

BAB 2

KONSEP DEKONSENTRASI DALAM TEORI DAN PENERAPAN

2.1 Dekonsentrasi hubungannya dengan desentralisasi

Berbicara mengenai dekonsentrasi, tidak dapat terlepas dari pembicaraan mengenai hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta bentuk negara. Keterkaitan tersebut adalah karena dekonsentrasi merupakan salah satu cara dari penyelenggaraan pemerintahan yang menghubungkan antara pemerintah pusat dengan daerah dan yang hubungan keduanya masih dianggap sangat dipengaruhi oleh bentuk negara.

Bentuk negara yang terpenting sekarang ini adalah Negara Federal/Negara Serikat (*The Federal State*) dan Negara Kesatuan (*The Unitary State*) (Widodo, 2009).

Dalam pelaksanaan pemerintahan baik di Negara Federal maupun negara Kesatuan biasanya dikenal dua cara dalam menghubungkan pemerintah pusat dan daerah, yaitu sentralisasi dan desentralisasi (Yani, 2008).

Sentralisasi adalah pola hubungan pemerintah pusat dan daerah dimana segala urusan, tugas, fungsi dan wewenang penyelenggaraan pemerintah sepenuhnya berada pada pemerintah pusat dan pelaksanaannya dilakukan secara dekonsentrasi.

Desentralisasi adalah pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dimana semua urusan, tugas, dan wewenang pelaksanaan pemerintahan diserahkan sepenuhnya kepada daerah.

Untuk melihat seberapa besar pengaruh bentuk negara (*Unitary state dan Federal state*) pada pola hubungan pusat daerah (sentralisasi dan desentralisasi) berikut beberapa pengertian negara kesatuan dan negara federal (Widodo, 2009):

Negara kesatuan ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam suatu badan legislatif nasional/pusat. (Budiardjo, 2000:140).

Azas yang mendasari negara kesatuan adalah azas unitarisme yang pernah dirumuskan oleh Prof. Dicey sebagai “.....*The habitual exercise of supreme legislative authority by one central power*”.

Negara kesatuan adalah bentuk negara yang paling kukuh, jika dibandingkan dengan federasi. Dalam negara kesatuan terdapat baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*). (F.Isjwara, 1999:212).

Negara kesatuan (*Unitary State*) memiliki kriteria antara lain, kontrol berada pada pemerintah pusat (Strong 1951), kekuasaan pemerintahan konstitusional ada pada tingkat nasional/ pusat, keputusan ditetapkan oleh pusat tanpa pemberitahuan kepada daerah (Baradat 1979), pemerintahan daerah (sub-nasional) di bentuk oleh pusat dengan wewenang yang ditentukan, hubungan antara pusat dan daerah seperti mekanisme *sub-ordination* (Wheare 1951).

Negara federal adalah sebuah negara yang dibentuk dari dua atau lebih kesatuan politik yang sudah atau belum berstatus negara, yang berjanji untuk bersatu dalam suatu ikatan politik, sebuah ikatan dimana akan mewakili mereka sebagai kesatuan. Anggota-anggota federasi disebut “negara-bagian”, didalam bahasa asing dapat dinamakan “*deelstaat*”, “*state*”. “*canton*” atau “*Linder*” (Mahardhika, 2008). Wheare (1951), menyatakan bahwa prinsip negara federal ialah kekuasaan dibagi sedemikian rupa, sehingga pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam bidang-bidang tertentu, bebas satu sama lain.

Negara federal (*Federal state*), yang secara konsep berbeda dengan negara kesatuan, memiliki ciri (Lapian, 1996: 192):

- Penyelenggaraan kedaulatan ke luar dari negara-negara bagian diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Federal, sedangkan untuk kedaulatan ke dalam dibatasi.
- Soal-soal yang menyangkut negara dalam keseluruhannya diserahkan kepada kekuasaan pemerintah federal.
- bentuk ikatan keasatuan-kesatuan politik pada negara federal bersifat terbatas.

Antara negara federal dan negara kesatuan terdapat perbedaan dalam beberapa hal tertentu (Kranenburg, 2008):

- Negara-bagian sesuatu federasi memiliki “*pouviior constituant*”, yakni wewenang membentuk undang-undang dasar sendiri serta wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka dan batas-batas konstitusi

federal, sedangkan dalam negara kesatuan organisasi bagian-bagian negara (yaitu pemerintah daerah) secara garis besar telah ditetapkan oleh pembentuk undang-undang pusat;

- Dalam negara federal, wewenang membentuk undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah terperinci satu persatu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang pembentukan undang-undang pusat ditetapkan dalam suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan undang-undang rendahan (lokal) tergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat itu (Budiardjo, 2000:143).

