

**PERAN PEMERINTAH DAERAH
DALAM PEMBANGUNAN PENDIDIKAN
DI KABUPATEN BUNGO**

TESIS

Oleh :

SRI WIDODO
07 206 058



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ANDALAS
2009**

PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBANGUNAN PENDIDIKAN DI KABUPATEN BUNGO

Tesis S2 oleh **SRI WIDODO**

Di bawah bimbingan
Prof. Dr. H. Firwan Tan, SE., M.Ec.DEA.Ing dan
Dr. Hefrizal Handra, M.Soc.Sc

RINGKASAN

Kebijakan Otonomi Daerah yang bergulir telah menempatkan kabupaten/kota sebagai titik berat otonomi, dengan harapan dapat memberikan yang lebih baik bagi daerah untuk mengembangkan diri serta memberikan harapan masyarakat untuk dapat menikmati pelayanan publik yang baik, termasuk di dalamnya pelayanan di bidang pendidikan. Isyarat pentingnya membangun paradigma baru dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat tersebut tertuang dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintah yang bersifat wajib yang berpedoman kepada Standar Pelayanan Minimal (SPM) dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah. Dengan demikian pelaksanaan kegiatan pemerintahan di daerah atas dasar acuan kepada Standar Pelayanan Minimal (SPM) dapat dijadikan sebagai tolak ukur keberhasilan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan wajibnya.

Terkait dengan otonomi bidang pendidikan Pemerintah Daerah mempunyai tugas, tanggung jawab dan peran yang penting dalam penyelenggaraan pendidikan khususnya jenjang Sekolah Dasar dan Menengah. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji tingkat pencapaian SPM Pendidikan di Kabupaten Bungo, menganalisis dan mengevaluasi kontribusi APBN, APBD dan

Masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan serta menyusun strategi dan kebijakan pendidikan dalam upaya menuju SPM.

Hasil analisis dari 8 indikator SPM Pendidikan yang digunakan sebagai alat analisis, pada jenjang pendidikan SD/MI hanya 4 indikator yang telah tercapai yaitu rasio siswa per kelas (36) , rasio siswa per guru (1:17), APM (99,28) dan Angka Putus Sekolah (0,35%), pada jenjang SMP/MTs indikator yang telah terpenuhi yaitu rasio siswa per kelas (27) , rasio siswa per guru (1:15), AM (81,83) dan Angka Putus Sekolah (0,41%), dan pada jenjang SMA/MA indikator yang telah terpenuhi yaitu rasio siswa per kelas (34) , rasio siswa per guru (1:14), AM (52,52) dan Angka Putus Sekolah (0,38%), sementara pada indikator pemenuhan sarana dan prasarana, persentasi kualifikasi guru S1 dan pemenuhan buku pada semua jenjang belum tercapai seperti yang disyaratkan pada indikator SPM.

Berdasarkan perhitungan kontribusi anggaran pendidikan yang diterima oleh lembaga penyelenggara pendidikan pada jenjang SD, SMP, SMA dan SMK tahun pelajaran 2007/2008 bahwa rata-rata biaya penyelenggaraan pendidikan merupakan kontribusi dari Pemerintah Daerah Kabupaten Bungo sebesar 85,23%, Pemerintah Provinsi Jambi sebesar 0,99%, Pemerintah Pusat sebesar 7,86 % dan dari Masyarakat sebesar 5,92%.

Terhadap beberapa persoalan yang ditemukan dari hasil penelitian terkait dengan penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan SPM, maka salah satu strategi yang perlu dilakukan adalah realokasi anggaran guna memprioritaskan pada indikator SPM yang tingkat pencapaiannya belum sesuai dengan indikator SPM Pendidikan yaitu (1). melengkapi sarana dan prasarana pendidikan yang memadai

sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal pendidikan (prioritas utama perpustakaan dan buku pelajaran), (2). Meningkatkan kualifikasi dan kompetensi guru dengan menyediakan dana bagi guru-guru ke jenjang Strata I sesuai dengan kompetensi akademik (bidang studi) yang diperlukan.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Rencana Strategis (Renstra) Pendidikan Nasional menegaskan bahwa visi yang akan dicapai pada pembangunan pendidikan nasional adalah menciptakan insan Indonesia cerdas, komprehensif dan kompetitif (insan paripurna). Visi tersebut juga menekankan pada paradigma pembangunan manusia Indonesia seutuhnya. Pembangunan pendidikan nasional diarahkan untuk mengembangkan seluruh potensi kecerdasan manusia secara komprehensif dan holistic, yaitu pengembangan kecerdasan intelektual (kemampuan kognitif), dan kecerdasan spriritual, sosial, emosional, estetis, dan kenestetis (kemampuan efektif dan psikomotorik).

