bentuk utama desentralisasi yaitu: dekonsentrasi, delegasi untuk semi-otonom atau organisasi parastatal, devolusi untuk pemerintah daerah, dan alih fungsi dari masyarakat kepada lembaga non pemerintah. Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa desentralisasi dapat dilakukan dalam empat bentuk⁴, yaitu:

1. Dekonsentrasi wewenang administratif;
2. Delegasi kepada penguasa otorita (semi otonom);
3. Devolusi kepada pemerintah daerah;
4. Pemandahan fungsi dari pemerintah kepada swasta.

Penjelasan konsep teori di atas dan pengkategorian dari substansi teorinya Rondenelli (1983) tersebut, maka dalam hal desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah Pusat terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, setidaknya dalam penyelenggaraan pemerintahan terbagi ke dalam tiga konsep dalam desentralisasi yaitu: dekonsentrasi, delegasi dan devolusi. Dekonsentrasi sebagai desentralisasi administratif adalah merupakan desentralisasi yang hanya penyerahan tanggung jawab kepada daerah untuk membantu penyelenggaraan urusan pemerintah

⁴ Dapat dilihat juga dalam uraian Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia: Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Jakarta: Averroes Press, 2005, hal.3, Ratnawati, *Desentralisasi Dalam Konsep dan Implementasinya di Indonesia (ed.)*, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 203, hal. 76-77.

pusat. Dalam pandangan Ratnawati (2003: 76), di sini tidak ada transfer kewenangan yang nyata. Bawahan menjalankan kewenangan atas nama atasannya dan bertanggung jawab kepada atasannya. Sedangkan delegasi merupakan kewenangan pembuatan keputusan dan penyelenggaraan suatu hal untuk menjalankan fungsi-fungsi politik tertentu pada daerah atau organisasi tertentu yang menerima wewenang delegatif. Ratnawati (2003: 77) menjelaskan bahwa transfer (pelimpahan) tanggung jawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi di luar birokrasi pemerintah dan dikontrol secara langsung oleh pemerintah Pusat. Sedangkan pemahaman atas konsep devolusi merupakan desentralisasi yang sesungguhnya, yaitu desentralisasi demokratis atau desentralisasi politik, dimana rakyat memegang kekuasaan untuk menentukan pengambilan keputusan dalam merencanakan dan melaksanakan apa yang menjadi tujuan mereka. Ratnawati (2003: 77) menjelaskan bahwa devolusi sebagai pembentukan dan pemberdayaan unit-unit pemerintahan di tingkat lokal oleh pemerintah Pusat dengan kontrol pusat seminimal mungkin dan terbatas pada bidang-bidang tertentu saja.

Berdasarkan pada pengertian dan konsep teori desentralisasi yang sangat luas maka sejatinya desentralisasi yang bermakna politik adalah devolusi. Ratnawati dalam Karim (2003: 77) mengutip pendapat Hanson (1964) bahwa devolusi (*devolution*) sebagai desentralisasi politik (*political decentralization*). Menurutnya, devolusi sering pula disebut sebagai *democratic decentralization* karena terjadinya penyerahan wewenang/kekuasaan kepada lembaga perwakilan rakyat daerah yang dipilih atas dasar pemilihan.

Dalam hal devolusi sebagai desentralisasi politik dimana kewenangan/kekuasaan diserahkan, maka menurut Turner dan Hulme yang dikutip oleh Ratnawati dalam Karim (2003: 77) yang berkuasa adalah masyarakat di daerah. Turner dan Hulme (1997: 154) menyatakan: *When authority is delegated by devolution, a typical accountability mechanism is local elections in which the local population is ultimately the 'higher authority'*. Dalam hal ini diartikan Ratnawati (2003) bahwa otonomi daerah adalah otonominya masyarakat; bukan otonominya pemerintah daerah atau otonominya elit-elit lokal saja. Berdasarkan penjelasan tersebut bahwa substansi dari desentralisasi yang menghasilkan otonomi daerah adalah adanya partisipasi masyarakat. Dengan partisipasi masyarakat maka akan

tumbuh kemandirian masyarakat dalam menentukan masa depan mereka sendiri dengan otonomi yang mereka miliki.

Mengapa Perlu Desentralisasi?

Perdebatan sentralisasi dan desentralisasi dalam pilihan azas dalam penyelenggaraan pemerintahan menjadi sering diperbincangkan, terutama dalam diskusi mengenai demokratisasi. Mengapa perlu desentralisasi? Ini sebuah pertanyaan yang perlu dijawab terkait dengan berbagai alasan secara teori dan konsep desentralisasi sebagai salah satu azas penyelenggaraan pemerintahan yang dipilih sebagai bagian dari proses demokratisasi. Dalam pembahasan Smith (1986) yang dikutip oleh Ratnawati dalam Karim (2003: 78-79), desentralisasi diperlukan pada umumnya karena faktor-faktor: 1) untuk pendidikan politik; 2) untuk latihan kepemimpinan politik; 3) untuk memelihara stabilitas politik; 4) untuk mencegah konsentrasi kekuasaan di pusat; 5) untuk memperkuat akuntabilitas publik; dan 6) untuk meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat. Jelas bahwa poin-poin penting yang dipaparkan dalam teorinya Smith mengindikasikan bahwa substansi dari desentralisasi menjadi pilihan bagi beberapa negara dalam penyelenggaraan pemerintahannya lebih pada penguatan dan stabilitas pemerintahan karena melalui desentralisasi juga ada pendidikan politik dan kepemimpinan politik yang lebih baik. Pada sisi yang lain dengan desentralisasi maka secara perlahan akan meningkatkan kepekaan elite politik/pemerintahan atas berbagai kebutuhan masyarakat. Pada akhirnya melalui desentralisasi ini maka hubungan antara pemerintah Pusat, pemerintah daerah dan masyarakat akan semakin baik. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan akan dengan mudah untuk dicapai melalui desentralisasi.

