

**DESENTRALISASI PENDIDIKAN:  
STUDI KEBIJAKAN KEWENANGAN PENDIDIKAN DASAR  
DI KOTA BANDUNG <sup>1</sup>**

Aos Kuswandi

Dosen Tetap Pada Program Magister Ilmu Pemerintahan  
Sekolah Pascasarjana Universitas Islam '45' Bekasi

E-mail: [aos\\_kuswandi@yahoo.com](mailto:aos_kuswandi@yahoo.com)

Abstract/Abstrak

Decentralization of education gives authority to autonomous regions to improve the efficiency and equity of education. Decentralization of education has not been effective for accelerating and improving the quality of education services. This condition is interesting to research conducted to answer how the authority of basic education held in Bandung as the implementation of the decentralization of education. This study used a qualitative method and descriptive analysis. Data obtained from policy documents and informants through in-depth interviews. The study concluded that the variable of basic education authority, has not effectively implemented in Bandung. Bandung City Government's commitment in implementing basic education policy is still low. For example, limited educational infrastructure, lack of professional teachers, and lack of education funding.

Keywords: Decentralization of Education; Authority; Basic Education; and Public Services

Desentralisasi pendidikan memberikan kewenangan kepada daerah otonom untuk meningkatkan efisiensi dan pemerataan pendidikan. Desentralisasi pendidikan belum efektif untuk mempercepat peningkatan mutu dan layanan pendidikan. Kondisi ini menarik untuk

---

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan bagian dari hasil penelitian Disertasi Penulis Tahun 2014, dengan Judul “Desentralisasi Pendidikan di Kota Bandung Provinsi Jawa Barat (Studi tentang Penyelenggaraan Urusan Pendidikan Dasar).”

dilaksanakan penelitian untuk menjawab bagaimana kewenangan pendidikan dasar dilaksanakan di Kota Bandung sebagai implementasi dari desentralisasi pendidikan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan analisis deskriptif. Data diperoleh dari dokumen kebijakan dan informan melalui wawancara mendalam. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa variabel kewenangan pendidikan dasar, belum efektif dilaksanakan di Kota Bandung. Komitmen Pemerintah Kota Bandung dalam melaksanakan kebijakan pendidikan dasar masih rendah. Contohnya, sarana prasarana pendidikan terbatas, jumlah guru profesional kurang, dan dana pendidikan kurang.

Kata Kunci: Desentralisasi Pendidikan; Kewenangan; Pendidikan Dasar; dan Pelayanan Publik

## **Pendahuluan**

### **Latar Belakang**

Urusan pendidikan merupakan salah satu urusan wajib pemerintahan yang diatur secara khusus dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam pasal 11 diuraikan bahwa Pemerintah dan Pemerintahan 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.

Pembagian kewenangan urusan pendidikan antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota merupakan penentuan batas kewajiban dan tanggungjawab dalam penyelenggaraan urusan pendidikan. Peraturan Pemerintah (PP) No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Pemerintahan Kabupaten/Kota sendiri memiliki wewenang pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan nonformal.

Pengelolaan dan penyelenggaraan urusan pendidikan dasar oleh Pemerintah Kabupaten/Kota adalah desentralisasi urusan pemerintahan. Dalam hal ini daerah memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pendidikan berdasarkan asas otonomi daerah. Salah satu tujuan desentralisasi pendidikan adalah untuk meningkatkan efisiensi dan pemerataan pendidikan dengan mengalihkan tanggung jawab pada pemerintah daerah (Florestal dan Coover,1997). Alisyahbana (2000) menyebutkan bahwa proses desentralisasi sektor pendidikan di Indonesia meliputi pemberian kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam alokasi anggaran dan perencanaan pendidikan di daerah, serta pemberian kewenangan yang lebih besar pada sekolah dalam manajemen guru, pendanaan, pemilihan kepala sekolah, manajemen proses belajar-mengajar, diharapkan akan meningkatkan kualitas pendidikan<sup>2</sup>.

Dalam implementasinya penyelenggaraan urusan pendidikan pada pemerintahan daerah menunjukkan pada pencapaian yang bervariasi. Capaian kinerja penyelenggaraan urusan pendidikan di daerah otonom Kabupaten/Kota pada kebanyakan daerah menunjukkan belum berhasil. Desentralisasi pendidikan dinilai sampai saat ini belum efektif untuk mempercepat peningkatan mutu dan layanan pendidikan. Fenomena yang terjadi di daerah-daerah justru semakin banyak muncul keluhan soal kuatnya intervensi bupati/ wali kota kepada guru dan sekolah<sup>3</sup> yang berujung pada tidak tercapainya tujuan dari desentralisasi pendidikan itu sendiri.

Kondisi serupa juga terjadi di Kota Bandung. Standar pelaksanaan dan pencapaian desentralisasi pendidikan yang ditetapkan dalam peraturan daerah Kota Bandung belum mampu tercapai secara efektif. Diduga banyak permasalahan yang terjadi pada penyelenggaraan desentralisasi pendidikan di Kota Bandung. Pada

---

<sup>2</sup> Armida S. Alisyahbana. 2000. Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan , Bandung: Fakultas Ekonomi Universitas Padjadjaran. hal 4.

<sup>3</sup> <http://edukasi.kompas.com/read/2010/12/02/03562885/Otonomi.Pendidikan.Tak.Efektif>, (21/04 2012).

beberapa kasus empirik yang menunjukkan tidak efektifnya implementasi desentralisasi pendidikan di berbagai daerah di Indonesia memberikan gambaran bahwa ada beberapa faktor yang diduga menjadi penyebabnya. Armida S. Alisyahbana (2000) misalnya menduga bahwa desentralisasi pendidikan turut ditentukan oleh pembagian kewenangan di bidang pendidikan yang akan ditangani pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Aspek kebijakan desentralisasi pendidikan yang didalamnya mengatur tentang kewenangan dan tanggungjawab penyelenggaraan pendidikan juga diduga sebagai salah satu faktor yang dapat memengaruhi keberhasilan dari desentralisasi pendidikan dalam pelaksanaannya. Florestal dan Coover (1997) menegaskan bahwa kebijakan desentralisasi pendidikan idealnya mengatur hak dan kewajiban dari semua pihak yang terlibat, fleksibel untuk pelaksanaan yang efisien dan realistis.

Dalam pandangan Suryadi (2004) misalnya, penyelenggaraan desentralisasi pendidikan berkaitan erat dengan pendelegasian wewenang urusan pendidikan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi perhatian penting. Menarik bagi penulis untuk menganalisis lebih dalam penyelenggaraan desentralisasi pendidikan dengan memfokuskan pada desentralisasi pendidikan dengan perhatian analisis pada pelaksanaan kewenangan urusan pendidikan dasar di Kota Bandung. Dengan demikian pertanyaan analisis yang perlu dijawab adalah bagaimana implementasi kebijakan kewenangan pendidikan dasar di Kota Bandung sebagai wujud dari kebijakan desentralisasi pendidikan? Aspek apa dalam pelaksanaan kewenangan pendidikan dasar di Kota Bandung yang perlu diperhatikan sehingga tujuan desentralisasi pendidikan dapat tercapai?

### **Tujuan Penelitian**

Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk mencari tahu dan menganalisis penyelenggaraan desentralisasi pendidikan di Kota Bandung dari variabel kewenangan pemerintahan. Lebih khusus penelitian ini bertujuan untuk mengetahui

dan menganalisis penyelenggaraan kewenangan urusan pendidikan dasar di Kota Bandung dari aspek kebijakan kewenangan penyelenggaraan pendidikan dasar.

### **Tinjauan Pustaka/Kerangka teori**

#### **Desentralisasi Urusan Pemerintahan**

Mawhood (1993) dan Smith (1985) membagi desentralisasi menjadi dua jenis kategori yaitu desentralisasi politik atau desentralisasi demokrasi dan desentralisasi administratif. Manor (1999); Crook dan Manor (1998:11-12); Agrawal dan Ribot (1999:475) dan Ribot (2002:ii) menegaskan konsep desentralisasi demokrasi terjadi ketika kekuasaan dan sumber daya diserahkan kepada pemerintah daerah maka ia bertanggung jawab kepada masyarakat di daerah. Hanson (1964) dalam Ratnawati (2003:77) menjelaskan devolusi sebagai desentralisasi politik. Menurutnya, terjadi penyerahan wewenang/kekuasaan kepada lembaga perwakilan rakyat daerah yang dipilih atas dasar pemilihan.

Turner dan Hulme (1964) dalam Ratnawati (2003:77) menjelaskan bahwa dalam desentralisasi yang bermakna devolusi maka yang berkuasa adalah masyarakat di daerah. Desentralisasi dimaknai sebagai relasi antara *stake holder* yang ada. Pemerintah pusat, pemerintahan daerah dan masyarakat memiliki hubungan dalam penyelenggaraan kewenangan yang menjadi tanggung jawabnya. Dalam pandangan Ratnawati (2003) bahwa desentralisasi dalam makna penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai otonomi daerah.

Berdasarkan pada penjelasan di atas, secara tegas membedakan dua model desentralisasi yaitu devolusi (desentralisasi demokratis) dan dekonstruksi (desentralisasi administratif). Dalam pemahaman pada konsep pemerintahan yang demokratis maka devolusi merupakan jenis desentralisasi yang lebih banyak dipilih dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Adanya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah melalui wakil-wakilnya di Pemerintahan baik eksekutif maupun legislatif merupakan salah satu ciri dari devolusi. Keterwakilan rakyat dalam lembaga perwakilan rakyat menjadi penting

terutama dalam pengambilan keputusan-keputusan politik dalam bentuk kebijakan dan peraturan daerah.

### **Manfaat Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**

Pembahasan manfaat dari desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan berkaitan erat dengan tujuan dari desentralisasi. Salah satu tujuan desentralisasi untuk memperluas pengambilan keputusan sekaligus meningkatkan tanggung jawab dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan (Valenzuela,2010). Desentralisasi diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan 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 (Smith ,1986 dan Ratnawati,2003). Dalam hal ini mengandung makna bahwa melalui desentralisasi maka penyelenggaraan pemerintahan senantiasa melibatkan berbagai pihak terkait sehingga tujuan dapat dicapai.

Kebijakan desentralisasi untuk otonomi daerah pada dasarnya merupakan koreksi terhadap kegagalan sistem sentralisasi dan uniformisasi pemerintahan yang selama ini berlaku (Rasyid,2001 dan Haris,2007). Desentralisasi merupakan kebijakan sebagai jawaban dari kegagalan yang terjadi akibat dari kebijakan sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal (*local government*) (Imawan,2007). Hubungan antara desentralisasi dengan pemerintahan daerah, dalam pembahasan lebih luas melalui desentralisasi, pemerintah yang lebih tinggi berdasarkan tanggung jawab yurisdiksi, menetapkan tanggungjawab, otoritas, atau fungsi untuk pemerintah yang lebih rendah meliputi yurisdiksi yang lebih kecil yang diasumsikan memiliki beberapa tingkatan otonomi (Rondinelli,1983:35).