Berdasarkan perbedaan tersebut, tampaknya tingkat desentralisasi dalam bentuk negara federal lebih besar dibandingkan dalam negara kesatuan (*Unitary state*). Atau negara kesatuan relatif lebih tersentralisasi dibandingkan dengan negara federal. Namun pada kenyataannya, garis yang menentukan bahwa negara federal adalah desentralisasi dan negara kesatuan adalah sentralisasi merupakan garis yang tidak jelas, karena tidak ada suatu negara yang seutuhnya sentralisasi ataupun seutuhnya desentralisasi. Baik negara kesatuan maupun federal memiliki hak untuk memilih prinsip-prinsip yang akan digunakan dalam system pemerintahan mereka. Pemerintah negara bagian dalam negara federal dapat memberikan sebagian wewenangnya pada pemerintah federal dan pemerintah pusat dalam negara kesatuan dapat memberikan wewenangnya pada pemerintah daerah. Jika menggunakan pengeluaran pemerintah daerah (*local government expenditure*) sebagai dasar untuk mengukur tingkat desentralisasi fiskal, diperoleh gambaran dari 31 negara yang melakukan desentralisasi, 18 diantaranya adalah negara kesatuan dan 13 lainnya adalah negara federal. Ambil contoh (Work, 2002: 11): Malaysia yang merupakan negara federal dalam kenyataannya sangat sentralisasi. Sedangkan China yang merupakan negara kesatuan dalam pemerintahannya sangat desentralisasi (Widodo, 2009). Namun menurut Ebel dalam Utomo T widodo (2009), dilihat dari rata-rata pengeluaran daerah, pada negara federal rata-rata pengeluaran daerah sebesar 38 persen dari rata-rata total pengeluaran dan 22 persen pada negara kesatuan. Walaupun hal ini tampaknya mendukung pendapat bahwa negara federal relatif lebih desentralisasi, namun hal

tersebut hanya dilihat dari satu sisi dan tidak mempertimbangkan sisi lain seperti kemampuan daerah, kualitas pelayanan maupun partisipasi masyarakat setempat.

2.2 Pengertian dekonsentrasi

Pelaksanaan dekonsentrasi di masing-masing negara tidak dapat lepas dari pengertian mengenai dekonsentrasi yang di pahami oleh Negara yang bersangkutan. Sejalan dengan hal tersebut, mengetahui pengertian-pengertian yang ada di masing-masing negara adalah penting dalam rangka mengetahui pelaksanaan dekonsentrasi di negara-negara tersebut.

Seperti telah dikemukakan di atas, bahwa pembicaraan mengenai dekonsentrasi tidak lepas dari pembicaraan mengenai desentralisasi, karena umumnya para ahli (antara lain: Dubois & Fattore, 2009, Larson 2000, Rondinelli 1999, World Bank 1999, dan Crook & Mannor 1998) mengkatagorikan dekonsentrasi sebagai salah satu bentuk/tipe dari desentralisasi, bersama dengan devolusi dan delegasi. Namun ahli lain (Fesler 1968), tidak mengkatagorikan dekonsentrasi sebagai bagian dari desentralisasi.

Berdasarkan kelompok pendapat mengenai dekonsentrasi tersebut, maka dalam penelitian ini, pengertian dekonsentrasi dikelompokkan menjadi dua, yaitu kelompok pendapat para ahli yang mengkatagorikan dekonsentrasi sebagai bagian desentralisasi (kelompok satu) dan kelompok yang menyatakan bahwa dekonsentrasi berbeda dengan desentralisasi dan bukan merupakan bagian dari desentralisasi (kelompok dua):

Kelompok satu, antara lain: Dubois & Fattore, 2009, Larson (2000), Rondinelli 1999, World Bank (1999) Crook & Mannor (1998): Desentralisasi disebut sebagai pengalihan kekuasaan dari pemerintah pusat ke tingkat yang lebih rendah dalam politik-administratif dan teritorial hierarki (Crook dan Manor 1998, Agrawal dan Ribot 1999). Desentralisasi merupakan sebuah alat untuk memungkinkan partisipasi masyarakat dan pemerintah daerah "(Morell). Desentralisasi adalah transfer kekuasaan dari federal ke tingkat regional atau menyediakan fungsi-fungsi manajemen ke pihak lain yang berwenang. Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa para ahli dalam kelompok satu ini, sependapat bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang dan tanggung

jawab dari pemerintah pusat kepada daerah dan dekonsentrasi merupakan salah satu jenis/tipe dari desentralisasi administrasi, seperti devolusi dan delegasi.