Rasyid dalam Syamsudin Haris (2007: 16) mengemukakan bahwa, "kebijakan desentralisasi untuk otonomi daerah pada dasarnya merupakan koreksi terhadap kegagalan sistem sentralisasi dan uniformisasi pemerintahan yang selama ini berlaku". Di sini jelas Rasyid menyimpulkan bahwa desentralisasi adalah merupakan kebijakan sebagai jawaban dari kegagalan yang terjadi akibat dari kebijakan sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sejalan dengan pendapat tersebut, Imawan (2007) menyebutkan bahwa desentralisasi menghasilkan pemerintahan

lokal (*local government*).⁵ Hubungan antara desentralisasi dengan pemerintahan daerah, dalam pembahasan lebih luas Rondinelli (1983: 35) menjelaskan bahwa, *"By decentralizing, a 'superior' government – one encompassing a large jurisdiction – assign responsibility, authority, or function to a 'lower' governmental unit – one encompassing a smaller jurisdiction – that is assumed to have some degree of autonomy"*. Melalui desentralisasi, pemerintah yang lebih tinggi – berdasarkan tanggung jawab yurisdiksi – menetapkan tanggung jawab, otoritas, atau fungsi untuk pemerintah yang lebih rendah – meliputi yurisdiksi yang lebih kecil – yang diasumsikan memiliki beberapa tingkatan otonomi.

Perubahan pilihan model penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi ini sebagai konsekuensi dari demokratisasi dalam sistem politik pada berbagai negara yang sedang berubah. Desentralisasi sebagai azas penyelenggaraan pemerintahan melahirkan otonomi daerah. Terkait dengan hal tersebut Rasyid dalam Haris (2007: 16) menjelaskan butir-butir substansial dari desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah sebagai berikut:

"Kebijakan desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah adalah salah satu bentuk implementasi dari kebijakan demokratisasi. Dalam konteks administrasi pemerintahan, demokrasi memang bergandengan tangan dengan desentralisasi. Artinya, tidak ada demokratisasi pemerintahan tanpa desentralisasi⁶...Otonomi daerah dalam konteks ekonomi bermakna perluasan kesempatan bagi masyarakat dan pemerintahan daerah untuk mengejar kesejahteraan dan memajukan dirinya..., otonomi daerah dalam konteks sosial bermakna sebagai peluang yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengembangkan kualitas masyarakatnya dan berbagi tanggung jawab dengan pemerintah pusat dalam meningkatkan pelayanan di bidang pendidikan, kesehatan, dan pelayanan sosial lainnya...dalam konteks kebudayaan, otonomi daerah bermakna sebagai peluang yang terbuka luas bagi daerah-daerah untuk menggali dan mengembangkan nilai-nilai dan karakter budaya setempat."

Berdasarkan pada alasan substansial yang dikemukakan oleh Rasyid tersebut, jelas bahwa kebijakan desentralisasi cukup bermanfaat dari

⁵ Riswanda Imawan, *Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance*, dalam Syamsudin Haris (ed), *Desentralisasi & Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2007, hal. 40.

⁶ Dalam konteks pratik dan pragmatis, Rasyid menjelaskan lebih jauh bahwa desentralisasi ini terutama relevan dengan negara yang wilayahnya luas dan berpenduduk besar, karena diasumsikan bahwa rakyat sebagai pihak yang berdaulat bukan saja harus dilayani lebih baik, tetapi juga harus diberi akses yang cukup di dalam pengambilan keputusan.

berbagai aspek baik dari penyelenggaraan pemerintahan, ekonomi, sosial maupun kebudayaan. Sisi positif yang dilihat lebih kepada masyarakat sebagai bagian yang memegang peranan penting dalam desentralisasi. Posisi masyarakat sebagai pemegang peranan penting dalam pandangan kaum liberalis lebih positif dan optimistik.⁷ Sisi positif dari desentralisasi ini dijelaskan oleh Smith (1985: 19-37) yang dikutip oleh Pratikno (2007) dalam Haris (2007: 26) bahwa: Pemerintahan di daerah yang dijalankan secara demokratis akan memberikan ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk ikut menuangkan kedaulatannya. Hal ini bukan saja akan memperkuat proses demokrasi lokal, tetapi juga memberikan kontribusi bagi demokrasi dan integritas nasional. Dalam pandangan ini semakin menunjukkan posisi penting dari masyarakat sebagai pemilik kedaulatan.

Berbeda halnya dalam pandangan Marxian, pemerintahan daerah dalam konteks hubungan dengan pemerintah Pusat, bahwa antara keduanya tidak perlu dipisahkan. Konsep negara hanya ada dalam pemerintahan Pusat dan pemerintahan daerah menjadi tidak ada. Dengan demikian jelas bahwa desentralisasi ada hanya dalam konsep negara yang menganut sistem demokrasi. Pratikno (2007) dalam Haris (2007: 27) menjelaskan bahwa, "...hubungan antara pusat dan daerah harus dilihat bukan semata-mata sebagai fenomena hubungan internal negara, namun sebagai antar '*polity*'. Oleh karena itu, istilah yang lebih tepat digunakan adalah hubungan antara '*national polity*' dengan '*local polity*'". Posisi pemerintahan daerah dalam pemahaman tersebut adalah tidak sebatas pada administrasi penyelenggaraan pemerintahan, namun didalamnya menyangkut masyarakat yang memiliki kedaulatan politik untuk menentukan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal yang menjadi alasan menurut Pratikno (2007) bahwa yang mempunyai otonomi adalah masyarakat daerah, bukan pemerintah daerah, maka penyaluran aspirasi daerah ini harus dirumuskan dari proses demokrasi lokal. Secara tegas dikemukakan lebih lanjut terkait dengan jika demokrasi lokal tidak dirumuskan, oleh Pratikno mengutip pendapat Mawhood (1983: 8-10): apabila tidak (tidak ada demokrasi lokal), desentralisasi hanya menggambarkan pendesentralisasian kewenangan pemerintah nasional kepada elit lokal, dan sama sekali bukan kepada masyarakat lokal. Pendapat Mawhood tersebut semakin menguatkan bahwa secara substansi

⁷ Dapat dilihat dari penjelasan Pratikno, dalam Haris (2007: 26-27)

desentralisasi adalah implementasi demokrasi di tingkat lokal dengan penguatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam pandangan positif implementasi kebijakan desentralisasi banyak mengandung sisi baiknya dalam penguatan demokrasi dalam pemerintahan daerah. Beberapa alasan mengapa desentralisasi menjadi pilihan dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal, Rondinelli (2002: 14) menyebutkan setidaknya ada 14 alasan: “...*the variety of arguments that have been made for decentralizing development planning and administration in Third World countries.*”⁸

Memperhatikan dari 14 alasan yang dikemukakan oleh Rondinelli (1983) terkait dengan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka bila diartikan secara garis besar dapat dijelaskan sebagai berikut:

- (1) Desentralisasi dapat menjadi sarana untuk mengatasi keterbatasan perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen.
- (2) Desentralisasi dapat memotong birokrasi yang rumit dan prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah Pusat.
- (3) Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat. Kontak hubungan yang meningkat antara antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan menghasilkan perumusan kebijakan yang lebih realistik dari pemerintah.
- (4) Desentralisasi juga dapat memungkinkan terjadinya “penetrasi” yang lebih baik dari kebijakan pemerintah Pusat ke daerah-daerah jauh dari ibukota negara, dimana rencana pemerintah Pusat sering tidak

⁸ Dapat dilihat secara jelas dalam Rondinelli, “Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries, *International Review of Administrative Science*, Vol. XLVII, No. 2 (1981): 133-145, from which this section draws heavily.

difahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elit lokal, dan dimana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.