Sejalan dengan pendapat dari Rondinelli, Kotter (1997) menegaskan bahwa terdapat berbagai keunggulan dari diterapkannya desentralisasi pada penyelenggaraan pemerintahan maupun organisasi. Dalam pandangan teoritis lembaga yang

terdesentralisasi memiliki beberapa keunggulan, antara lain: (1) lebih fleksibel, dapat memberikan respon dengan cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan yang selalu berubah, (2) lebih efektif, (3) inovatif, dan (4) menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih komitmen dan lebih produktif .

Nilai positif dari penerapan desentralisasi seperti dikemukakan oleh Kotter di atas mengandung makna bahwa desentralisasi didalamnya memiliki unsur fleksibilitas, efektivitas, inovatif dan semangat kerja. Hal ini menjadi dasar bagi keberhasilan dalam implementasi desentralisasi baik dalam lembaga organisasi maupun pemerintahan.

Aspek positif lain dari adanya penerapan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat mempercepat pengambilan keputusan dan meningkatkan kualitas keputusan. Desentralisasi bukan saja memperbaiki kualitas keputusan tetapi juga kualitas pengambilan keputusan (Rohman dan Wiyono, 2010: 131). Dengan desentralisasi, pengambilan keputusan lebih cepat, lebih luwes dan konstruktif. Dalam hal ini keputusan menjadi lebih berkualitas karena proses yang dilakukannya melibatkan pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang dibahas dalam pengambilan keputusan. Sementara pada sisi yang lain dapat mempercepat pengambilan keputusan karena pada pemerintahan daerah keputusan dapat diambil tanpa bergantung pada pemerintah pusat. Walaupun demikian tetap dalam pengambilan keputusan daerah tidak boleh bertentangan dengan keputusan/kebijakan dari pusat.

Berdasarkan paparan manfaat dari desentralisasi di atas menunjukkan bahwa desentralisasi sebagai azas dalam penyelenggaraan pemerintahan sangat penting dilaksanakan pada negara demokratis seperti Indonesia. Dalam perkembangan sejarah di Indonesia, desentralisasi yang dimaknai sebagai otonomi selain mengandung arti perundang-undangan (*regeling*), juga mengandung arti "Pemerintahan" (*bestuur*) (Kusumahatmadja (1979) dan Sarundajang, (2001:33-34). Hal tersebut bermakna bahwa desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan memiliki manfaat dalam pencapaian efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan

pemerintahan daerah. Masyarakat di daerah dapat lebih optimal berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Dengan demikian setiap keputusan yang ditetapkan oleh pemerintahan daerah baik oleh kepala daerah maupun DPRD secara ideal dapat memenuhi harapan masyarakat. Artinya efektivitas dari penyelenggaraan pemerintahan dapat dicapai melalui penerapan desentralisasi.

### **Desentralisasi Pendidikan**

Menurut Alisjahbana (2000), mengacu pada Burki et.al. (1999) menyatakan bahwa desentralisasi pendidikan ini secara konseptual dibagi menjadi dua jenis, yaitu *pertama*, desentralisasi kewenangan di sektor pendidikan. Desentralisasi lebih kepada kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. *Kedua*, desentralisasi pendidikan dengan fokus pada pemberian kewenangan yang lebih besar di tingkat sekolah.

Konsep pertama berkaitan dengan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan dari pusat ke daerah sebagai bagian demokratisasi. Konsep kedua lebih fokus mengenai pemberian kewenangan yang lebih besar kepada manajemen di tingkat sekolah untuk meningkatkan kualitas pendidikan (Hadiyanto, 2004: 63). Pelaksana kebijakan desentralisasi pendidikan pada konsep pertama terkait dengan wewenang dalam bidang pendidikan, sedangkan pemahaman yang kedua desentralisasi pendidikan dilaksanakan pada sekolah sebagai satuan penyelenggara pendidikan.

Alisjahbana (2000) menjelaskan desentralisasi pendidikan sebagai desentralisasi kewenangan bidang pendidikan dan penyelenggaraannya menjadi tanggung jawab pemerintahan daerah. Paqueot dan Lammaert (2000) menjelaskan bahwa desentralisasi pendidikan memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mengambil keputusan terbaik tentang penyelenggaraan pendidikan di daerah yang bersangkutan berdasarkan potensi daerah dan *stakeholders*. Oleh karenanya, desentralisasi pendidikan diakui sebagai kebijakan politis yang berkaitan dengan pendidikan.



Paqueo V. dan J. Lammert (2000) menegaskan bahwa pada prinsipnya, desentralisasi berlaku untuk semua fungsi yang meliputi lima aspek yaitu: (1) perencanaan dan pemantauan rencana, implementasi, (2) anggaran dan manajemen keuangan, (3) manajemen personalia, (4) manajemen akademik, dan (5) penyediaan infrastruktur termasuk pengadaan. Kelima aspek tersebut satu sama lain saling berkaitan dan masing-masing memiliki peranan yang penting bagi pencapaian keberhasilan penyelenggaraan desentralisasi pendidikan. Aspek-aspek tersebut menjadikan dasar bagi pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pendidikan. Penerapan aspek tersebut merupakan hal penting bagi pemerintahan daerah.

Berdasarkan paparan pada pembagian mengenai jenis desentralisasi pendidikan di atas, terkait dengan studi pada kajian Ilmu Pemerintahan maka lebih tepat jika desentralisasi pendidikan sebagai penyelenggaraan urusan pendidikan yang diserahkan oleh pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Dalam makna ini desentralisasi pendidikan merupakan kewajiban bagi pemerintahan daerah untuk menyelenggarakan urusan pendidikan sebagai urusan rumah tangga daerahnya sendiri. Pemerintahan daerah memiliki tanggungjawab dan kewajiban untuk memenuhi berbagai aspek agar penyelenggaraan pendidikan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pemerintahan daerah berkewajiban untuk membuat perencanaan dalam pemenuhan anggaran pendidikan, penyediaan sarana prasarana dan menyediakan pendidik dan tenaga kependidikan.

### **Manfaat Desentralisasi Pendidikan**

Desentralisasi menjadi agenda politik yang strategis untuk pendidikan di negara-negara di dunia terutama pada dua dekade sebelumnya (Fullan dan Watson, 2000). Legowo dalam Shimomura (2003:68) menjelaskan bahwa kesuksesan dari proses desentralisasi akan menghasilkan konsekuensi dalam mewujudkan kestabilan tata pemerintahan yang baik di tingkat lokal. Salah satu tujuan desentralisasi pendidikan adalah untuk meningkatkan efisiensi dan pemerataan pendidikan dasar

dengan mengalihkan tanggung jawab pada pemerintah lokal (Florestal dan Cooper, 1997:6).

Winkler (2007) menguraikan bahwa desentralisasi pendidikan mampu memotong jarak pengelolaan pendidikan, baik dari spektrum perencanaan maupun pembiayaan, sehingga diharapkan mampu menghasilkan penyediaan layanan pendidikan yang efisien dan dapat dinikmati oleh semua warga negara. Rohman dan Wiyono (2010: vii) menjelaskan bahwa salah satu isu strategi dari desentralisasi pendidikan agar pelayanan pendidikan dapat diberikan lebih optimal kepada masyarakat.

Ikoya (2005); Arubayi (2004) dan Durosaro (2004) menjelaskan bahwa desentralisasi pendidikan bertujuan untuk melihat efisiensi dan efektivitas sumberdaya manusia dan pembangunan ekonomi di daerah. Sementara Paqueo dan Lammert (2000) menambahkan tujuan lain dari desentralisasi pendidikan yaitu agar melalui keterlibatan masyarakat dan sekolah serta pemerintah daerah dalam pengelolaan pendidikan semakin berkualitas. Lebih lanjut Paqueo dan Lammert (2000) menjelaskan 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

Rohman dan Wiyono (2010: 77) menjelaskan bahwa desentralisasi pendidikan bermanfaat bagi pengembangan SDM yang berakses pada:

- (a) Pemerataan kesempatan untuk memperoleh pendidikan yang mengandung makna pada kesempatan (*equality of opportunity*), aksesibilitas (*accessibility*), keadilan (*equality*) dan kewajaran (*equity*);
- (b) Relevansi pendidikan yang erat kaitannya dengan perubahan nilai yang didasari oleh kebutuhan iman dan takwa (*imtak*), ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni (*ipteks*), serta kebudayaan masyarakat.
- (c) Kualitas proses dan produk pendidikan untuk menciptakan sumberdaya manusia bagi kepentingan pembangunan.
- (d) Efisiensi pendidikan erat kaitannya dengan tujuan pendidikan baik secara makro maupun mikro.

Desentralisasi pendidikan dalam implementasinya mempunyai tujuan yang konkrit. Empat variabel yang menjadi fokusnya adalah pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan; relevansi pendidikan; kualitas proses dan produk pendidikan dan efisiensi pendidikan. Lebih jauh mengenai dampak positif dari adanya desentralisasi pendidikan adalah sebagai upaya mencapai masyarakat yang sejahtera. Hal ini dikemukakan oleh Faisal Jalal dan Dedi Supriyadi (2001) bahwa banyak ahli seperti Fiske (1996), World Bank(1995) dan Burnett dkk (1995), bahwa penerapan desentralisasi pendidikan sebagai suatu kegiatan politis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan hajat hidup orang banyak khususnya di bidang pendidikan yang melibatkan kebijakan pemerintah dari berbagai tingkat pemerintah.

Berbagai pendapat ahli di atas menegaskan bahwa desentralisasi pendidikan memiliki manfaat yang cukup banyak dalam upaya mencapai tujuan dari penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan urusan pendidikan akan tercapai melalui desentralisasi pendidikan. Aksesibilitas masyarakat untuk meningkatkan kualitas SDM di daerah menjadi lebih mudah dengan adanya desentralisasi pendidikan, sehingga dampak lanjutannya adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat dimungkinkan dapat dicapai. Hal tersebut dapat diupayakan melalui partisipasi masyarakat dan peran aktif dari pemerintah daerah melalui kebijakan pendidikan yang ditetapkannya.