Namun masing-masing dari kelompok satu ini memiliki pendapat yang berbeda mengenai jenis desentralisasi:

Tabel 2.2.1: Jenis Desentralisasi

Nama	Jenis desentralisasi			
Dubois & Fattore (2009)	Administrasi: Dekonsentrasi, Delegasi, Devolusi	Politik	Fiskal	Ekonomi
Larson (2000)	Administrasi: dekonsentrasi	Geografis	Fiskal	Demokrasi/Politik
Rondinelli (1999)	Dekonsentrasi	Delegasi: to semi autonomous & paristatal Org & to Non government institution	Devolusi	
World Bank (1999)	Administrasi: Dekonsentrasi, Delegasi, Devolusi			
Crook dan Manor 1998, Agrawal dan Ribot 1999	Administrasi: Dekonsentrasi	Politik		
JamesMannor (1999)	Administrasi: Dekonsentrasi	Devolusi	Fiskal	
Prud'homme (1994)	Administrasi: Dekonsentrasi, Delegasi, Devolusi	Market	spatial	

Sumber: Kim ahyung, 2008, Setelah diolah

Tabel 2.2.1 di atas, menunjukkan bahwa dekonsentrasi adalah bagian dari desentralisasi administrasi, yaitu pembagian kewenangan dalam pengambilan keputusan diantara tingkat pemerintahan yang berbeda pada pemerintah pusat atau penugasan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi di pemerintah pusat kepada cabang pemerintah pusat di daerah, tanpa adanya transfer kewenangan. Kantor cabang kementerian keuangan untuk memungut pajak adalah salah satu bentuk dari dekonsentrasi.

Delegasi, sama dengan dekonsentrasi, merupakan bagian dari desentralisasi administrasi, (kecuali menurut Rondinelli,1999) dimana kewenangan atas fungsi tertentu di serahkan kepada daerah (tingkat pemerintahan yang lebih rendah). Dan daerah bertanggung jawab kepada pemerintah pusat, walaupun pemerintah tidak secara langsung melakukan pengawasan terhadap daerah.

Devolusi, bagian dari desentralisasi administrasi, yaitu penyerahan kekuasaan dari pemerintah kepada pemerintah daerah otonomi. Prud'homme (1994) menyebutkan devolusi sebagai sinonim dari desentralisasi. Berbeda dengan pendapat ahli lainnya dalam kelompok ini, Prud'homme (1994) memasukkan *spatial decentralization* dalam bagian desentralisasi. *Spatial Decentralization* adalah suatu cara untuk membuat kelompok masyarakat pedesaan dan kegiatannya terkonsentrasi diluar kelompok masyarakat perkotaan. Dilihat dari pengertian *spatial decentralization* yang menyerupai program transmigrasi di Indonesia (program pemindahan penduduk dari satu daerah ke daerah lainnya), dan merupakan kebijakan pusat yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat di daerah untuk kurun waktu tertentu, maka *spatial decentralization* seharusnya tidak termasuk dalam jenis desentralisasi.

Pengertian para ahli di kelompok satu di atas mengenai dekonsentrasi, delegasi maupun devolusi secara umum tidak berbeda dengan kelompok 2 (Fesler 1986)⁶. Perbedaan yang mendasar antara kelompok satu dan dua adalah, menurut Fesler Dekonsentrasi bukan bagian dari desentralisasi. Dekonsentrasi, devolusi dan delegasi adalah cara-cara dalam menyelenggarakan pemerintahan yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan dan tidak berkaitan dengan transfer wewenang dari pemerintah kepada pihak yang diberi tugas. Sedangkan desentralisasi berhubungan erat dengan demokrasi (keinginan untuk melibatkan masyarakat setempat dalam pengambilan keputusan terkait dengan daerahnya) dan kepentingan-kepentingan lain yang berhubungan dengan wilayah (geografis) dan perluasan penyebaran/pembagian kewenangan melalui pemerintahan (politik). Dalam desentralisasi, daerah (tingkat pemerintahan yang lebih rendah) dapat membuat keputusan dan pada beberapa kasus dapat ikut serta/ membuat penyesuaian dengan kondisi di daerahnya berdasarkan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah (pusat).