- (5) Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, keagamaan, etnis, dan suku dalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumberdaya dan investasi pemerintah.
- (6) Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga swasta di daerah dan provinsi, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh departemen yang ada di Pusat, seperti pemeliharaan jalan dan infrastruktur investasi di daerah terpencil dari ibukota nasional. Hal ini juga bisa memberikan pejabat lokal kesempatan untuk mengembangkan keterampilan mereka manajerial dan teknis.
- (7) Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di Pusat dengan menghilangkan pejabat manajemen atas tugas-tugas rutin yang dapat lebih efektif dilakukan oleh staf lapangan atau pejabat daerah.
- (8) Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur dimana kegiatan berbagai departemen di pemerintah Pusat dan lembaga yang terlibat dalam pembangunan dapat dikoordinasikan secara lebih efektif satu sama lain dan dengan orang-orang dari pemimpin lokal dan organisasi nonpemerintah dalam berbagai daerah.
- (9) Struktur pemerintahan desentralisasi diperlukan untuk melembagakan partisipasi warga dalam perencanaan pembangunan dan manajemen. Struktur pemerintahan yang terdesentralisasi dapat memfasilitasi pertukaran informasi tentang kebutuhan lokal dan tuntutan saluran politik dari masyarakat setempat untuk kementerian nasional.
- (10) Dengan membuat sarana alternatif pengambilan keputusan, desentralisasi mungkin mengimbangi pengaruh atau kontrol terhadap kegiatan pembangunan oleh elit lokal bercokol, yang seringkali tidak simpatik dengan kebijakan pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kelompok miskin di masyarakat perdesaan.

- (11) Desentralisasi dapat menyebabkan administrasi lebih fleksibel, inovatif, dan kreatif. Unit administratif regional, provinsi, atau kabupaten mungkin memiliki peluang lebih besar untuk menguji inovasi dan bereksperimen dengan kebijakan baru dan program di daerah yang dipilih, tanpa harus membenarkan mereka untuk seluruh negeri.
- (12) Desentralisasi perencanaan pembangunan dan fungsi manajemen memungkinkan pemimpin lokal untuk mencari layanan dan fasilitas lebih efektif dalam masyarakat, untuk mengintegrasikan daerah terpencil atau tertinggal ke dalam ekonomi regional dan untuk memantau dan mengevaluasi pelaksanaan proyek-proyek pembangunan yang lebih efektif daripada yang dapat dilakukan oleh pusat badan perencanaan.
- (13) Desentralisasi dapat meningkatkan stabilitas politik dan persatuan nasional dengan memberikan kelompok di berbagai bagian negara kemampuan untuk berpartisipasi lebih langsung dalam pengambilan keputusan pembangunan, sehingga meningkatkan "saham" dalam memelihara sistem politik.
- (14) Dengan mengurangi disekonomis skala melekat dalam *overconcentration* pengambilan keputusan di ibukota nasional, desentralisasi dapat meningkatkan jumlah barang publik dan biometrik - dan efisiensi dengan yang mereka sampaikan dengan biaya lebih rendah.

Dalam pembahasan yang berbeda tanpa bermaksud mereduksi dari alasan dilaksanakannya desentralisasi seperti dikemukakan oleh Rondinelli di atas, Lili Romli (2007: 8) menjelaskan bahwa ada tiga alasan mengapa menerapkan kebijakan desentralisasi. *Pertama*, untuk menciptakan efisiensi penyelenggaraan administrasi pemerintahan. *Kedua*, untuk memperluas otonomi daerah. *Ketiga*, untuk beberapa kasus, sebagai strategi untuk mengatasi stabilitas politik.

Berdasarkan keseluruhan uraian terkait dengan mengapa desentralisasi perlu dilaksanakan, ternyata lebih terkait dengan konsep demokrasi, demokratisasi dan partisipasi masyarakat. Dalam hubungan ini Nelson Kafsir dalam Lili Romli (2007: 8) menjelaskan bahwa alasan menerapkan desentralisasi lebih didasarkan pada pertimbangan untuk

meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan untuk mempercepat proses pembangunan ekonomi daerah.

Penguatan atas berbagai pendapat mengenai manfaat dari desentralisasi, Mardiasmo (2002: 6-7) menjelaskan bahwa, "Secara teoritis, desentralisasi ini diharapkan akan menghasilkan manfaat nyata yaitu: *pertama*, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa, kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumberdaya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah. *Kedua*, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap. Kemandirian masyarakat di daerah menjadi satu ukuran yang hendak dicapai melalui desentralisasi.

Pada tataran empiris, menurut Mardiasmo (2002: 6-7) berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Huther dan Shah (1998) di 80 negara terlihat bahwa kualitas pemerintahan, yang merupakan variabel gabungan dari partisipasi masyarakat, orientasi pemerintah, pembangunan sosial, dan manajemen ekonomi (makro), berhubungan positif dengan derajat desentralisasi. Semakin tinggi derajat desentralisasi yang ada di suatu negara semakin tinggi pula partisipasi masyarakatnya, orientasi pemerintah, pembangunan sosial, dan manajemen ekonomi (makro). Dengan demikian berdasarkan konsep teori yang dikemukakan di atas jelas bahwa desentralisasi dalam penerapannya pada negara yang menganut sistem demokrasi adalah tepat dengan alasan yang mereka kemukakan. Melalui desentralisasi maka akan terjadi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sebenarnya (otonomi daerah) dimana rakyat memegang peranan penting dalam pengambilan keputusan.