### **Kebijakan Kewenangan Pendidikan**

Valenzuela (2010) pada penelitian mengenai desentralisasi pendidikan di Philipina menguraikan mengenai tugas dan tanggung jawab pemerintahan di lingkungan yang terdesentralisasi. Menurutnya terdapat pembagian tugas antara unsur-unsur yang terlibat dalam penyelenggaraan desentralisasi pendidikan. Ia mengelompokkannya ke dalam kewenangan pemerintah pusat, pemerintahan daerah, lembaga penyelenggara urusan bidang pendidikan (SKPD) dan pihak sekolah sebagai penyelenggara pendidikan secara operasional.

Rondinelli dan Cheema (1983:28) mengilustrasikan konsep analisis kebijakan desentralisasi dengan memperhatikan lima aspek yaitu kondisi lingkungan, hubungan

organisasi pelaksana desentralisasi, sumber untuk desentralisasi pendidikan, karakteristik agen implementasi desentralisasi pendidikan (aktor) dan kinerja dan dampak implementasi desentralisasi pendidikan.

Wujud dari kebijakan desentralisasi pendidikan di Indonesia biasanya berupa undang-undang pendidikan, instruksi presiden, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, peraturan menteri, dan sebagainya menyangkut pendidikan (Wahab,1997:64). Kebijakan tersebut diformulasikan oleh pemerintah dan berbagai pihak yang berkepentingan seperti legislatif (DPR dan DPRD), maupun *stakeholder* lainnya. Dalam formulasi yang dilakukan terjadi dinamika yang sarat dengan politik dan kepentingan. Terkait dengan hal tersebut (Rohman dan Wiyono (2010:3) menjelaskan bahwa proses formulasi dan implemementasi kebijakan desentralisasi pendidikan tersebut berada dalam ranah dinamika yang rentan terhadap aneka pengaruh kepentingan politik dan birokratis, kebijakan-kebijakan pendidikan terlahir melalui proses-proses politik yang tidak sederhana. Kerangka desentralisasi pendidikan dalam lingkup kebijakan publik adalah dinamika politik maupun pemerintahan yang berupaya mencari dan merumuskan kebijakan yang tepat dalam bidang pendidikan. Berdasarkan aspek kebijakan nampak bahwa desentralisasi pendidikan didalamnya terkait dengan ketentuan batasan kewenangan yang diberikan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah.

### **Metodologi**

Penelitian ini menggunakan desain penelitian kualitatif dengan metode deskriptif. Dengan menggunakan metode kualitatif maka informasi yang didapat lebih lengkap, mendalam, dan dapat dipercaya (Vredenberght, 1979:34). Dalam hal ini penelitian menekankan pada sifat realita, gejala atau fakta yang terjadi dalam penyelenggaraan desentralisasi pendidikan pada urusan pendidikan dasar di Kota Bandung dari variabel kewenangan urusan pemerintahan pada pendidikan dasar . Melalui metode kualitatif ini diharapkan dapat ditemukan informasi yang faktual dan akurat terkait dengan penyelenggaraan urusan pendidikan dasar di Kota Bandung.

Penelitian ini juga menekankan pada aspek evaluasi penyelenggaraan desentralisasi pendidikan pada urusan pendidikan dasar di Kota Bandung yang bersifat formatif. Melalui penggunaan metode ini dapat menyajikan kedalaman dan rincian tentang kekuatan dan kelemahan penyelenggaraan desentralisasi pendidikan dari variabel kewenangan di Kota Bandung, apa yang bekerja dan berjalan dengan baik? apa yang tidak bekerja dengan baik? persepsi apa dari para aktor dalam implementasi desentralisasi pendidikan? Persepsi apa dari pelaksana operasional di tingkat sekolah termasuk peserta didik? Patton (2009:40) menegaskan bahwa "...penggunaan metode kualitatif dalam evaluasi formatif bisa amat sangat deskriptif." Oleh karena itu, metode dan desain penelitian ini menerapkan pendekatan deskriptif dengan analisis kualitatif yaitu melakukan analisis dan pemecahan masalah berdasarkan fakta-fakta dan kenyataan yang ada dan memfokuskan pada masalah aktual yang terjadi dalam penyelenggaraan desentralisasi pendidikan pada urusan pendidikan dasar di Kota Bandung pada saat penelitian dilaksanakan. Dalam metode kualitatif yang dipilih peneliti pada penelitian desentralisasi pendidikan ini, data yang diperlukan sifatnya berkembang, oleh karenanya menggunakan pertanyaan terbuka dalam wawancara (Creswell, 2012:24). Selain itu memilih data sekunder dan kebijakan terkait dengan penyelenggaraan kewenangan pendidikan dasar.

Data dan informasi yang diperlukan dalam penelitian ini berkaitan dengan gejala-gejala dan fakta-fakta pemerintahan pada penyelenggaraan desentralisasi pendidikan dengan pengamatan pada penyelenggaraan kewenangan pendidikan dasar di Pemerintahan Daerah Kota Bandung sebagai lokus penelitian. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan informan yang ditetapkan secara purposive dari unsur pemerintah Kota Bandung, DPRD dan Dewan Pendidikan Kota Bandung. Data sekunder diambil dari berbagai sumber kebijakan dan dokumen sesuai dengan focus penelitian penyelenggaraan desentralisasi pendidikan pada urusan pendidikan dasar.

Dalam penelitian ini menggunakan analisis deskriptif kualitatif yang dilakukan melalui kategorisasi persoalan-persoalan yang berkaitan dengan

kewenangan penyelenggaraan desentralisasi pendidikan di Kota Bandung yang menjadi lokus penelitian ini. Kategorisasi dilakukan berdasarkan sub variabel kebijakan desentralisasi pendidikan di tingkat Nasional, kebijakan desentralisasi di tingkat Provinsi dan kebijakan di Kota Bandung. Data hasil wawancara tersebut akan ditulis dan diedit sehingga sesuai dengan tujuan penelitian. Penggunaan data hasil wawancara akan disinkronkan penulisannya sehingga harmoni dengan data sekunder dalam analisisnya.

### **Hasil dan Pembahasan**

Kewenangan urusan pemerintahan Kota Bandung secara normatif dijelaskan dalam Peraturan Daerah Kota Bandung No. 8 Tahun 2007 tentang Urusan Pemerintahan Daerah Kota Bandung. Perda tersebut merupakan implementasi dari Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam Perda tersebut diuraikan bahwa Kota Bandung memiliki wewenang dan tanggung jawab urusan pemerintahan sebanyak 25 (dua puluh lima) urusan wajib untuk menyelenggarakan pelayanan dasar pemerintahan dan 6 (enam) urusan pilihan untuk menyelenggarakan pengembangan sektor unggulan. Salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kota Bandung adalah urusan pemerintahan bidang pendidikan.

Komitmen Kota Bandung dalam pembangunan pendidikan sebagai tindak lanjut dari Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan diwujudkan dalam kebijakan perencanaan pembangunan daerah Kota Bandung. Salah satunya adalah melalui ditetapkannya Peraturan Daerah Kota Bandung No. 09 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Bandung Tahun 2009 – 2013. Pernyataan kebijakan pembangunan bidang pendidikan nampak dalam salah satu dari misi RPJMD tahun 2009-2013 yaitu Peningkatan Kualitas dan Produktivitas Sumber Daya Manusia, yang difokuskan untuk menciptakan Sumber Daya Manusia Kota Bandung yang unggul dan berdaya

saing melalui sasaran bidang pendidikan yaitu meningkatnya kualitas dan aksesibilitas pendidikan masyarakat.

Dua variabel penting yang menjadi sasaran utama pembangunan pendidikan di Kota Bandung yaitu: pertama variabel peningkatan kualitas pendidikan masyarakat dan kedua, variabel peningkatan aksesibilitas pendidikan masyarakat. Dalam hal dua sasaran pokok tersebut menjadi suatu keharusan bagi pemerintah Kota Bandung untuk menyelenggarakan pembangunan pendidikan yang terprogram melalui kebijakan pembangunan bidang pendidikan.

Pendidikan dasar sebagai salah satu kategori jenis pendidikan yang kewenangan penyelenggaraannya menjadi tanggung jawab Pemerintahan Daerah Kota Bandung selain Pendidikan Anak Usia Dini dan Pendidikan Menengah. Jika dihubungkan dengan RPJMD Kota Bandung tahun 2009-2013 yang disusun berdasarkan Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagai dasar perencanaan pembangunan di Kota Bandung telah ditetapkan 7 (tujuh) agenda prioritas pembangunan, yang salah satunya penyelenggaraan urusan bidang pendidikan. Prioritas bidang pendidikan yang berkaitan dengan pendidikan dasar yaitu melalui agenda:” Memantapkan kecerdasan warga Kota Bandung (Bandung Cerdas), untuk merespon isu strategi peningkatan kualitas pendidikan”. Program-program yang terkait dengan pendidikan dasar yang direncanakan oleh Pemerintah Kota Bandung yaitu: 1) Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun; 2) Program Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan; 3) Program Manajemen Pelayanan Pendidikan; 4) Program Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan<sup>4</sup>; 5) Program Peningkatan Kualitas Penyelenggaraan Pendidikan; 6)

---

<sup>4</sup> Penjelasan secara makro dalam lima tahun (2009-2013) dijelaskan dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 08 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 09 Tahun 2009 tentang RPJMD Kota Bandung 2009-2013. Untuk keempat agenda prioritas bidang pendidikan dasar tersebut dapat dilihat dalam dokumen Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD) Kota Bandung Tahun 2012.

Program Peningkatan Sarana Prasarana Pendidikan<sup>5</sup>. Keenam agenda program prioritas pada bidang pendidikan dasar tersebut merupakan implementasi dari misi “Mengembangkan Sumberdaya Manusia yang Sehat, Cerdas, Berahlak , Profesional dan Berdaya Saing”. Korelasi antara visi, misi strategi dan program prioritas dalam urusan bidang pendidikan dasar ini secara manajemen pendidikan harus saling berkaitan dan tidak boleh lepas satu dengan lainnya. Keberlanjutan dari pelaksanaan program atau kegiatan terkait dengan pendidikan dasar di Kota Bandung harus dijamin. Dngan demikian penetapan didalam kebijakan daerah merupakan langkah yang tepat dan sah sebagai wujud komitmen dari Pemerintahan Kota Bandung.

Kewajiban dan tanggungjawab dari Pemerintahan Daerah Kota Bandung dalam penyelenggaraan kewenangan bidang pendidikan dasar, secara konsep ideal Rohman dan Wiyono (2010:78) menegaskan bahwa:

“ Pemerintahan daerah memberikan akses yang relatif sama untuk memperoleh pendidikan bagi anak-anak dari semua lapisan masyarakat, penyediaan sarana prasarana pendidikan yang cukup untuk semua jenjang, penguatan manajemen baik di level lembaga sekolah maupun birokrasi pendidikan, penyediaan pendidik dan tenaga kependidikan yang cukup, pengembangan standar mutu dan penjaminan mutu pendidikan, serta yang paling penting terhadap realisasi semua hal tersebut adalah penyediaan anggaran dana yang cukup”.