Beberapa pengertian desentralisasi, devolusi dan dekonsentrasi dilihat dari berbagai sumber secara rinci dipaparkan pada lampiran 1, secara umum jenis desentralisasi yang ada adalah Desentralisasi administrasi, desentralisasi fiskal dan desentralisasi politik, dengan masing-masing karakteristik (sifat):

⁶ Jenis desentralisasi menurut Fesler adalah: *the doctrinal, the political, the administrative dan the dual role*, Unit 26 Decentralization debate.

Tabel 2.2.2: Jenis desentralisasi & sifatnya

Jenis	Administrasi	Fiskal	Politik
Sifat	Independent decision making by subnational government on spending activities	Independent decision making power by subnational government for raising revenues and allocation of financial resources	Free election in selecting officials (major, council) of sub national government by secret ballots

Sumber: Kimr Achyung, (2008) setelah diolah

Desentralisasi administrasi mengacu pada transfer ke tingkat yang lebih rendah dari pemerintah pusat, atau pemerintah daerah bertanggung jawab kepada pemerintah pusat (Ribot 2002). Desentralisasi fiskal, berkaitan dengan pengambilan keputusan untuk meningkatkan pendapatan pengalokasian dana oleh pemerintah daerah. Desentralisasi politik, atau demokrasi desentralisasi mengacu pada pengalihan wewenang untuk mewakili dan mempertanggung jawabkan daerahnya, seperti pemerintah daerah terpilih "(Larson2000).

Dari pengertian-pengertian di atas, selain terdapat perbedaan mengenai klasifikasi dekonsentrasi, terdapat perbedaan pelaksana dekonsentrasi, yaitu dekonsentrasi dilaksanakan oleh instansi pemerintah di daerah (instansi vertikal), lainnya dekonsentrasi dilaksanakan oleh unit independent di daerah (rumah sakit daerah, sekolah daerah), atau dekonsentrasi di laksanakan oleh pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota. Artinya bahwa tidak ada satu pola/kesepakatan/persamaan persepsi di antara para ahli mengenai dekonsentrasi ataupun desentralisasi. Setiap pemerintah dapat menjalankan dekonsentrasi ataupun desentralisasi berdasarkan pemahamannya masing-masing.

2.3 Kebijakan dekonsentrasi di negara-negara lain

Kebijakan dapat diartikan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever government chooses to do or not to do*) untuk mencapai tujuan tertentu (Dye,1975:1), atau "...a course of action intended to accomplish some end" (Jones,1977:4), atau "kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat (Pudjirahardjo, 2009). Sejalan dengan pengertian tersebut, maka kebijakan

pendidikan yang dibuat oleh masing-masing negara merupakan pilihan pemerintah dalam mencapai tujuan yang ditetapkan dalam bidang pendidikan.

Dalam dunia pendidikan, permasalahan yang dihadapi dan mendapat perhatian dari masyarakat negara berkembang maupun negara maju adalah efektifitas dan efisiensi pendidikan, kesetaraan kesempatan pendidikan, kaitannya dengan masyarakat tidak mampu, kualitas pendidikan dan biaya pendidikan (Tooley,2003). Berbagai permasalahan tersebut, terutama biaya pendidikan mendorong pemerintah dan badan-badan internasional meningkatkan peran swasta dalam pendidikan dan menimbulkan perdebatan mengenai peran pemerintah dalam pendidikan (Tooley, 2003).

Brighouse (2000) menyatakan bahwa dalam reformasi pendidikan di Amerika dan Inggris, pengalihan urusan pendidikan ke pihak swasta menimbulkan kesenjangan pendidikan yang nyata di masyarakat, walaupun diakui bahwa pendidikan swasta meningkatkan efisiensi dan kualitas pendidikan.