Dimensi - dimensi Desentralisasi

Dalam pelaksanaan dari konsep desentralisasi maka akan menjadi sulit melakukan evaluasi atau penilaian apabila tidak jelas standar atau ukuran yang dipergunakan. Untuk hal tersebut menjadi penting bagi kita untuk memahami konsep yang dapat dipergunakan dalam dimensi desentralisasi sebagai bagian untuk melakukan analisis atas penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan. Dimensi-dimensi dari

desentralisasi diperlukan untuk melakukan analisis terhadap penyelenggaraan desentralisasi. Dalam studi yang dilakukan di Afrika oleh Ribot (2002: 16) dengan memperhatikan pada dimensi aktor, kekuasaan dan akuntabilitas dijelaskan bahwa terdapat sejumlah kerangka yang telah digunakan untuk analisis desentralisasi di Afrika. 'Aktor, kekuasaan dan akuntabilitas' kerangka dari Agwal dan Ribot (1999) digunakan dalam analisis ini. Dalam kerangka ini para aktor lokal, kekuasaan yang mereka pegang, dan hubungan akuntabilitas di mana mereka tertanam, adalah elemen dasar untuk menganalisis jenis desentralisasi berlangsung.

Aktor, dimensi aktor ini sebagai variabel penting dalam desentralisasi, aktor yang dimaksudkan di sini adalah para pelaku penting dalam penyelenggaraan desentralisasi yang satu sama lain saling berhubungan dan saling berkait. Remy Prud'homme (2001: 13) yang dikutip kembali oleh Ribot (2002: 16) menjelaskan bahwa: "Tidak ada desentralisasi tanpa ketidakbergantungan yang relatif dan responsif dari politik lokal (atau lebih tepatnya: sub nasional) dari pemerintah". Ribot (2002: 17) menjelaskan bahwa siapa yang mewakili masyarakat setempat dan yang menerima kekuasaan dalam desentralisasi? Berbagai aktor, termasuk lembaga yang dibentuk, kewenangan adat, administrasi yang ditunjuk, perwakilan lokal dari layanan teknis dan menteri-menteri, kelompok masyarakat, komite pembs dan LSM, menerima kekuasaan atas nama desentralisasi. Jenis aktor yang diberdayakan dalam desentralisasi membentuk hasil yang dapat diharapkan. Aktor yang berbeda yang tertanam di berbagai jenis hubungan akuntabilitas, dan hubungan ini membentuk cara-cara di mana mereka menggunakan kekuasaan mereka. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa beberapa aktor khas terkait dengan kekuasaan kepada siapa kekuasaan sedang dilimpahkan atas nama desentralisasi,

Berkaitan dengan penjelasan di atas, Prud'homme (2001) dalam Ribot (2002: 17) menegaskan terkait dengan aktor dalam desentralisasi bahwa aturan yang mengatur pembentukan dan fungsi pemerintah daerah merupakan bagian integral dari desentralisasi. Proses untuk memilih atau berwenang mempertanggungjawabkan ke atas yang berorientasi pada berbagai hasil daripada proses itu dipilih pertanggungjawaban kepada masyarakat. Lebih lanjut Ribot (2002: 17) mengutip pendapat Olowu (2001) bahwa: Memahami implikasi desentralisasi memerlukan pemahaman rinci

tentang para aktor yang dipilih, didukung dan diberdayakan dalam peta politik-administratif lokal dan hubungannya antara pemerintah Pusat dan masyarakat di daerah,

Memperhatikan pada paparan di atas dimana dimensi aktor dalam penyelenggaraan desentralisasi menjadi penting dijadikan sebagai bagian penting dalam analisis. Karena sejatinya setiap aktor memiliki kepentingan juga terkait dengan penyelenggaraan desentralisasi pada pemerintahan daerah. Berbagai kepentingan yang dimaksud biasanya terkait dengan penguasaan dan pengelolaan sumberdaya daerah. Oleh karenanya pola hubungan antara pemerintah Pusat, pemerintah daerah dan masyarakat menjadi hal yang senantiasa menarik untuk dilihat. Persinggungan politis antara ketiganya sangat menarik dan cukup dinamis. Pada sisi lain juga keterlibatan elite-elite politik lokal, LSM dan swasta dalam setiap pengambilan keputusan di daerah menjadi hal yang cukup menarik untuk dianalisis.

Kekuasaan, dalam dimensi ini yang dimaksudkan oleh Ribot bahwa dalam desentralisasi maka yang menjadi penting adalah bagaimana proses dan terpilihnya seseorang di dalam lembaga perwakilan politik daerah. Dalam konteks di Indonesia maka yang dimaksudkan adalah adanya wakil-wakil rakyat di DPRD yang dipilih melalui pemilu yang jujur dan adil. Ribot menyebutkannya sebagai *Elected councils as local authorities in decentralization* (terpilih sebagai dewan pemerintah lokal dalam desentralisasi). Dengan demikian adanya wakil rakyat di DPRD menjadi unsur yang penting dalam desentralisasi. Ribot (2002: 17) menguraikan bahwa pembentukan dewan perwakilan di tingkat lokal/daerah menjadi penting dilaksanakan. Hal ini terkait dengan kemampuan dalam merespon berbagai kepentingan masyarakat di daerah. Keberadaan lembaga perwakilan di tingkat daerah ini merupakan representasi dari masyarakat dalam pengambilan keputusan pada perencanaan dan pelaksanaan desentralisasi dari kewenangan yang menjadi tanggung jawab daerah yang bersangkutan.

Akuntabilitas, dalam dimensi ini yang dimaksudkan oleh Ribot bahwa penyelenggaraan desentralisasi dalam pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah (pemimpin yang berkuasa) harus memiliki akuntabilitas dari masyarakat yang dipimpinnya. Ribot mengistilahkannya *chiefs as local authorities in decentralization*. Terkait dengan

hal ini Ole Therkildsen (1993: 87) yang dikutip oleh Ribot (2002: 20) menjelaskan bahwa otoritas politik tradisional sering dipandang sebagai kepanjangan tangan dari negara (Pusat) di wilayah tersebut, dan biasanya dianggap tidak efisien, korup, tidak demokratis dan tidak memperhatikan kelompok perempuan. Pendapat Lain dikemukakan oleh Porter dan Young (1998: 523) dalam Ribot (2002: 21) hal yang tidak boleh diabaikan bahwa dalam pengelolaan lingkungan, keterwakilan mereka dalam hal perlindungan sumberdaya alam sebagai hal yang penting. Disini mengisyaratkan bahwa kewenangan adat atau otoritas tradisional dianggap penting dalam pelaksanaan desentralisasi. Oleh karenanya kepemimpinan tradisional seperti halnya adat yang berkembang di masyarakat dan sudah ada sejak masa sebelum desentralisasi dari pemerintah pusat dilaksanakan keberadaan mereka sudah diakui eksistensinya. Dengan demikian maka kepemimpinan tradisional cukup berperanan dalam pelaksanaan desentralisasi pada pemerintahan daerah.