Berdasarkan kondisi dan permasalahan yang dihadapi oleh Kota Bandung dalam penyelenggaraan pendidikan dasar maka komponen-komponen yang dikemukakan oleh Rohman dan Wiyono tersebut penting dianalisis secara komprehensif. Analisis penyelenggaraan kewenangan bidang pendidikan dasar di Kota Bandung berdasarkan variabel penyediaan sarana prasarana pendidikan, penguatan manajemen pendidikan, penyediaan pendidik dan tenaga kependidikan, pengembangan standar mutu dan penjaminan mutu pendidikan dan penyediaan

---

<sup>5</sup> Untuk Agenda Program Prioritas no 5 dan 6 ini merupakan program yang berbeda pada tahun Anggaran 2010 dan 2011. Lebih Lengkap dijelaskan dalam dokumen Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD) Kota Bandung Tahun 2010 dan ILPPD Tahun 2011



anggaran dana pendidikan . Berikut dianalisis mengenai penyelenggaraan kewenangan bidang pendidikan dasar berdasarkan pelaksanaan tanggungjawab dan komitmen Pemerintah Kota Bandung .

### **Penyediaan Sarana Prasarana Pendidikan**

Memperhatikan pada strategi pembangunan bidang pendidikan di Kota Bandung yang secara tegas diamanatkan dalam Peraturan Daerah Kota Bandung No. 15 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Bandung, salah satunya adalah memenuhi sarana dan prasarana pendidikan pada satuan pendidikan dasar yang dikelola oleh Pemerintah Daerah secara bertahap sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan. Kebijakan tersebut dibuat karena kondisi yang terjadi menunjukkan bahwa jumlah sekolah dan ruang belajar untuk pendidikan dasar di Kota Bandung masih kurang sementara jumlah penduduk usia sekolah 7-15 tahun cukup banyak. Hal tersebut nampak dari perbandingan jumlah anak usia sekolah pada jenjang pendidikan dasar dengan ketersediaan sekolah dan ruang kelas masih tidak seimbang.

Berdasarkan data statistik Kota Bandung Dalam Angka tahun 2013 dapat dilihat jumlah penduduk di Kota Bandung pada tabel sebagai berikut:

**Tabel. 1**  
**Jumlah Penduduk di Kota Bandung Berdasarkan Tahun**

No.	Tahun	Jumlah Penduduk	Rata-Rata Penduduk /KM
1.	2012	2.455.517	16.262
2.	2011	2.424.957	16.059
3.	2010	2.394.873	15.860

Sumber: Kota Bandung Dalam Angka, 2013.

Pertumbuhan penduduk di Kota Bandung pada setiap tahunnya mengalami peningkatan, data pada tabel di atas dalam kurun waktu 2010, 2011 dan 2012 menunjukkan pada angka peningkatan jumlah penduduk. Adanya peningkatan jumlah penduduk berdampak pada kebutuhan ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan. Jumlah angka penduduk usia sekolah dengan ketersediaan sarana prasarana dan jumlah siswa yang ditampung baik pada setingkat SD maupun SMP ternyata tidak seimbang.

Berkaitan dengan kondisi jumlah penduduk usia sekolah, ketersediaan ruang kelas dan jumlah siswa yang terdaftar, dapat dilihat tampilan data pada tabel berikut:

**Tabel 2**  
**Jumlah Penduduk Usia Sekolah dan Keadaan Siswa**  
**Pada Jenjang Pendidikan Dasar di Kota Bandung**  
**Tahun 2013**

Penduduk Usia Sekolah		Keadaan Siswa	
Usia	Jumlah	Usia	Jumlah
7-12 Tahun	194.292	SD/MI	254.620
13-15 Tahun	113.611	SMP/MTs	131.971
<b>Jumlah</b>	<b>307.903</b>	Rasio: (1:2)	<b>641.352</b>

Sumber: Renstra Dinas Pendidikan Kota Bandung, 2013.

Berdasarkan data pada tabel 2 di atas, nampak bahwa kondisi jumlah siswa jauh lebih banyak dibandingkan dengan jumlah penduduk pada usia SD dan SMP. Perbandingan yang terjadi adalah sebanyak 1 berbanding 2 antara jumlah penduduk usia sekolah setingkat SD dan SMP dan jumlah siswa yang terdaftar di sekolah negeri di Kota Bandung, atau jumlah siswa pendidikan dasar berjumlah dua kali lipat dari jumlah penduduk usia sekolah pendidikan dasar. Jika melihat kondisi demikian maka sudah dapat dipastikan bahwa ketersediaan ruang kelas sangat kurang. Data hasil wawancara dengan orang tua siswa sebagai informan memberikan penjelasan atas kondisi sarana dan prasarana pendidikan yang cenderung tidak seimbang dengan jumlah siswa pada sekolah, pernyataan informan tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

“Fasilitas di SD tersebut menurut saya kurang memadai dimana ruang kelas masih kurang karena SDN 1 dan SDN 2 satu gedung. Anak kelas 3 sampai dengan kelas 5 bergiliran (seminggu kelas 3 sd kelas 5 SDN 1 sekolah pagi dan kelas 3 sd kelas 5 SDN 2 Siang ) jadi orang tua harus hafal kapan anak sekolah pagi/siang”<sup>6</sup>.

Pernyataan tersebut sebagai bukti bahwa sarana ruangan belajar pada tingkat SD Negeri masih sangat kurang. Sehingga mengakibatkan diselenggarakannya kegiatan proses belajar mengajar pagi dan siang. Kondisi demikian tentu saja tidak ideal.

<sup>6</sup> Wawancara dengan informan dari orang tua siswa SD Negeri di Kota Bandung, 13 Mei 2013.

Karena kondisi jumlah siswa yang banyak dan terbatasnya jumlah ruangan kelas maka pelayanan dengan membagi kelas pagi dan kelas siang seperti itu dilaksanakan juga. Hal lain terkait sarana dan prasarana untuk tingkat SMP juga menunjukkan pada kondisi yang belum cukup. Informan dari orang tua siswa SMP yang bersekolah di SMP Negeri menjelaskan bahwa:

“ Jumlah ruang kelas kayaknya kurang karena siswa banyak ya. Selain itu perlu prasarana pendukung bagi sekolah, seperti di smp tersebut, jalan sempit sementara lalu lintas kendaraan padat. Ini bahaya buat anak pada saat pergi dan pulang sekolah. Perlu ada upaya, misalnya jalan dilebarin diperbantukan polisi untuk menyeberangkan anak”<sup>7</sup>.

Mengindikasikan bahwa dari aspek sarana prasarana sekolah dimana anak mereka bersekolah masih menunjukkan kondisi kurang. Artinya ada standar yang belum dipenuhi oleh pihak sekolah atas standar sarana dan prasarana yang ditetapkan dalam Permendiknas No. 24 tahun 2007 tentang Standar Sarana dan Prasarana SD/MI, SMP/MTs, dan SMA/MA. Belum terpenuhi standar sarana dan prasarana pada SD dan SMP Negeri di Bandung berakibat pada tidak optimalnya pelayanan pendidikan dasar bagi masyarakat.

Lebih jauh dapat kita lihat jumlah Sekolah Dasar dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama di Kota Bandung, baik Negeri maupun Swasta selama kurun waktu 2010, 2011 dan 2012. Berikut data tersebut diuraikan dalam tabel 3. :

**Tabel.3.**  
**Banyaknya SD dan SLTP Negeri dan Swasta**  
**Di Kota Bandung Tahun 2010; 2011 dan 2012**

No.	Tahun	Sekolah Dasar (SD)			Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP)		
		Negeri	Swasta	Jumlah	Negeri	Swasta	Jumlah
1.	2012	693	155	794	56	153	209
2.	2011	548	264	821	56	154	210
3.	2010	544	177	721	55	134	189

Sumber: Kota Bandung Dalam Angka, 2013.

<sup>7</sup> Wawancara dengan informan (13) orang tua dari siswa yang bersekolah di SMP Negeri, 23 Mei 2013.

Sampai dengan tahun 2012 jumlah sarana unit sekolah pendidikan dasar untuk tingkat Sekolah Dasar (SD) baik negeri maupun swasta sebanyak 794 buah, sedangkan untuk tingkat Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) negeri dan swasta sebanyak 209 buah. Berdasarkan data rasio jumlah ruang kelas dan jumlah murid pada tahun 2010, diketahui bahwa perbandingan antara jumlah ruang kelas dengan jumlah murid pada tingkat pendidikan dasar tidak ideal. Kota Bandung masih belum mampu memenuhi sarana ruang kelas sesuai dengan jumlah siswa. Hal tersebut ditunjukkan oleh data bahwa untuk tingkat SD, pada tahun ajaran 2010/2011 dari 3.317 ruang kelas yang tersedia ternyata harus menampung 218.944 siswa atau untuk setiap ruang kelas diisi 66 orang siswa jika dirata-ratakan. Kondisi yang lebih memprihatinkan terjadi pada jenjang pendidikan dasar SLTP. Jumlah siswa SLTP sebanyak 106.410 orang siswa dan hanya ditampung pada 799 ruang kelas. Dengan demikian rasio yang terjadi antara ruang kelas dengan siswa adalah 1: 66 untuk tingkat SD dan 1:133 untuk tingkat SLTP<sup>8</sup>. Kondisi ini jauh dari kategori ideal karena tidak sesuai dengan standar pelayanan minimal (SPM) penyelenggaraan pendidikan dasar untuk tingkat SD. Berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 23 Tahun 2013 tentang perubahan atas Permendiknas Nomor 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota, bahwa jumlah minimal siswa jenjang pendidikan dasar (SD dan SMP) pada setiap kelas maksimal 32 orang siswa. Acuan ini seharusnya dilaksanakan di satuan pendidikan dasar di Kota Bandung sehingga proses belajar mengajar bisa efektif. Namun data di lapangan menunjukkan bahwa pada tahun 2010 seperti diuraikan dalam analisis di atas, di Kota Bandung untuk penyelenggaraan pendidikan dasar, ketersediaan ruang kelas masih sangat jauh dari standar minimal pendidikan.