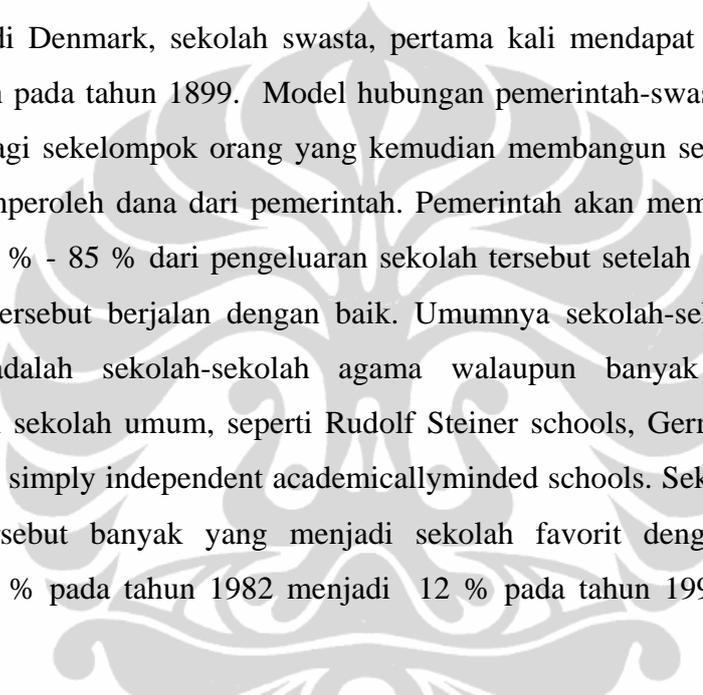
Tooley (2003) menjelaskan bahwa “pada akhirnya perdebatan mengenai perubahan peran pemerintah dalam pendidikan menghasilkan tiga model gabungan peran pemerintah swasta yang dapat diterima dan diterapkan di beberapa Negara, yaitu: *Contracting out model*, *Demand-side financing model*, dan *The state-funded private school model*”.

Contracting out model, adalah suatu model yang digunakan baik oleh pemerintah maupun swasta untuk mengatasi kekurangan yang dimiliki, terutama dalam memberikan pelayanan secara efisien, seperti pendidikan dan kesehatan (Reeves, 2000). Dalam bidang pendidikan, pemerintah dapat mengkontrakkan sebagian atau seluruh fungsi pendidikan-pedagogy, kurikulum, manajemen sekolah dan rencana peningkatan mutu sekolah negeri kepada swasta, dengan tetap mengikuti pedoman yang disusun oleh pemerintah daerah atau pusat. Edison School yang merupakan education management companies di Amerika dan 3Es di Inggris menggunakan model ini (Tooley, 2003).

Demand-side financing model, adalah salah satu alternatif model pendanaan pendidikan yang dapat dilakukan di Negara berkembang (Patrinos, 1999). Model pendanaan ini memungkinkan para pelajar masuk ke sekolah swasta dengan menggunakan *state-funded vouchers* yang diberikan langsung kepada masing-

masing siswa, jika mereka gagal masuk ke sekolah negeri. Model pendanaan ini ditemukan di hampir seluruh dunia, termasuk Amerika, Chile, Colombia, and the Ivory Coast (Tooley, 2003).

The state-funded private school model, suatu model dimana sekolah swasta berhak memperoleh dana dari Negara (seperti di Denmark and Holland), atau sebuah sekolah swasta baru yang didirikan dengan peraturan pemerintah untuk memperoleh dana dari pemerintah, seperti charter schools in America, Canada, and China, and City Academies in England and Wales (Harrison, 2010).

“Contoh, di Denmark, sekolah swasta, pertama kali mendapat bantuan dari pemerintah pada tahun 1899. Model hubungan pemerintah-swasta ini sangat menarik bagi sekelompok orang yang kemudian membangun sekolah swasta untuk memperoleh dana dari pemerintah. Pemerintah akan memberi bantuan sebesar 80 % - 85 % dari pengeluaran sekolah tersebut setelah sekolah yang didirikan tersebut berjalan dengan baik. Umumnya sekolah-sekolah swasta tersebut adalah sekolah-sekolah agama walaupun banyak juga yang merupakan sekolah umum, seperti Rudolf Steiner schools, German minority schools, or simply independent academically minded schools. Sekolah-sekolah swasta tersebut banyak yang menjadi sekolah favorit dengan kenaikan pegawai 8 % pada tahun 1982 menjadi 12 % pada tahun 1998.” (Tooley, 2003)”.

Dalam hal pendanaan, terutama pendanaan bagi pendidikan tingkat dasar dan menengah, peran pemerintah diberbagai negara sangat bervariasi. Di Perancis, pendidikan merupakan fungsi pemerintah pusat yang dibiayai dari dana pemerintah pusat, di Canada, fungsi pendidikan ada pada daerah, pemerintah pusat bahkan tidak memiliki kementerian pendidikan dan di USA, pendidikan merupakan tanggung jawab sekolah daerah masing-masing (Winkler, 1989).

Winkler (1989) mengatakan: “Pendidikan dasar dan menengah pada negara-negara berkembang sebelum tahun 1990-an umumnya masih berada di bawah wewenang pemerintah pusat secara sentralisasi. Baru pada awal abad dua puluh negara-negara di Amerika Latin dan Eropa Timur dan beberapa Negara di Asia dan Afrika mulai melakukan desentralisasi pendidikan”.