Pendapat lain terkait dengan bagaimana desentralisasi dapat dilaksanakan dengan baik dan berhasil mencapai sukses, dikemukakan oleh Legowo dalam Shimomura (ed) (2003: 68) bahwa, "*A successful process of decentralization would result subsequently in the establishment of governance at local levels. In other words, decentralization is a process of making local government. When this process is put in to the framework of democracy, the output of such decentralization would be good local governance*". Dari pengertian tersebut menyebutkan bahwa kesuksesan dari proses desentralisasi akan menghasilkan konsekuensi dalam mewujudkan kestabilan tata pemerintahan yang baik di tingkat lokal. Ketika proses ini menggunakan kerangka kerja dari demokrasi, maka hasil akhir dari desentralisasi adalah terwujudnya tata pemerintahan daerah yang baik. Dengan demikian maka upaya pencapaian tujuan penyelenggaraan desentralisasi dimana kesejahteraan masyarakat akan terwujud hanya akan bisa dicapai apabila tata pemerintahan daerah baik (*Good Governance*).

Konsep Desentralisasi Pendidikan

Dalam pembahasan desentralisasi politik yang mengandung pengertian devolusi, maka yang dimaksudkan dalam desentralisasi pendidikan di sini adalah penyelenggaraan urusan pendidikan kepada kabupaten/kota menjadi urusan daerahnya sesuai dengan amanah UU

Nomor 32 Tahun 2004. Secara nyata dijelaskan dalam UU tersebut bahwa selain lima urusan yang menjadi urusan pemerintah Pusat, maka semua urusan menjadi urusan rumah tangga daerah otonom, termasuk didalamnya bidang pendidikan. Untuk lebih memahami dalam analisis atas desentralisasi bidang pendidikan ini, maka kita pahami terlebih dahulu secara konsep teori yang dikemukakan oleh para ahli di bidang politik maupun pemerintahan.

Desentralisasi pendidikan didefinisikan oleh Hamzah (2008) sebagai upaya untuk mendelegasikan sebagian atau seluruh wewenang di bidang pendidikan yang seharusnya dilakukan oleh unit atau pejabat Pusat kepada unit atau pejabat di bawahnya, atau dari pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah, atau dari pemerintah kepada masyarakat. Salah satu wujud dari desentralisasi ialah terlaksananya proses otonomi dalam penyelenggaraan pendidikan.⁹ Disini mengindikasikan bahwa penyerahan kewenangan dalam penyelenggaraan pendidikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang ada di bawahnya sebagai pemahaman dari desentralisasi pendidikan. Bahwa melalui desentralisasi yang dalam pelaksanaannya disebutkan sebagai otonomi daerah adalah upaya melalui mana masyarakat memegang peranan dalam penyelenggaraan pendidikan di daerah.

Berbeda dengan Hamzah, pengertian dari desentralisasi pendidikan dijelaskan oleh Hardiyanto (2004) bahwa desentralisasi pendidikan merupakan salah satu model pengelolaan pendidikan yang menjadikan sekolah sebagai proses pengambilan keputusan dan merupakan salah satu upaya untuk memperbaiki kualitas pendidikan serta sumberdaya manusia termasuk profesionalitas guru yang belakangan ini dirisaukan oleh berbagai pihak baik secara regional maupun secara internasional.¹⁰ Dalam definisi dari Hardiyanto ini pemahaman desentralisasi pendidikan lebih kepada pihak sekolah sebagai subyek dalam penyelenggaraan pendidikan. Dalam hal ini lebih sempit dari pemahaman Hamzah, dimana sekolah sebagai pengambil keputusan dalam dalam penyelenggaraan pendidikan.

⁹ Hamzah B. Uno, *Profesi Kependidikan: Problema, Solusi, dan Reformasi Pendidikan di Indonesia*, Jakarta: PT Bumi Aksara, Cet, II, 2008, h. 35

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

Secara konseptual desentralisasi pendidikan memiliki tujuan agar terdapat keterlibatan masyarakat dan sekolah serta pemerintah daerah dalam pengelolaan pendidikan semakin berkualitas. Pada sisi yang lain desentralisasi pendidikan ini juga merupakan konsekuensi dari adanya demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dapat kita lihat pendapat Paqueo dan Lammaert bahwa desentralisasi pendidikan memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah maupun sekolah untuk mengambil keputusan terbaik tentang penyelenggaraan pendidikan di daerah atau sekolah yang bersangkutan berdasarkan potensi daerah dan *stakeholders* sekolah. Oleh karenanya, desentralisasi pendidikan disamping diakui sebagai kebijakan politis yang berkaitan dengan pendidikan, juga merupakan kebijakan yang berkait dengan banyak hal. Paqueo dan Lammaert menunjukkan alasan-alasan desentralisasi penyelenggaraan pendidikan yang sangat cocok untuk kondisi Indonesia, yaitu: (1) kemampuan daerah dalam membiaya pendidikan; (2) peningkatan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pendidikan dari masing-masing daerah; (3) redistribusi kekuatan politik; (4) peningkatan kualitas pendidikan; dan (5) peningkatan inovasi dalam rangka pemuasan harapan seluruh warga negara¹¹.

Menurut Marihot Manulang¹² setidaknya ada 4 dampak positif untuk mendukung kebijakan desentralisasi pendidikan, yaitu: 1) Peningkatan mutu, yaitu dengan kewenangan yang dimiliki sekolah maka sekolah lebih leluasa mengelola dan memberdayakan potensi sumber daya yang dimiliki; 2) Efisiensi keuangan hal ini dapat dicapai dengan memanfaatkan sumber-sumber pajak lokal dan mengurangi biaya operasional; 3) Efisiensi administrasi, dengan memotong mata rantai birokrasi yang panjang dengan menghilangkan prosedur yang bertingkat-tingkat; 4) Perluasan dan pemerataan, membuka peluang penyelenggaraan pendidikan pada daerah pelosok sehingga terjadi perluasan dan pemerataan pendidikan.

Konsep desentralisasi pendidikan merujuk kepada pengalihan – kalau tidak dikatakan pembagian – wewenang pengambilan keputusan dan tanggung jawab pelaksanaan tugas. Secara spesifik, yakni adanya proses pengalihan wewenang (*transfer of authority*) dalam organisasi pendidikan

¹¹ V. Paqueo dan J. Lammert, *Decentralization in Education*, New York: Education Reform dan Management Thematic Group, 2000, hal. 23.