Dalam perkembangannya setelah dua tahun yaitu pada tahun 2012, kebutuhan akan ruang kelas belajar masih menjadi prioritas, karena jumlah ruangan kelas yang tersedia baik untuk SD/MI dan SMP/MTs masih kurang, bahkan kondisinya juga

---

<sup>8</sup> Kota Bandung Dalam Angka, Tahun 2010, setelah diolah dan dianalisis oleh peneliti.

sudah banyak yang rusak. Kondisi ruangan kelas yang rusak, baik rusak ringan, sedang ataupun berat, demi keamanan siswa dalam belajar maka tidak boleh dipergunakan sampai ruangan kelas tersebut diperbaiki dan layak untuk dipergunakan kembali. Berikut data mengenai jumlah ruangan kelas berdasarkan kondisi fisiknya:

**Tabel : 4. Jumlah Ruang Kelas Berdasarkan Kondisinya Pada Tingkat SD/MI dan SMP/MI di Kota Bandung Tahun 2012/2013**

Satuan Pendidikan	Jumlah Sekolah	Ruang Kelas			Jumlah
		Baik	Rusak Ringan	Rusak Sedang/Berat	
SD	811	3.231	766	74	4.312
MI	66	418	74	30	522
<b>Jumlah SD/MI</b>	<b>877</b>	<b>3.649</b>	<b>840</b>	<b>104</b>	<b>4.834</b>
SMP	221	2.169	159	43	2.371
MTs	42	201	26	13	240
<b>Jumlah SMP/MTs</b>	<b>263</b>	<b>2.370</b>	<b>185</b>	<b>56</b>	<b>2.611</b>
<b>Jumlah Total</b>	<b>1.140</b>	<b>6.319</b>	<b>1.025</b>	<b>160</b>	<b>7.445</b>

Sumber: Draft Rensta Dinas Pendidikan Kota Bandung, 2013.

Berdasarkan data di atas dari keseluruhan Sekolah SD/MI dan SMP/MTs yang berjumlah 1.140 Sekolah tersebut memiliki 7.445 buah ruang kelas belajar. Jika dihitung berdasarkan persentase nampak bahwa jumlah kelas yang baik dan layak dipergunakan sebagai ruangan belajar siswa sebanyak 84, 9% . Sisanya sebanyak 15,1% tidak layak dipakai karena mengalami rusak baik berat, sedang/ringan. Ruang kelas yang berkategori rusak akan mengganggu pada guru dan siswa apabila tetap dipergunakan, karena akan menimbulkan rasa tidak aman dan berbahaya karena kondisi ruangan kelas tersebut sudah rusak.

Dari jumlah ruangan kelas secara keseluruhan baik untuk tingkat SD/MI dan SMP/MTs yang berkategori baik sebanyak 6.319 buah, jika dihubungkan dengan kemampuan melayani siswa yang terdapat pada tahun pelajaran 2012 sangat tidak ideal. Untuk tingkat SD/MI yang siswanya berjumlah 240.839<sup>9</sup> orang dan jumlah ruang kelasnya yang baik sebanyak 3.649 buah, sehingga jika dirasiokan sebesar 1:

<sup>9</sup> Data Angka jumlah Siswa SD/MI ini diperoleh dari Data Sekolah Dasar pada Dinas Pendidikan Kota Bandung untuk Data Tahun Ajaran 2012/2013.

66. Artinya setiap ruang kelas akan diisi oleh 66 orang siswa, padahal berdasarkan standar dari Permendiknas No. 24 Tahun 2007 jumlah maksimal untuk tingkat SD sebanyak 28 peserta didik, sedangkan berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 23 Tahun 2013 tentang perubahan atas Permendiknas Nomor 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota, maksimal jumlah siswa sebanyak 32 orang siswa. Dengan demikian secara perhitungan tersebut lebih dari dua kali lipat dari standar pada setiap kelasnya. Maka tidak menjadi aneh apabila pihak sekolah dan Dinas Pendidikan Kota Bandung memberikan izin untuk menyelenggarakan sekolah pada siang hari pada gedung sekolah yang sama karena keterbatasan jumlah ruangan kelas.

Pada tingkat SMP/MTs yang siswanya pada tahun 2012 tercatat sebanyak 121.744<sup>10</sup> orang siswa dan harus ditampung pada sebanyak 2.370 ruang kelas. Apabila dihitung menjadi rasio setiap ruangan kelas atas jumlah siswa maka terdapat angka sebesar 55 orang siswa untuk setiap ruang kelasnya atau 1:55. Padahal ketentuan dalam standar sarana prasarana maupun SPM Pendidikan yang diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 23 Tahun 2013 tentang perubahan atas Permendiknas Nomor 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota, maksimal jumlah siswa SMP sebanyak 32 orang siswa. Dengan demikian kondisi yang terjadi pada pelayanan pendidikan dasar setingkat SMP di Kota Bandung masih belum memenuhi ketentuan standar. Kota Bandung belum optimal dalam memberikan pelayanan pendidikan berdasarkan kemampuan penyediaan sarana prasarana ruang kelas.

Sebagai penguatan pada analisis ini dapat dilihat pernyataan dari informan yang diwawancarai dalam penelitian sebagai berikut:

---

<sup>10</sup> Data Angka jumlah Siswa SMP/MTs ini diperoleh dari Data Sekolah Menengah Pertama pada Dinas Pendidikan Kota Bandung untuk Data Tahun Ajaran 2012/2013.

“Murid sekelas ada 45 orang, sehari ada dua sip ada sekolah pagi dan ada sekolah siang, jadi giliran. Malah kelas 1 ada 3 waktu: pagi jam 8, jam 10 dan jam 12”<sup>11</sup>.

“Kayaknya kelas harus ditambah , karena jumlah murid terlalu banyak sementara jumlah ruangan kelas tidak cukup/terbatas. Jumlah siswa maksimal 40 orang . Sementara kalau melihat lahan tanah , tidak mungkin dilakukan perluasan bangunan kecuali ditingkatkan. Oleh karenanya penerimaan siswa baru harus dibatasi. Dengan demikian Pemkot Bandung harus membangun lagi sekolah baru”<sup>12</sup>.

Kondisi di atas menegaskan kembali bahwa jumlah siswa untuk setiap kelasnya di tingkat SD melebihi dari standar yang ditetapkan oleh Pemerintah. Selain jumlah setiap rombongan belajar pada setiap kelasnya melebihi dari jumlah maksimal dari standar sebanyak 32 siswa, juga diselenggarakan kelas sore. Jelas ini secara waktu sangat tidak efektif bagi guru dan siswa. Kondisi ini akan berpengaruh terhadap kegiatan belajar mengajar dan hasil dari proses belajar tersebut. Dalam hal yang lebih luas terkait dengan kondisi dan ketersediaan sarana prasarana pendidikan dasar di Kota Bandung yang masih kurang dan banyaknya keluhan masyarakat, dikemukakan oleh informan yang pernah menjadi pengurus di Dewan Pendidikan Kota Bandung menjelaskan bahwa:

“ Sarana dan prasarana pendidikan dasar di Kota Bandung belum sesuai dengan standar dan kebutuhan. Masih banyak bangunan sekolah dan sarana SD yang tidak memadai. Padahal kalau tidak salah Pemkot Bandung telah mengadopsi kebijakan sekolah aman. Tidak demikian kenyataannya, adanya kelas ambruk menjadi jawaban belum memadai/layaknya sarana pendidikan di kota Bandung. Keberadaan sekolah juga masih dikeluhkan masyarakat. Sekolah-sekolah hanya terpusat di kota/pusat keramaian. Yang memprihatinkan di kawasan pinggiran/perbatasan kota Bandungg, masyarakat masih harus menempuh perjalanan puluhan kilometer tanpa sarana transportasi yang memadai. Contohnya di kawasan Cimenyan, Bandung”<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Wawancara dengan informan (8) orang tua siswa SD Negeri di Kota Bandung, 6 Mei 2013

<sup>12</sup> Wawancara dengan informan (9) orang tua siswa SD Negeri di Kota Bandung, 20 Mei 2013

<sup>13</sup> Wawancara dengan informan yang pernah menjadi anggota Dewan Pendidikan Kota Bandung, 6 Februari 2014.

Beberapa pernyataan dari informan dan paparan data sekunder di atas yang telah dianalisis terkait dengan pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pendidikan dasar di Kota Bandung masih belum optimal dipenuhi. Dengan demikian pada variabel kemampuan penyediaan sarana dan prasarana yang layak serta mencukupi secara jumlah bagi siswa peserta didik, Pemerintah Kota Bandung belum mampu memenuhi tuntutan amanah dari ketentuan kebijakan dalam standar penyelenggaraan pendidikan dasar. Kebijakan atas kewenangan pendidikan dasar dimana salah satu aspeknya adalah pemerintah Kota Bandung wajib memenuhi kebutuhan sarana prasarana tersebut belum mampu diwujudkan. Ini menunjukkan komitmen Pemerintah Kota Bandung atas investasi sarana prasarana yang lemah. Informan dari Forum Guru Independen Indonesia (FGII), menegaskan hal tersebut bahwa: “komitmen pemda lemah atas investasi infra struktur pendidikan di Kota Bandung”<sup>14</sup>.

Ketidakmampuan dalam pemenuhan sarana dan prasarana pendidikan dasar sesuai dengan standar pelayanan minimal menjadi bukti bahwa penyelenggaraan desentralisasi pendidikan dasar belum optimal dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Bandung.

Jika dianalisis lebih jauh dalam aspek kebijakan atas kewenangan penyediaan sarana prasarana pendidikan yang belum mampu dipenuhi oleh Pemerintah Kota Bandung tersebut, dalam pandangan Rohman dan Wiyono (2010:5) disebabkan oleh kelemahan dalam evaluasi dan monitoring dari kebijakn tersebut. Dijelaskan bahwa: “ efektivitas kebijakan pendidikan selama ini berlangsung tanpa evaluasi dan monitoring yang memadai. Salah satu penyebabnya adalah sulitnya mengendalikan perilaku birokrasi pengelola kebijakan pendidikan”. Apalagi dalam hubungannya dengan pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pendidikan yang dipastikan akan memerlukan anggaran yang besar, ini jelas akan memiliki dampak politis dan penuh dinamika dalam perumusan kebijakan yang dibuat, baik pada tingkat eksekutif maupun bersama-sama dengan DPRD.

---

<sup>14</sup> Wawancara dengan Informan dari Sekjen Forum Guru Independen Indonesia (FGII), 16 Mei 2013.



Dalam hal evaluasi atas penyediaan sarana dan prasarana pendidikan ini, terkait dengan peranan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang sekaligus sebagai mitra dari Pemerintah Kota Bandung, dikatakan oleh informan, "DPRD masih belum gencar mengevaluasi kebijakan-kebijakan pendidikan"<sup>15</sup>. Seharusnya sebagai representasi dari warga masyarakat Kota Bandung, DPRD melakukan evaluasi secara berkesinambungan sehingga jelas progress atas perbaikan kebijakan pendidikan terutama berkaitan dengan penyediaan sarana prasarana pendidikan.