Masalah yang harus diperhatikan oleh pemerintah jika menyerahkan tanggung jawab penuh kepada daerah adalah besarnya pengeluaran untuk pendidikan yang harus disediakan oleh daerah, dibandingkan dengan pengeluaran untuk sektor lainnya.

Untuk mengatasi masalah pendanaan pada pelaksanaan desentralisasi pendidikan yang sangat kompleks terdapat 3 alternatif pendanaan (Winkler, 1989):

- Dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah
- Pendanaan hibah dengan syarat atau tanpa syarat
- Penentuan dana hibah melalui negosiasi atau formula

Pilihan yang sangat penting adalah apakah tingkat pendidikan yang diharapkan oleh suatu daerah dapat dibiayai oleh pendapatan daerah itu sendiri (dari pajak atau sumber pendapatannya yang lain) atau harus melalui penerimaan bantuan dari pemerintah daerah yang lebih tinggi. Pilihan alternatif pendanaan di atas harus dilakukan mengingat kemampuan daerah untuk menghasilkan pendapatan sendiri melalui pajak ataupun kemampuan fiskal ditentukan oleh banyak faktor yang tidak selalu berada dibawah kontrol daerah tersebut.

Negara-negara seperti Amerika dan Brazil yang membiayai pendidikan dengan pendapatan mereka sendiri, untuk membantu keseimbangan pengeluaran mereka dalam pendanaan pendidikan, menerapkan alternatif pendanaan yang berasal dari hibah antar pemerintah.

Di Brazil, pemerintah pusat memberikan tambahan dana untuk memenuhi kebutuhan jumlah biaya minimum per siswa. Sementara di Amerika untuk memenuhi kebutuhan biaya minimum per siswa digunakan dana pemerintah lokal secara maksimum.

Kebanyakan negara memilih mendanai sebagian besar biaya pendidikan dasar dan menengah mereka dari anggaran pendapatan daerah/negara mereka sendiri dengan menerapkan alternatif hibah antar pemerintah.

Model pendanaan seperti ini dapat dilakukan melalui dua cara: dana dapat ditransfer dari pemerintah pusat ke dana umum daerah atau untuk pendanaan khusus pendidikan di daerah. Pada kasus yang pertama, pemerintah daerah menerima sejumlah dana yang dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran pendidikan dan pemerintah daerah harus memutuskan berapa jumlah yang akan

digunakan untuk pendidikan saja. Dalam kasus yang kedua, pemerintah daerah diminta untuk menggunakan dana hibah hanya untuk sektor pendidikan saja. Penggunaan dana hibah untuk pendidikan, menjamin tersedianya dana pendidikan, tetapi menurunkan tingkat kemandirian daerah.

Keputusan pemerintah pusat untuk mentrasfer dana ke daerah diikuti dengan keputusan jumlah dana yang harus di transfer ke tiap daerah. Pilihan yang ada adalah apakah melakukan negosiasi antar pemerintahan atau menggunakan suatu formula. Pilihan melakukan negosiasi mempunyai keuntungan dalam bidang politik bagi pemerintah pusat, sehingga cara ini menjadi populer. Sementara penggunaan formula dalam menentukan jumlah yang akan di transfer relatif lebih sesuai untuk masing-masing daerah dan memberikan nilai tambah bagi kinerja dunia pendidikan. Ambil contoh Chile, menggunakan formula dengan indikator jumlah biaya pendidikan, kebutuhan pendidikan dan rata-rata kehadiran siswa. Tambahan dana yang diterima pemerintah daerah, haruslah meningkatkan jumlah siswa yang terdaftar dan hadir dari sebelumnya.

Dampak dari desentralisasi pendidikan yang dijalankan tersebut, tidak serta merta dapat terlihat, bahkan relatif sulit diketahui. Tetapi dari dua penelitian yang dilakukan dengan memisahkan dampak dari devolusi/desentralisasi di Central Amerika menyimpulkan adanya peningkatan partisipasi orang tua siswa, mengurangi guru dan siswa yang tidak masuk dan meningkatkan jumlah siswa yang belajar secara signifikan.

Winkler (1989) juga menyatakan bahwa “mengukur seberapa besar desentralisasi pendidikan di suatu daerah tidaklah mudah. Para ekonom mengukur besarnya desentralisasi pendidikan dengan melihat persentase biaya pendidikan yang dialokasikan oleh pemerintah daerah atau melihat perbandingan sumber biaya pendidikan yang berasal dari daerah, yang berada dibawah pengawasan daerah”.