¹² http://www.hariansib.com/index.php?option=com_content&task=view&id=8202&Itemid=9, diakses pada tanggal 4 April 2012.

dari satu tingkatan yang lebih tinggi kepada tingkatan lain yang lebih rendah. Tingkatan pemegang wewenang dalam dunia pendidikan sendiri pada dasarnya terletak pada empat level: pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, distrik, atau pemerintah daerah kabupaten/kota, dan sekolah atau satuan pendidikan (Welsh dan McGinn dalam *Fundamentals of Educational Planning* Vol 64; 1999).

Lebih lanjut Welsh dan McGinn (1999) menjelaskan bahwa, *the question of decentralization features prominently in discourses on public sector management, and education sector management in particular. The issue of central control versus regional autonomy is not new to public sector management, appearing on national policy agendas and the agendas of donor agencies since the 1970s.* (Decentralization as a Concept and in the Education Sector, prepared by Dominique Altner and Klaus Bahr, UNESCO-BKK, *Mekong Institute-UNESCO Course on Decentralized Education Planning in the context of Public Sector Management Reform*). Secara sederhana mengandung makna bahwa pertanyaan desentralisasi sering terungkap dalam wacana manajemen sektor publik, dan manajemen sektor pendidikan pada khususnya. Masalah kontrol pusat terhadap otonomi daerah bukanlah hal baru untuk manajemen sektor publik, hal ini banyak muncul pada agenda kebijakan nasional dan agenda lembaga donor sejak 1970-an.

Beberapa prinsip dalam desentralisasi pendidikan yang dikemukakan oleh Welsh dan McGinn (1999) bahwa pada prinsipnya, desentralisasi berlaku untuk semua fungsi penting termasuk sektor pendidikan, antara lain dalam hal: (1) perencanaan dan pemantauan rencana implementasi; (2) anggaran dan manajemen keuangan; (3) manajemen personalia; (4) manajemen akademik; dan (5) penyediaan infrastruktur termasuk pengadaan. Secara detail pemikiran empat hal dalam melihat desentralisasi pendidikan maka dapat dijelaskan secara konsep teori ideal sebagai berikut:

- (1) Perencanaan, pelaksanaan dan monitoring: di semua negara, pemerintah Pusat tetap memiliki fungsi pengaturan kebijakan nasional dan di sebagian besar negara untuk perencanaan nasional, termasuk jangka panjang dan perencanaan jangka menengah. Di beberapa negara, fungsi perencanaan strategis juga tanggung jawab entitas regional atau provinsi. Untuk tingkat pendidikan dianggap strategis, seperti pendidikan menengah di banyak negara, pemetaan sekolah tetap menjadi fungsi terpusat sementara tanggung jawab telah

diserahkan kepada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah untuk pendidikan dasar. Sebagai hasil desentralisasi, pemantauan semakin haus informasi dan sistem evaluasi tumbuh di sektor pendidikan di seluruh dunia.

- (2) Anggaran dan manajemen keuangan: persiapan anggaran dan alokasi, manajemen pengeluaran dan pemantauan merupakan tanggung jawab bersama antara Pusat dan pemerintahan daerah. Ada negara-negara dimana Departemen Pendidikan tidak terlibat dalam proses alokasi anggaran. Di banyak negara anggaran pendidikan sekitar 80% dilaksanakan melalui anggaran pemerintah tingkat lokal. Hal ini menunjukkan bahwa pada hakikatnya, pembiayaan pendidikan sudah jauh lebih terdesentralisasi.
- (3) Manajemen personalia: di banyak negara kekuatan keputusan pada fungsi manajemen personalia, sebagai kunci khususnya dalam pendistribusian personalia dan tetap sebagai alat pemerintah pusat yang paling menentukan pelaksanaan perencanaan nasional untuk mengarahkan dan mempengaruhi keputusan perencanaan daerah.
- (4) Manajemen akademik: di kebanyakan negara, pemerintah mempertahankan kontrol pusat atas isi pembelajaran dan standar melalui kurikulum. Desentralisasi fungsi manajemen akademik terbatas pada kegiatan ekstra kurikuler dengan muatan lokal, fleksibilitas dengan jadwal untuk menerapkan kurikulum inti yang ditentukan, otorisasi untuk memilih bahan bacaan. Di negara-negara dengan tradisi desentralisasi dalam hal akademik (terutama negara-negara Anglo-Saxon) ada kecenderungan menuju kembali sentralisasi dalam hal kurikulum, terkait dengan kekhawatiran tentang standar akademik dan tingkat kualifikasi dalam kondisi tekanan persaingan ekonomi. Kebijakan penilaian kinerja belajar, termasuk sistem pemeriksaan nasional dan persyaratan masuk standar ke tingkat pendidikan yang lebih tinggi, bertindak sebagai elemen sentralisasi yang kuat bahkan dalam sistem dengan tingkat tinggi otonomi sekolah.
- (5) Penyediaan infrastruktur: dalam fungsi banyak negara terkait dengan perencanaan infrastruktur, pembiayaan, pemeliharaan telah didesentralisasi ke tingkat yang lebih rendah dari pemerintah dan masyarakat lokal. Mereka menyangkut pengeluaran terutama modal. Konteks organisasi, termasuk cara konkret di mana fungsi kunci

tertentu sedang dilaksanakan dan dimonitor (misalnya melalui suatu sistem hubungan vertikal dan hubungan horizontal, struktur dan operasi dari Departemen Pendidikan) membentuk proses formulasi kebijakan pendidikan, perencanaan, termasuk perencanaan keuangan, dan alokasi sumberdaya dan cara sumberdaya kursus yang telah dipergunakan. Ini berkaitan dengan proses kebijakan perencanaan penganggaran dalam konteks desentralisasi. Ini berfokus pada perencanaan pendidikan dan pemantauan implementasi. Istilah desentralisasi digunakan terutama dalam kaitannya dengan reformasi pendidikan sektor pendidikan masyarakat, yaitu kegiatan pendidikan yang dibiayai dari anggaran publik.

Penyelenggaraan Desentralisasi Pendidikan di Indonesia

Urusan pendidikan merupakan bagian yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk penyelenggaraannya. Sebagaimana halnya urusan pokok, bidang pendidikan adalah urusan dasar dan wajib bagi penyelenggaraan di kabupaten/kota. Secara nasional masalah pembangunan dan penyelenggaraan pendidikan ini merupakan amanat dari UUD 1945, bahwa pemerintah wajib mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang. Oleh karenanya, maka sistem pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.