Menegaskan ini, Rohman dan Wiyono (2010:3) menjelaskan bahwa; " proses formulasi dan implementasi kebijakan pendidikan berada dalam ranah dinamika yang rentan terhadap aneka pengaruh kepentingan politik dan birokratik". Jelas bahwa kebijakan pendidikan di Kota Bandung juga dipastikan akan tidak lepas dari proses politik dan berbagai kepentingan dari berbagai pihak yang tidak sederhana. Pembeneran atas suatu kebijakan yang mestinya mengalami proses diskusi, ternyata cenderung tidak dilakukan.

Seperti halnya lembaga DPRD, Dewan Pendidikan sebagai kepanjangan aspirasi langsung dari masyarakat berkaitan dengan pendidikan di Kota Bandung, belum mampu berperanan secara optimal dan independen. Sebagai akibatnya, kebijakan penyelenggaraan pendidikan yang ditetapkan oleh Dinas Pendidikan cenderung disetujui saja walaupun dikeluhkan oleh masyarakat. Kondisi demikian dijelaskan oleh informan sebagai berikut:

"Tugas Dewan Pendidikan Kota Bandung yang seharusnya mengevaluasi lembaganya dan mengevaluasi kinerja Dinas pendidikan, justru malah jadi lembaga yang mensosialisasikan program-program Dinas pendidikan. Malah cenderung mengadvokasi masyarakat utk menerima program-program Dinas pendidikan dan sekolah".

Nampak bahwa Dewan Pendidikan Kota Bandung belum ammpu memposisikan diri sebagai lembaga independen yang menjalankan fungsinya mengevaluasi atas

---

<sup>15</sup> Wawancara dengan informan yang pernah menjadi anggota Dewan Pendidikan Kota Bandung, 6 Februari 2014.

kebijakan pendidikan dari Dinas Pendidikan Kota Bandung. Kondisi demikian semakin menambahkan pembenaran bahwa sarana prasarana pendidikan dasar di kota Bandung yang masih kurang, tidak merata dan belum memenuhi standar pelayanan minimal pendidikan dasar disebabkan lemahnya komitmen dari unsur pemerintah Kota Bandung, DPRD dan Dewan Pendidikan.

### **Penyediaan Pendidik dan Tenaga Kependidikan**

Sebagai konsekuensi dari penyelenggaraan desentralisasi kewenangan pendidikan di Kabupaten/Kota maka berbagai aspek yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan menjadi bagian dari tanggungjawab pemerintah daerah. Salah satu bagian dari urusan pendidikan dasar yang menjadi tanggungjawab pemerintah daerah adalah penyediaan pendidik dan tenaga kependidikan. Sesuai dengan amanah UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dalam pasal 41 ditegaskan bahwa : Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memfasilitasi satuan pendidikan dengan pendidik dan tenaga kependidikan yang diperlukan untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu. Amanah dari Undang-undang ini termasuk didalamnya untuk satuan pendidikan pada jenjang SD dan SMP. Pemenuhan pendidik dan tenaga kependidikan yang professional menjadi bagian penting bagi penyelenggaraan pendidikan selanjutnya, yaitu penyelenggaraan proses belajar mengajar bagi siswa. Dengan demikian adanya pendidik dan tenaga pendidik yang sesuai dengan kompetensinya diharapkan dapat mencapai mutu pendidikan yang baik.

Dalam penjelasan dari PP No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan dijelaskan bahwa pendidik merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta dimungkinkan untuk melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Sedangkan tenaga kependidikan bertugas melaksanakan administrasi, pengelolaan, pengembangan, pengawasan, dan pelayanan teknis untuk menunjang proses pendidikan pada satuan pendidikan.

Secara normatif maupun tuntutan obyektif penyelenggaraan pendidikan pada satuan pendidikan, maka ketersediaan pendidik dan tenaga kependidikan merupakan prasyarat penting bagi terselenggaranya desentralisasi pendidikan. Ini sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Bandung dimana penyelenggaraan pendidikan merupakan urusan wajib yang diserahkan penyelenggaraannya oleh Pemerintah Pusat Kepada Pemerintahan Daerah Kota Bandung.

Perbandingan antara jumlah pendidik dengan siswa di Kota Bandung masih belum seimbang dan tidak sesuai dengan SNP. Berikut Data dan analisis rasio pendidik dan siswa pada tahun 2013.

**Tabel 5.**  
**Rasio Pendidik Terhadap Siswa**  
**Pada Jenjang Pendidikan Dasar di Kota Bandung**  
**Tahun 2013**

Jenjang Sekolah	Keadaan Pendidik	Keadaan Siswa	Pendidik/Siswa
	Jumlah	Jumlah	Rasio
SD/MI	10.912	240.839	22
SMP/MTs	7.856	121.744	15
<b>Jumlah</b>	18.768	362.583	19

Sumber: Profile Sekolah, Dinas Pendidikan Kota Bandung, 2013.

Memperhatikan rasio antara pendidik dengan siswa pada tahun 2013 nampak bahwa masih cukup bagus, untuk tingkat SD rasionya 1 berbanding 22, artinya setiap guru akan mengajar 22 siswa sedangkan untuk tingkat SMP rasionya sebesar 1 berbanding 15, sehingga guru akan berhadapan dengan 15 siswa. Jika dilihat secara keseluruhan pada jenjang pendidikan dasar tersebut maka rasio pendidik atas siswa sebesar 19. Memperhatikan kondisi demikian nampak bahwa perkembangan dari tahun 2009 sampai dengan 2013 telah terjadi peningkatan jumlah guru yang cukup besar. Terpenuhinya jumlah guru yang memadai secara kuantitas tersebut idealnya berdampak terhadap peningkatan mutu pembelajaran bagi siswa. Standar rasio maksimal guru atas murid berdasarkan NSP sebesar 32. Dengan demikian secara jumlah, guru pada jenjang pendidikan dasar di Kota Bandung masih cukup.

Kecukupan guru atas jumlah siswa tersebut karena terpenuhi oleh guru honorer yang berjumlah sekitar 40% dari jumlah total guru yang ada.

Berkaitan dengan ketersediaan guru pada jenjang pendidikan dasar ini, jika dihubungkan dengan penyebaran dan kecukupan pada setiap sekolah di seluruh wilayah Kota Bandung, nampaknya belum merata. Kondisi ini dijelaskan oleh informan yang pernah menjadi anggota Dewan Pendidikan sebagai berikut:

“Keberadaan guru belum merata. Guru berkualitas hanya ditemui di sekolah-sekolah yang berada di kawasan kota sedangkan di kawasan pinggiran kota Bandung masih alakadarnya”<sup>16</sup>.

Kondisi guru pada setiap sekolah pada berbagai wilayah di 30 Kecamatan di Kota Bandung belum merata. Pernyataan dari informan tersebut menyimpulkan demikian. Dengan demikian dari jumlah guru yang ada seharusnya dilakukan kebijakan rotasi dan mutasi agar tercapai pemerataan jumlah guru pada setiap sekolah yang ada. Informan menjelaskan bahwa kebijakan tersebut merupakan alternative yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandung.

“ Solusinya, berlakukan rotasi kepala sekolah secara terbuka dan periodik agar kualitas sekolah jadi merata. Kepala sekolah masih menjadi "Raja Kecil" di sekolah, kepala sekola-kepala sekolah yang bagus akan memberi perubahan bagus kepada guru. Oleh karena itu, rotasi sedikitnya dapat membantu pemerataan guru berkualitas”<sup>17</sup>.

Berdasarkan pernyataan informan di atas terlihat bahwa tidak hanya dari kelompok pendidik yang memerlukan penyegaran dan di rotasi antar sekolah, melainkan juga kepala sekolah sebagai manajer pada unit sekolah. Penegasan dari informan yang mengatakan bahwa jika kepala sekolahnya berkualitas dan punya komitmen, maka ia akan member dampak positif bagi pendidik. Secara tidak langsung ini akan berpengaruh terhadap peningkatan kualitas pendidikan.

---

<sup>16</sup> Wawancara dengan informan (ER) , pernah sebagai anggota Dewan Pendidikan Kota Bandung, 6 februari 2014.

<sup>17</sup> Ibid

Kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan bagi penyelenggaraan pendidikan di Kota Bandung secara normatif menjadi bagian yang diperhatikan. Tujuan pencapaian mutu pendidikan yang berkualitas bagi warga masyarakat Kota Bandung sebagai alasan utama dipenuhinya kompetensi tersebut. Perda No. 15 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Bandung, pasal 55 mengatur tentang kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan. Disebutkan antara lain seorang pendidik harus memiliki kualifikasi akademik dan kompetensi sebagai agen pembelajaran, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Selain itu pendidik harus memiliki kompetensi sebagai agen pembelajaran meliputi : kompetensi Pedagogik; kompetensi kepribadian; kompetensi profesioanal; dan kompetensi Sosial. Kompetensi dari pendidik ini menjadi modal bagi SDM dalam mencapai tujuan pendidikan. Dimilikinya kompetensi yang baik dari pendidik akan menghasilkan kualitas siswa dan lulusan yang baik .

Kompetensi pendidik/guru di Kota Bandung merupakan hal yang perlu diperhatikan upaya peningkatannya. Beberapa keluhan dari orang tua siswa atas ketidakmampuan guru dalam mengajar di kelas menjadi masalah jika dibiarkan. Hasil wawancara dalam penelitian, informan memberikan penjelasan atas hal tersebut:

“Dalam memberikan pelajaran di kelas, guru menggunakan metode belajarnya kok ya lain pak. Karena buku-buku sekarang kan lengkap, anak-anak jarang dijelasin oleh guru tentang materi pelajaran. Yang ada cuman mengerjakan LKS saja. Menurut saya guru juga harus memberikan penjelasan tentang materi belajar agar anak menjadi paham, tidak hanya memberikan tugas saja”<sup>18</sup>.

Materi yang dikeluhkan seperti disampaikan oleh informan di atas merupakan bagian kecil saja dari keluhan yang muncul dari orang tua siswa. Namun demikian ini perlu menjadi bahan perhatian Pemerintah Kota Bandung. Terkait dengan upaya peningkatan kualitas dan

---

<sup>18</sup> Wawancara dengan Informan (Ibu Dar) orang tua dari siswa SD Negeri di Kota Bandung, 11 Mei 2013.

kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan, Pemerintah Kota Bandung membuat kebijakan program melalui sertifikasi, pelatihan dan pembinaan bagi guru<sup>19</sup>. Namun walaupun kegiatan tersebut dilaksanakan ternyata belum mampu mendongkrak kualitas pelayanan pendidikan dari pendidik maupun tenaga kependidikan. Kondisi demikian menunjukkan bahwa pendidik dan tenaga kependidikan yang dimiliki Pemerintahan Kota Bandung belum mampu memenuhi harapan masyarakat. Perhatian dari Pemerintah Kota Bandung terhadap peningkatan kualitas dan kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan belum optimal. Keberpihakan kebijakan pembangunan dalam pendidikan masih lebih difokuskan pada kegiatan rutin dan tidak dilakukan inovasi kebijakan yang baru dan berdampak secara cepat bagi peningkatan kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan.