Berdasarkan pengukuran tersebut diperoleh gambaran bahwa negara-negara seperti Yunani, Italy dan Turkey adalah Negara-negara yang sangat sentralisasi, yaitu Negara yang tanggung jawab pendidikannya berada sepenuhnya di pemerintah pusat. Sedangkan Canada, Norway, Inggris dan Amerika adalah Negara-negara yang menjalankan desentralisasi pendidikan

Pengukuran-pengukuran tersebut menjadi bias ketika pemerintah pusat mengamanatkan kebijakan/program yang harus dijalankan oleh daerah dengan mengalokasikan dana daerah untuk menjalankan kebijakan/program tersebut. Kebijakan/program tersebut mengurangi besaran/tingkat kebebasan daerah dalam membuat program-program khusus pendidikan di daerah, contohnya di Amerika, pemerintah federal dan pemerintahan negara bagian mempengaruhi pendidikan daerah melalui kebijakan, program dan pemberian dana untuk tujuan tertentu yang mensyaratkan pemerintah daerah ataupun sekolah daerah menyediakan dana pendamping untuk kebijakan/ program tersebut.

“Alternatif lain dalam mengukur desentralisasi pendidikan, melalui (1) identifikasi keputusan-keputusan besar yang dibuat terkait dengan dana dan kondisi pendidikan (2) menjawab pertanyaan: siapa yang membuat keputusan tersebut”. *The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD,1995)* telah membuat metode pengukuran tingkat desentralisasi pendidikan, dengan membagi fungsi pendidikan menjadi empat bagian yaitu: *Oranisation of Instruction, Personel management, Planning & Structure* serta *Resources*. (Tabel 2.3.1).

Tabel 2.3.1: Type keputusan yang mungkin didesentralisasikan:

No	Organisation of Instruction	Personel Management	Planning & Structure	Resources
1	Select school attended by student	Hire & Fire School Directors	Create or close school	Develop school improvement plan
2	Set Instruction Time	Recruit & hire Teachers	Select program offered in a school	Alocate personel budget
3	Define curriculum content	Set or Augment Teacher Pay scale	Define course content	Alocate non personel budget
4	Determine Batching Methode	Assign Teacher responsibility	Set exemination to monitor school performance	Allocate resources for in service teacher training
5		Determine provision of in service training		

Sumber: OECD (1995)

Dari table pengukuran tersebut dan hasil survey yang dilakukan oleh OECD, diperoleh gambaran bahwa ada fungsi-fungsi pendidikan yang dapat didesentralisasikan walaupun dalam suatu system pendidikan yang sentralisasi (kewenangan berada di pemerintah pusat) dan ada fungsi-fungsi pendidikan yang sebaiknya dilakukan di pusat walaupun dalam sistem pendidikan yang

desentralisasi (kewenangan pendidikan berada di daerah/di sekolah). Contohnya dalam suatu sistem pendidikan yang sentralisasi, banyak keputusan mengenai *Organization of Instruction* dilakukan oleh sekolah. Disisi lain di banyak Negara, keputusan *personel management* dilakukan di tingkat pemerintah pusat.

Menurut OECD mengukur tingkat desentralisasi suatu Negara dengan menjawab pertanyaan seputar siapa yang membuat keputusan mengenai keempat hal tersebut bukanlah perkara mudah, sama sulitnya dengan membandingkan tingkat desentralisasi pendidikan suatu negara dengan negara lainnya. Kesulitan tersebut karena tidak semua keputusan yang diambil sama tingkat kepentingannya. Guru-guru dan staff sekolah mewakili 80 % pengeluaran sekolah di negara maju dan lebih dari 90 % di negara-negara berkembang. Penelitian mengenai pembelajaran juga menunjukkan bahwa guru-guru dan kemampuan mengajarnya merupakan faktor penting yang mempengaruhi proses belajar mengajar. Berdasarkan hal tersebut, maka untuk mengetahui apakah suatu negara lebih desentralisasi dari negara lain adalah dengan membandingkan kebijakan negara tersebut dalam hal *personel management*. Negara-negara yang telah memberi kesempatan pada dewan sekolah untuk memilih direkur/kepala sekolah, merekrut dan mengevaluasi guru-guru dapat dikategorikan sebagai negara yang sudah melakukan desentralisasi dalam bidang pendidikan, walaupun biaya sekolah masih berasal dari pusat dan guru-guru masih dibayar berdasarkan ketentuan nasional.