Pendidikan nasional mempunyai visi terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah. Dengan visi pendidikan tersebut, pendidikan nasional mempunyai misi yaitu:

1. Mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh rakyat Indonesia;

2. Membantu dan memfasilitasi pengembangan potensi anak bangsa secara utuh sejak usia dini sampai akhir hayat dalam rangka mewujudkan masyarakat belajar;
3. Meningkatkan kesiapan masukan dan kualitas proses pendidikan untuk mengoptimalkan pembentukan kepribadian yang bermoral;
4. Meningkatkan keprofesionalan dan akuntabilitas lembaga pendidikan sebagai pusat pembudayaan ilmu pengetahuan, ketrampilan, pengalaman, sikap, dan nilai berdasarkan standar nasional dan global; dan
5. Memberdayakan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan berdasarkan prinsip otonomi dalam konteks Negara Kesatuan RI.

Memperhatikan pada visi dan misi pendidikan nasional tersebut, maka sejatinya pendidikan nasional tersebut secara normatif ditegaskan memiliki fungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Jika memperhatikan pada penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional, pada hakekatnya pendidikan dalam konteks pembangunan nasional mempunyai fungsi: (1) pemersatu bangsa, (2) penyamaan kesempatan, dan (3) pengembangan potensi diri. Dengan demikian maka pendidikan diharapkan dapat memperkuat keutuhan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pada sisi yang lain memberi kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam pembangunan, dan memungkinkan setiap warga negara untuk mengembangkan potensi yang dimiliki secara optimal.

Dalam melaksanakan fungsi pendidikan nasional yang akan diwujudkan melalui berbagai kebijakan lanjutan oleh pemerintah Pusat dan pemerintah daerah, maka beberapa strategi pembangunan pendidikan yang ditetapkan dalam UU Sisdiknas antara lain sebagai berikut:

1. Pelaksanaan pendidikan agama serta akhlak mulia;

2. Pengembangan dan pelaksanaan kurikulum berbasis kompetensi;
3. Proses pembelajaran yang mendidik dan dialogis;
4. Evaluasi, akreditasi, dan sertifikasi pendidikan yang memberdayakan;
5. Peningkatan keprofesionalan pendidik dan tenaga kependidikan;
6. Penyediaan sarana belajar yang mendidik;
7. Pembiayaan pendidikan yang sesuai dengan prinsip pemerataan dan berkeadilan;
8. Penyelenggaraan pendidikan yang terbuka dan merata;
9. Pelaksanaan wajib belajar;
10. Pelaksanaan otonomi manajemen pendidikan;
11. Pemberdayaan peran masyarakat;
12. Pusat pembudayaan dan pembangunan masyarakat; dan
13. Pelaksanaan pengawasan dalam sistem pendidikan nasional.

Strategi pendidikan nasional tersebut selanjutnya menjadi arah kebijakan pembangunan pendidikan yang dijadikan dasar bagi pemerintah daerah. Oleh karenanya setiap pemerintah daerah diwajibkan merumuskan kebijakan pembangunan pendidikan lebih teknis operasional di tingkat daerah. Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan diuraikan pada pasal 59 bahwa standar pengelolaan pendidikan oleh pemerintah daerah yaitu: Pemerintah Daerah menyusun rencana kerja tahunan bidang pendidikan dengan memprioritaskan program:

- a. Wajib belajar;
- b. Peningkatan angka partisipasi pendidikan untuk jenjang pendidikan menengah;
- c. Penuntasan pemberantasan buta aksara;
- d. Penjaminan mutu pada satuan pendidikan, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah maupun masyarakat;
- e. Peningkatan status guru sebagai profesi;
- f. Akreditasi pendidikan;

- g. Peningkatan relevansi pendidikan terhadap kebutuhan masyarakat; dan
- h. Pemenuhan Standar Pelayanan Minimal (SPM) bidang pendidikan.

Terkait dengan upaya pencapaian dari perencanaan dan prioritas program pendidikan tersebut, realisasi rencana kerja tahunan tersebut disetujui dan dipertanggungjawabkan oleh gubernur atau bupati/walikota sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal tersebut maka kepala daerah bertanggungjawab untuk merealisasikan dari program yang direncanakan pada setiap tahun anggaran. Akuntabilitas atas penyelenggaraan pendidikan di daerah harus dibuktikan kepada masyarakat di daerah.

Dalam hubungannya dengan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pendidikan, di dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 pada Pasal 11 diuraikan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi dan menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.

Adanya kemudahan layanan pendidikan dan ketersediaan dana dari pemerintah daerah merupakan suatu komitmen yang harus diwujudkan. Dengan demikian implementasi lebih lanjut dari UU Sisdiknas tersebut diuraikan dalam Pasal 41 ayat (3) bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib memfasilitasi satuan pendidikan dengan pendidik dan tenaga kependidikan yang diperlukan untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu.

Penegasan atas kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah dalam hal pendanaan pendidikan, pada Pasal 49 UU Sisdiknas diuraikan bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Alokasi anggaran pendidikan dalam APBD seperti tercantum dalam UU tersebut merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah dalam pemenuhan pelayanan pendidikan bagi warga masyarakatnya yang sudah masuk usia sekolah. Implementasi dalam penganggaran pendidikan ini merupakan agenda

penting bagi pemerintah daerah untuk merealisasikannya di luar sektor lainnya yang penting. Komitmen ini harus diwujudkan oleh pemerintah daerah dan DPRD dalam merumuskan dan membahas APBD pada setiap tahunnya.

Penegasan atas implementasi dari anggaran pendidikan 20% dalam APBD, maka sebetulnya di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang pendanaan pendidikan diuraikan pada Pasal 2 bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat. Tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah untuk menyediakan anggaran pendidikan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan, dan berkelanjutan. Dalam rangka memenuhi tanggung jawab pendanaan tersebut, pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat mengerahkan sumberdaya yang ada sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang dikelola berdasarkan prinsip keadilan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas publik.

Dalam konteks otonomi daerah jelas bahwa karena partisipasi masyarakat merupakan bagian dari ukuran keberhasilan, maka seberapa besar masyarakat berperanan aktif dalam penyelenggaraan dan pendanaan pendidikan menjadi salah satu indikatornya. Keberadaan masyarakat terkait dengan pendanaan pendidikan antara lain meliputi: (a) penyelenggara atau satuan pendidikan yang didirikan oleh masyarakat; (b) peserta didik, orang tua atau wali peserta didik; dan (c) pihak lain yang mempunyai perhatian dan peranan dalam bidang pendidikan.