### **Penyediaan Anggaran Dana Pendidikan**

Jumlah ketersediaan anggaran pendidikan yang ditetapkan dalam dokumen APBD Kota Bandung pada setiap tahun anggaran menjadi bukti komitmen atas penyelenggaraan desentralisasi pendidikan di Kota Bandung. Permasalahannya adalah, apakah jumlah anggaran pendidikan yang dituangkan dalam APBD pada setiap tahun anggaran sudah sesuai dengan amanah konstitusi atau tidak? Selain itu, dari jumlah anggaran pendidikan tersebut juga tidak termasuk anggaran untuk honor dan gaji pendidik dan tenaga kependidikan. Jumlah anggaran yang ditetapkan dalam APBD harus diperuntukan bagi program atau kegiatan yang berhubungan dengan proses pendidikan atau pelayanan pendidikan bagi masyarakat. Artinya anggaran pembangunan pendidikan yang termasuk ke dalam kategori yang diamanatkan dalam konstitusi adalah pada komponen biaya langsung.

Amanat Undang-Undang Dasar 1945 pasal 31 ayat 4 menerangkan dalam hal pembiayaan pendidikan bahwa;

”Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”

---

<sup>19</sup> Lakip Dinas Pendidikan Kota Bandung Tahun 2012.

Ketetapan dalam konstitusi tersebut merupakan amanat yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Sama halnya dengan Pemerintahan Kota Bandung, ia dituntut untuk memenuhi amanat dari UUD 1945 dan UU yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan termasuk didalamnya pembiayaan pendidikan. Komitmen dari Pemerintahan Kota Bandung atas anggaran pendidikan tersebut seharusnya nampak dan tercantum dalam APBD pada setiap tahunnya dan memenuhi ketentuan angka minimal 20% dari total APBD.

Dalam hal analisis atas pembiayaan pendidikan ini bersinggungan dengan regulasi dan mekanisme penyusunan anggaran pendidikan; sumber-sumber anggaran pendidikan dan pengalokasian anggaran pendidikan yang dilaksanakan oleh Pemerintah maupun Pemerintahan Daerah. Dengan demikian pembiayaan pendidikan merupakan kegiatan untuk mendapatkan biaya serta mengelola anggaran pendapatan dan belanja pendidikan. Kegiatan penganggaran pendidikan ini dimulai dengan perencanaan biaya, usaha untuk mendapatkan dana yang mendukung rencana itu, penggunaan serta pengawasan penggunaan anggaran yang sudah ditetapkan. Dalam pembiayaan pendidikan menurut Hidayana (2007: 34-35) paling tidak ada tiga persoalan yang harus diperhatikan yaitu (1) *financing*, menyangkut darimana sumber pembiayaan diperoleh; (2) *budgeting*, bagaimana biaya pendidikan dialokasikan, (3) *accountability*, bagaimana anggaran yang diperoleh digunakan dan dipertanggungjawabkan.

Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Bab I Ketentuan Umum pasal 1 ayat 23 menjelaskan mengenai pembiayaan pendidikan bahwa sumber daya pendidikan adalah segala sesuatu yang dipergunakan dalam penyelenggaraan pendidikan yang meliputi tenaga kependidikan, masyarakat, dana, sarana, dan prasarana. Dalam hal ini pembiayaan pendidikan merupakan suatu hal yang sangat penting bagi pendidikan di daerah.

Komitmen Pemerintah Kota Bandung atas pembiayaan pendidikan ini tertuang dalam Perda No. 15 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Bandung. Pada pasal 90 Perda tersebut dijelaskan bahwa: Pemerintah Daerah

memprioritaskan anggaran pendidikan paling kurang 20% (dua puluh persen) dari APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan di Daerah. Adanya ketentuan dalam perda ini menjadi kewajiban dan tanggungjawab Pemerintah Daerah Kota Bandung untuk mewujudkan dan menjamin bahwa pembiayaan pendidikan sudah ditetapkan dalam setiap APBD.

Penyelenggaraan kebijakan pendidikan di Kota Bandung akan berjalan dengan baik apabila didukung oleh sumber daya pembiayaan pendidikan yang memadai dan dapat diandalkan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pendidikan bagi masyarakat. Karena urusan pendidikan ini merupakan urusan wajib yang kewenangannya menjadi tanggungjawab Pemerintah Kota Bandung, maka pengaturan terkait pembiayaan pendidikan harus terjamin dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Walaupun urusan pendidikan ini merupakan urusan wajib, namun UU menyebutkan bahwa pembiayaan pendidikan (pendanaan) dalam pelaksanaannya menjadi beban Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pada pasal 46 menjelaskan bahwa:

- (1) Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.
- (2) Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab menyediakan anggaran pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (3) Ketentuan mengenai tanggung jawab pendanaan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Memperhatikan ketentuan tersebut konfigurasi kelembagaan yang berkaitan dengan pembiayaan pendidikan, masing-masing memiliki kewajiban sesuai dengan batas kewenangan yang dimiliki. Pasal 48 Undang Undang-undang No. 20 Tahun 2003 menjelaskan bahwa; (1) pengelolaan dana pendidikan berdasarkan pada prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik, (2) Ketentuan mengenai



pengelolaan dana pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Dengan demikian daerah memiliki tanggung jawab yang sangat besar untuk membiayai sektor pendidikan dengan menggunakan APBD-nya. Dukungan dari Pusat (dan Provinsi) tetap dimungkinkan, tetapi juga harus melalui mekanisme APBD, atau paling tidak tercatat di dalam APBD kabupaten/kota. Ketentuan ini menjadi dasar bagi Pemerintah Kota Bandung untuk secara cermat dalam membuat penganggaran pendidikan yang akan dituangkan ke dalam kebijakan APBD.

Penganggaran program pendidikan yang tercantum dalam APBD Kota Bandung dapat dilihat sebagai bukti atas komitmen Pemerintah Kota Bandung dalam pembiayaan pendidikan. Penganggaran dalam bidang pendidikan jika dilihat dari keseluruhan anggaran yang dilaksanakan oleh Dinas pendidikan Kota Bandung merupakan jumlah anggaran yang paling besar dibandingkan dengan dinas lainnya. Hal ini dikemukakan oleh Sekretaris Dinas dalam wawancara bahwa:” Dinas Pendidikan sebagai Dinas yang mempunyai alokasi anggaran terbesar di bandingkan Dinans-Dinas lain”<sup>20</sup>. Berikut dapat dilihat salah penganggaran bidang pendidikan Kota Bandung pada tahun anggaran 2012.

**Tabel 6. Anggaran dan Realisasi Anggaran  
Dinas Pendidikan Kota Bandung Tahun 2012**

No.	Program dan Kegiatan	Anggaran (Rp)	Realisasi Anggaran (Rp)	Presentasi A:R (%)
Perbandingan Total APBD dan Total Bidang Pendidikan				
1.	Tota Belanja APBD	3.864.699.570.886,63	3.490.099.865.059,00	90,31
2.	Total Belanja Bidang Pendidikan	1.242.543.185.007,00	1.205.026.607.093,00	96,98
Persen Total Belanja Pendidikan/ Total belanja APBD		<b>32,2%</b>	<b>34,5%</b>	
Perbandingan Total APBD dan Belanja Langsung Bidang Pendidikan				
1.	Tota Belanja APBD	3.864.699.570.886,63	3.490.099.865.059,00	90,31

<sup>20</sup> Wawancara dengan informan (Sekdis Pendidikan) Kota Bandung, 29 Mei 2013.

2.	Belanja langsung Bidang Pendidikan	295.866.265.842,00	271.189.140.795,00	91,66
Persen Pendidikan/Total Belanja APBD		<b>7,7%</b>	<b>7,8%</b>	
Perbandingan Total Bidang Pendidikan dengan Belanja Langsung Bidang Pendidikan				
1.	Total Belanja Bidang Pendidikan	1.242.543.185.007,00	1.205.026.607.093,00	96,98
2.	Belanja langsung Bidang Pendidikan	295.866.265.842,00	271.189.140.795,00	91,66
Persen pendidikan/Total Belanja Pendidikan		<b>23,8%</b>	<b>22,5%</b>	
Perbandingan Belanja Langsung APBD dan Belanja Langsung Bidang Pendidikan				
1.	Belanja Tidak Langsung Bidang Pendidikan	946.676.920.165,00	933.837.466.298,00	98,64
2.	Belanja langsung Bidang Pendidikan	295.866.265.842,00	271.189.140.795,00	91,66
Persen BL pendidikan / BTL bidang pendidikan		<b>31,3%</b>	<b>29,0%</b>	

Sumber: ILPPD Kota Bandung Tahun 2012 dan LAKIP Dinas Pendidikan Tahun 2012.

Berdasarkan tabel 6 di atas, aspek keuangan pada tahun anggaran 2012 menunjukkan bahwa setiap kebijakan, program dan kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan, secara faktual telah didukung oleh berbagai sumber Anggaran meliputi APBD Kota Bandung, APBD Propinsi Jawa Barat dan APBN serta Dana Partisipasi masyarakat. Jika memperhatikan angka prosentasi realisasi anggaran belanja, baik realisasi APBD maupun realisasi anggaran bidang pendidikan mencapai angka di atas 90%. Keterserapan anggaran nampaknya cukup efisien. Namun terkait dengan penganggaran bidang pendidikan, angka pada tabel di atas masih jauh dari mencapai angka 20% anggaran pendidikan dalam APBD. Karena anggaran belanja pendidikan dalam komponen belanja langsung hanya 7,7% dibandingkan dengan total belanja APBD pada tahun 2012.

Pada penganggaran dalam total belanja bidang pendidikan dibandingkan dengan total belanja dala APBD tahun 2012 mencapai angka yang cukup besar yaitu 32,2%. Jumlah ini nampaknya sangat besar dan terkesan bahwa anggaran pendidikan di Kota Bandung sudah melebihi 20% Anggaran yang diamanatkan dalam UUD

1945. Pada tahun anggaran 2013, juga berada pada kisaran ini, seperti dikemukakan oleh informan dari Dinas Pendidikan Kota Bandung berikut:

“APBD Kota Bandung untuk tahun 2013 ini sebesar kurang lebih 3,5 trilyun dan untuk anggaran Dinas Pendidikan sendiri sebesar sekitar 1,4 trilyun. Dalam hal ini lebih dari 20% dari total anggaran APBD. Penggunaan anggaran terbesar adalah untuk gaji dan tunjangan guru sebesar 1,1 trilyun. Sedangkan untuk operasional sebesar 300 milyar dengan prioritas penggunaannya untuk sekolah gratis SD dan SMP. Selama ini untuk SD dan SMP tidak ada bayaran SPP maupun DSP awal tahun”<sup>21</sup>.