2.4 Penerapan Dekonsentrasi pendidikan di Negara lain

Seperti telah dikemukakan pada bab 1 di atas, bahwa dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah, khususnya di negara kesatuan (*Unitary State*), asas dekonsentrasi banyak digunakan (Rondinelli 1999) tetapi asas desentralisasi lebih banyak diteliti sehingga lebih banyak bahan bahasannya dibandingkan dengan bahasan tentang dekonsentrasi.

Winkler (1998) mendefinisikan dekonsentrasi atau desentralisasi administrasi sebagai bentuk pelimpahan wewenang kepada tingkat yang lebih rendah dalam suatu organisasi. Bentuk populer dari dekonsentrasi pendidikan adalah memberikan tambahan tanggung jawab pada sekolah-sekolah. Disebut juga

Otonomi sekolah (*school autonomy*) atau pendidikan berdasarkan manajemen. Sekolah-sekolah tersebut melakukan pemilihan ataupun menetapkan pengawas sekolah dan menyusun budget serta memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan-keputusan penting bagi pendidikan di sekolahnya. Dekonsentrasi sekolah juga memungkinkan pemberdayaan para direktur dan atau direktur & pengajar dalam pengambilan keputusan untuk sekolah mereka, seperti yang dilakukan di Amerika.

Bentuk lain dari desentralisasi adalah devolusi, pelimpahan wewenang pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah, yaitu memberikan tanggung jawab pendidikan secara penuh pada daerah.

Berbeda dengan dekonsentrasi yang memberikan wewenang dan tanggung jawab kepada sekolah untuk mengelola sekolahnya secara mandiri (dengan pendanaan dari pemerintah pusat), devolusi memberikan wewenang dan tanggung jawab penuh kepada daerah untuk mengurus pendidikan di daerahnya. (dengan pendanaan dari daerah) Contohnya adalah penyerahan wewenang dan tanggung jawab pendidikan dasar kepada pemerintah daerah di India dan Pakistan (Winkler, 1998).

Dekonsentrasi di Perancis

Dekonsentrasi di Perancis yang dimulai awal tahun 80-an berjalan seiring dengan berlangsungnya reformasi desentralisasi (Bizer, 2002). Dekonsentrasi dianggap sebagai pelengkap pelaksanaan desentralisasi agar pemerintah pusat menjadi lebih tanggap terhadap kepentingan pemerintah daerah, ketika membuat keputusan. Desentralisasi dan dekonsentrasi adalah pilihan yang dilakukan oleh banyak negara khususnya negara-negara eropa dalam menyelenggarakan pemerintahannya untuk memperoleh alokasi sumber daya yang lebih baik, pekerjaan yang lebih baik bagi pekerja berpendidikan dan fiskal distribusi yang lebih efisien. Kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan tersebut, Perancis menempatkan bidang Pendidikan dan kesehatan sebagai kewenangan pusat. Sedangkan bidang kepolisian di Perancis, *The Prefect*, kepala kepolisian Perancis atau pimpinan administrasi departemen di daerah, merupakan Contoh dekonsentrasi di Perancis. Awalnya *The Prefect* merupakan perwakilan pemerintah pusat dalam menjalankan kewenangan pusat, namun sekarang *The*

Prefect juga melakukan pengembangan program untuk sistem pemerintah daerah dan stafnya termasuk pelaku di sektor swasta, bekerjasama dengan pemerintah daerah terkait. Kondisi tersebut tidak lepas dari permasalahan karena adanya persyaratan laporan keuangan menggunakan standar akuntansi publik dan private. Berbeda dengan Perancis, negara-negara eropa lainnya menyelenggarakan pendidikan dan kesehatan melalui asas desentralisasi dengan menetapkan gaji guru dan staf Rumah Sakit berdasarkan ketentuan pemerintah daerah. Bizer (2002) dalam artikelnya⁷ menyatakan bahwa kebijakan pemerintah Perancis dalam menetapkan bidang pendidikan dan kesehatan sebagai kewenangan pusat ataupun kebijakan negara eropa lainnya melaksanakan desentralisasi bidang yang sama merupakan pilihan yang masih menimbulkan pertanyaan apakah untuk bidang-bidang tertentu sebaiknya dilakukan desentralisasi ataupun sentralisasi. Namun berdasarkan pengalaman dari Negara eropa lainnya seperti Itali, Spanyol dan juga Inggris yang melaksanakan dekonsentrasi dan juga desentralisasi, penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dan juga dekonsentrasi memberikan tantangan yang baik bagi pemerintah pusat maupun daerah.

⁷ Deconcentration versus Decentralisation of Administration in France: A Centre-Periphery dilemma.