Pemerintah atau pemerintah daerah dalam hubungannya dengan penyelenggaraan pendidikan dapat mendanai investasi dan/atau biaya operasi satuan pendidikan dalam bentuk hibah atau bantuan sosial sesuai peraturan perundang-undangan. Pemerintah, dapat memberikan hibah kepada daerah atau sebaliknya, daerah dapat memberikan hibah kepada pemerintah, untuk kepentingan pendidikan sesuai peraturan perundang-undangan. Sedangkan terkait dengan penyelenggaraan pendidikan oleh masyarakat, pemerintah atau pemerintah daerah dapat memberikan hibah kepada masyarakat atau sebaliknya, untuk kepentingan pendidikan sesuai peraturan perundang-undangan.

Tanggung jawab pemerintah daerah dalam hal pendanaan pendidikan yang diatur dalam PP Nomor 48 Tahun 2008 antara lain meliputi biaya investasi satuan pendidikan, yang di dalamnya meliputi:

biaya investasi lahan pendidikan dan biaya investasi selain lahan pendidikan. Sedangkan dalam hal biaya investasi penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan juga meliputi: biaya investasi lahan dan biaya investasi selain lahan.

Bila dianalisis lebih detail maka pembahasan mengenai desentralisasi dan otonomi pendidikan di kabupaten/kota tidak sebatas pada pendanaan saja. Namun tentu saja pendanaan adalah sebagai salah satu komitmen pokok dari pemerintah daerah atas upaya mewujudkan terselenggaranya pendidikan yang berkualitas bagi masyarakat. Secara normatif dalam UU ditetapkan 20% anggaran pendidikan harus dialokasikan dalam APBD. Namun demikian pada pelaksanaannya hampir seluruh kabupaten/kota belum mampu mencapai angka tersebut. Tentu saja bagi daerah yang memiliki Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang kecil akan sangat kesulitan untuk bisa memenuhi standar 20% anggaran pendidikan dalam APBD.

Komitmen UU bahwa kualitas pendidikan harus ditingkatkan semakin menjadi lebih baik dengan ukuran yang jelas, hal tersebut dipastikan membutuhkan sumberdaya yang tidak sedikit. Upaya perbaikan di bidang pendidikan merupakan suatu keharusan untuk selalu dilaksanakan agar masyarakat dapat maju dan berkembang seiring dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dan untuk mewujudkannya memerlukan sejumlah biaya yang tidak sedikit. Kebutuhan dari mulai sarana prasarana, tenaga pendidik, tenaga kependidikan, perbaikan kurikulum, dan lainnya memerlukan pembiayaan yang cukup besar.

Dalam konteks desentralisasi pendidikan dimana otonomi daerah merupakan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah, maka peran serta aktif dari aktor politik dan pemerintahan lokal menjadi sangat dibutuhkan. Kepala daerah dan DPRD yang didukung oleh perangkat birokrasi daerah sebagai motor penggerak utama. Sementara unsur swasta, organisasi kemasyarakatan, dan partisipasi masyarakat merupakan bagian yang penting dalam mendukung dan membantu mewujudkan tercapainya tujuan dari desentralisasi pendidikan.

Kesimpulan

Berdasarkan konsep teori yang ideal desentralisasi yang lebih tepat pada konteks otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004

adalah desentralisasi politik yang disebut dengan istilah devolusi. Dalam konteks ini, karena desentralisasi politik adalah lebih bersifat demokratis, maka peranan dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan pada kebijakan daerah termasuk didalamnya peraturan daerah adalah menjadi ukuran yang diperhitungkan. Masyarakat dapat berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan, pelaksanaan maupun pengawasan/ evaluasi dari hasil-hasil yang dicapainya.

Penyelenggaraan desentralisasi pendidikan merupakan salah satu bagian dalam implementasi desentralisasi pada penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Otonomi Daerah merupakan wujud dari pelaksanaan asas desentralisasi sedangkan bidang pendidikan adalah salah satu urusan wajib yang harus dilaksanakan di daerah dan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah untuk memenuhi pelayanan yang baik bagi masyarakat dengan standar yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Desentralisasi pendidikan dalam pelaksanaannya lebih ditekankan dalam hal pendanaan atas pembiayaan penyelenggaraan pendidikan. Hal ini ditegaskan dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional bahwa pemerintah daerah berkewajiban untuk mengalokasikan anggaran pendidikan minimal 20% dalam APBD yang ditetapkan setiap tahunnya. Ketetapan ini merupakan komitmen politik dari pemerintah (negara) agar pemerintah daerah berusaha optimal untuk memenuhi kewajiban tersebut. Namun dalam implementasinya hampir seluruh kabupaten/kota di Indonesia belum mampu memenuhi amanah UU tersebut karena ketidakmampuan sumber keuangan daerah (PAD). Oleh karenanya desentralisasi pendidikan bagi daerah di Indonesia tidak mampu diselenggarakan dengan mengandalkan pada kemampuan APBD daerah, karena pemenuhan alokasi 20% anggaran pendidikan tidak bisa dipenuhi.

Banyak kendala dan hambatan yang dihadapi oleh kabupaten/kota terkait dengan penyelenggaraan desentralisasi pendidikan terutama kesiapaan alokasi pendanaan dalam APBD yang mengharuskan memenuhi angka 20%. Dengan demikian bahwa dalam penguatan otonomi daerah sebagai implementasi dari desentralisasi bidang pendidikan sangat diperlukan adanya dukungan dari berbagai pihak seperti pemerintah, swasta dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan di daerah.

Daftar Kepustakaan

- Haris, Syamsudin, (ed), 2007, *Desentralisasi & Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta: LIPI Press.
- Karim, Abdul Gaffar (ed), 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Florestal, Ketleen dan Robb Cooper, 1997, *Decentralization of Education, Legal Issues*, Penerbit Worldbank.
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Ribot, Jesse C. 2002, *African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability*, Democracy, Governance, and Human Right, Programme Paper Number 8. United Nations Research Institute for Social Development.
- Romli, Lili, 2007, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rondinelli, Dennis A. Dan G Shabbir Chema (eds), 1983, *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills/London/New Delhi: Sage Publications.
- Sarundajang, 2001, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Shimomura, Yasutami, 2003, *The Role of Governance in Asia*, Pasir Panjang Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Smith, B.C. 1985, *Decentralization, The Territorial Dimension of the State*, London: George Allen & Unwin.
- Smoke, Paul, 2001, *Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice*, Democracy, Governance and Human Rights, Programme Paper Number 2. United Nations Research Institute for Social Development.