Pernyataan ini menegaskan bahwa jumlah anggaran pendidikan yang dimaksudkan dalam APBD pada tahun 2013 tersebut tidak murni diperuntukkan bagi penyelenggaraan pendidikan yang langsung berhubungan dengan peserta didik. Lebih dari 30% dipergunakan untuk gaji dan tunjangan guru dan pegawai di lingkungan Dinas Pendidikan Kota Bandung. Bahkan kurang dari 5% yang dipergunakan untuk penyelenggaraan pendidikan dasar melalui program Wajar Dikdas 9 tahun. Penggunaan dalam program wajib belajar ini merupakan dukungan dari Pemerintah Kota Bandung terhadap program nasional yang sedang berjalan. Informan dari unsure DPRD Kota Bandung menegaskan hal ini:

“Pembicaraan desentralisasi pendidikan juga terkait dengan normatif pembiayaan pendidikan tentang Pendidikan Gratis. Sehingga Pemerintah Kota Bandung juga harus menganggarkan untuk anggaran pendidikan Dana BOS. Kalau tidak salah Dana BOS dari Pemkot Bandung untuk Siswa SMP sebesar 500.000/siswa per tahun dan untuk SD sebesar 35.000/siswa per tahunnya. Dana BOS ini ada yang dari Pusat juga, jumlahnya relative sebanding dengan dana dari Pemkot”<sup>22</sup>.

Selanjutnya, dengan memperhatikan data pada tabel di atas nampak bahwa perbandingan antara belanja tidak langsung penyelenggaraan pendidikan dengan biaya langsung penyelenggaraan pendidikan 23,2%. Dan berikutnya adalah

---

<sup>21</sup> Ibid

<sup>22</sup> Wawancara dengan Informan dari Anggota DPRD Kota Bandung (Bapak Ted) yang membidangi Komisi Pendidikan, 15 Mei 2013.

perbandingan antara belanja langsung bidang pendidikan dan total belanja tidak langsung pendidikan mencapai angka 31,3%.

Kategori Anggaran Pendidikan yang bersumber dari APBD Kota Bandung Tahun Anggaran 2012, seperti diuraikan dalam tabel di atas (belanja langsung dan belanja tidak langsung) total berjumlah Rp 1,242,543,185,007,00, adapun realisasi anggaran sebesar Rp 1,205,026,607,093.00 dengan demikian terserap 96,98% . Capaian keterserapan anggaran tersebut mengindikasikan cukup baik/efisien. Namun kondisi ini belum tentu menghasilkan output dan outcome yang sesuai yang dirasakan langsung oleh masyarakat.

Pada Anggaran Pendidikan yang bersumber dari APBD Kota Bandung Tahun Anggaran 2012 (belanja tidak langsung) berjumlah Rp. 946,676,920,165.00 adapun realisasi anggaran sebesar Rp 933,837,466,298.00 dengan demikian terserap 98,64% dan berada dalam kategori efisien. Dalam belanja tidak langsung ini termasuk tunjangan profesi/sertifikasi guru yang ditransfer dari APBN ke Kas Daerah Kota Bandung.

Anggaran Pendidikan yang bersumber dari APBD Kota Bandung Tahun Anggaran 2012 (belanja langsung) berjumlah Rp. 295,866,265,842.00 adapun realisasi anggaran sebesar Rp 271,189,140,795.00 dengan demikian terserap 91,66% dan berada dalam kategori efisien. Dalam belanja langsung ini sudah termasuk dana transfer dari APBN ke Kas Daerah Kota Bandung .

Analisis pada kasus anggaran belanja pendidikan yang tercantum dalam APBD Tahun 2012 , seperti dijelaskan di atas bahwa Pemerintah Kota Bandung hanya menganggarkan 7,7% dari Total Belanja APBD yang dianggarkan. Jumlah ini masih jauh dari ketentuan UUD 1945 dan UU No. 20 Tahun 2003, yang menetapkan bahwa anggaran penyelenggaraan pendidikan minimal 20% dari seluruh jumlah anggaran dalam APBD. Keadaan ini mengindikasikan bahwa komitmen anggaran pembangunan di Kota Bandung belum berorientasi penuh dalam penyelenggaraan pendidikan di Kota Bandung. Dari aspek kemampuan penganggaran pendidikan ini, maka dapat menjadi salah satu alasan mengapa penyelenggaraan pendidikan dasar di

Kota Bandung belum mampu mencapai tujuan yang diharapkan. Aksesibilitas masyarakat usia sekolah pada tingkat pendidikan dasar (SD dan SMP) belum merata pada setiap wilayah Kota Bandung dan Mutu penyelenggaraan pendidikan belum optimal dicapai.

### **Penutup**

Penyelenggaraan desentralisasi pendidikan di Kota Bandung sebagai konsekuensi dilaksanakannya kebijakan desentralisasi kewenangan urusan pemerintahan dari Pemerintah Kepada Kabupaten/Kota telah memberikan peluang bagi Pemerintah Kota Bandung dalam menyelenggarakan pelayanan pendidikan bagi masyarakatnya. Namun penyerahan kewenangan urusan bidang pendidikan tersebut cenderung menonjolkan pendekatan aspek kekuasaan dibandingkan dengan aspek pelayanan. Hal ini berpotensi menjadikan Pemerintah Kota Bandung semakin mengembangkan kekuasaan dari Pemerintahan Daerah dibandingkan dengan pengembangan lembaga, potensi partisipasi masyarakat dan sumberdaya aparatur yang kompeten dan professional dalam memberikan pelayanan pendidikan kepada masyarakat.

Implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan dari aspek kewenangan penyelenggaraan urusan pendidikan pada bidang pendidikan dasar tidak secara konsisten dilaksanakan. Padahal amanat dari UUD 1945, UU Sistem Pendidikan Nasional dan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Bandung sudah jelas menyatakan mengenai kewenangan tersebut bagi daerah kabupaten/kota. Komitmen Pemerintah Kota Bandung dalam melaksanakan kebijakan pendidikan dasar belum terbukti secara optimal pada aspek-aspek : penyediaan sarana prasarana pendidikan yang memadai dan layak, ketersediaan pendidik dan tenaga kependidikan yang kompeten dan professional, penyediaan dana pembiayaan pendidikan , manajemen pelayanan pendidikan dan penjaminan mutu pendidik dan tenaga kependidikan. Hal yang paling mendasar adalah terkait dengan komitmen dana pendidikan dalam APBD yang hanya dialokasikan 7,7% dari total APBD Kota Bandung pada tahun 2012, padahal amanat dari UUD 1945 dan UU Sistem

Pendidikan menegaskan bahwa penyediaan dana pendidikan sekurang-kurangnya 20% atas total APBD. Kondisi ini menjadi penyebab kurangnya sarana dan prasarana pendidikan yang memadai sehingga akses masyarakat untuk mendapatkan layanan pendidikan yang berkualitas tidak terpenuhi. Akibat lainnya adalah rendahnya kompetensi dan profesionalisme pendidik dan tenaga kependidikan. Dua indikator ini berkontribusi terhadap rendahnya mutu pelayanan pendidikan dasar di Kota Bandung.

### **Pustaka Acuan**

- Alisjahbana, A. 2000. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan*, Bandung : FE Universitas Padjadjaran.
- Fiske, E.B. 1998. *Desentralisasi Pengajaran, Politik dan Consensus*. Jakarta: Penerbit PT. Gramedia Widia Sarana Indonesia.
- Florestal, K. & Robb C. 1997. *Decentralization of Education, Legal Issues*, Washington, D.C: Worldbank.
- Hanson, E. M. 1998. "Strategies of Educational Decentralization: Key Questions and Core Issues". *Journal of Educational Administration* Vol. 36. No. 2, 1998, pp. 111-128.
- Haris, S. (ed). 2007. *Desentralisasi & Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta: LIPI Press.
- Ikoya, P.O. 2007. "Decentralization of Educational Development reforms in Nigeria:a Comparative Perspective". *Jurnal of Educational Administration*, Vol. 45 No.2, 2007,pp.190-203.
- Jalal, F & Supriadi, D. (Ed).2001. *Reformasi pendidikan dalam konteks otonomi daerah*. Yogyakarta: Adicita Karya Nusa.
- Kotter, J.1997. *Leading Change*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Manor, J. 1999, *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington D.C.: The World Bank.

- Paqueo V. & Lammert. J. 2000. *Decentralization in Education*. New York: Education Reform dan Management Thematic Group.
- Prud'homme, R. 1995, 'The Dangers of Decentralization', *The World Bank Research Observer*, vol. 10, no. 2.
- Rasyid, M.R. 1997. *Makna Pemerintahan; Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: PT. Yarsif Watampone. Cetakan Kedua.
- Rohman, Arif. 2012. *Kebijakan Pendidikan : Analisis Dinamika Formulasi dan Implementasi*, Yogyakarta: Aswaja Presindo.
- Rohman, A. & Wiyono, T. 2010, *Education Policy In Decentralization Era*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rondinelli, D.A. & Chema, G.S. (eds), 1983, *Decentralization and Development : Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills/London/New Delhi: Sage Publications.
- Smith, B.C. 1985. *Decentralization, The Territorial Dimension of the State*, George Allen & Unwin, London.
- Supriyadi, U.D. JURNAL KEPENDIDIKAN, Volume 39, Nomor 1, Mei 2009, hal. 11-26. Yogyakarta : Lembaga Penerbitan Universitas Negeri Yogyakarta.
- Wahab, S.A. 1997. "Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara". Jakarta: Bumi aksara.
- Wahono, F. 2001. *Kapitalisme Pendidikan: Antara Kompetisi dan Keadilan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Winkler, D. 2002, "Decentralization and education." Melalui < <http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-3403200172.html> > [06/6/2012]

Riwayat Penulis:

Aos Kuswandi, Lektor Kepala Bidang Ilmu Pemerintahan, Dosen Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan Sekolah Pascasarjana Universitas Islam '45' Bekasi. Lahir di Sumedang 30 Juli 1969. Pendidikan Strata Satu (S1) ditempuh pada Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Padjadjaran Bandung 1993, Strata Dua (S2) dari

Program Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Indonesia, Stratta tiga (S3) dari  
Program Doktor Ilmu Pemerintahan Universitas Padjadjaran Bandung 2014.  
Alamat: Sekolah Pascasarjana Universitas Islam '45' Bekasi,  
Jl. Cut Meutiah No. 83 Bekasi 17113 HP. 08561900653