Selain itu, pembangunan pendidikan nasional juga diarahkan untuk membangun karakter dan wawasan kebangsaan bagi peserta didik, yang menjadi landasan penting bagi upaya memelihara persatuan dan kesatuan bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam hal ini pemerintah mempunyai kewajiban konstitusional untuk memberi pelayanan pendidikan yang dapat dijangkau oleh seluruh warga negara. Oleh karena itu, upaya peningkatan akses masyarakat terhadap pendidikan yang berkualitas merupakan mandat yang harus dilakukan bangsa Indonesia sesuai dengan tujuan negara Indonesia yang tertuang dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945.

Untuk mencapai hal itu, Pemerintah dalam hal ini Departemen Pendidikan Nasional telah menetapkan 3 pilar kebijakan pembangunan Pendidikan Nasional yaitu: (1) pemerataan dan perluasan akses pendidikan, (2) peningkatan mutu, relevansi pendidikan, dan daya saing, (3) penguatan tata kelola, akuntabilitas, dan citra publik, dalam hal ini diimplementasikan dengan : (a). mendorong partisipasi pemerintah daerah melalui *skema budget burden-sharing* untuk mempercepat pencapaian target-target kebijakan pendidikan, (b) menetapkan standarisasi dalam penggunaan APBN sesuai kriteria Standar Akuntansi Instansi yang mencakup akuntansi keuangan dan barang milik negara, (c) mendorong pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) untuk melakukan pengawasan pelaksanaan program manajemen pendidikan dasar baik yang dilaksanakan melalui dana dekosentrasi maupun bantuan sosial, (d) mendorong partisipasi pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) dalam sosialisasi kebijakan pendidikan dasar.

Kebijakan Otonomi daerah merupakan bagian integral dari program reformasi sistem pemerintahan dan pembangunan secara menyeluruh, pendidikan adalah salah satu aspek yang mendapat perhatian sangat besar di dalamnya. Bidang pendidikan, khususnya pendidikan dasar dan menengah, adalah salah satu bidang yang diotonomikan kepada pemerintah daerah sehingga kebijakan otonomi daerah tidak hanya menjadi titik tolak reformasi bidang sosial dan politik, tetapi juga menjadi titik tolak reformasi sistem pendidikan nasional.

Salah satu kunci keberhasilan bidang pendidikan adalah tercapainya angka partisipasi kasar (APK) dengan semakin mudahnya akses pendidikan. Berdasarkan data yang dipublikasikan oleh Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah bahwa secara rata-rata nasional capaian APK SMP/MTs/pendidikan setara hingga akhir tahun 2008 telah mencapai 96,18 %, capaian ini telah melampaui target nasional yaitu 95%. Begitu juga capaian APK SMA/SMK/MA/pendidikan setara telah mencapai 64,28%. Hanya saja penyebaran pencapaian tersebut tidak merata ada provinsi yang menonjol pencapaiannya yaitu DKI Jakarta 111,5%, DIY 91,97%, Maluku 82,49%, Bali 80,62%, Kalimantan Timur 77,16% dan Sumatera Barat 77,29%, Sebaliknya ada pula provinsi yang pencapaiannya kurang dari 50%.

Permasalahan utama dalam konteks pembangunan pendidikan Kabupaten Bungo adalah tingkat pendidikan penduduk yang masih relatif rendah. Meskipun data statistik menunjukkan bahwa jumlah penduduk melek huruf telah mengalami peningkatan dari sekitar 94,6% pada tahun 2002 menjadi sekitar 95,6% pada tahun 2004, angka ini masih lebih kecil dari capaian tingkat provinsi, yakni 96,6 persen pada tahun 2004 dan di bawah rata-rata nasional yakni sebesar 89,88 persen pada tahun 2003.

Angka Partisipasi Murni (APM) jenjang pendidikan Sekolah Dasar yang telah relatif tinggi, yakni sebesar 99,28 % tahun 2008, ternyata belum dapat diikuti oleh APM Sekolah Menengah Pertama yang baru mencapai 79 % dan SMA/SMK baru mencapai 50,04 persen. Hal ini menunjukkan bahwa prosentase lulusan Sekolah Dasar yang berhasil melanjutkan pendidikan pada jenjang yang lebih tinggi masih relatif rendah. Selanjutnya data yang sama juga menunjukkan

bahwa target pembangunan pendidikan wajib belajar 9 tahun pada tahun 2008 belum tuntas, sementara target nasional penuntasan wajib belajar 9 tahun, tuntas pada akhir tahun 2008 dengan indikator APK SMP/MTs/ sederajat minimal 95% dengan layanan baik sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal (Direktorat PSMP tahun 2007).

Masih relatif rendahnya kualitas pendidikan penduduk, khususnya yang ditunjukkan oleh APM, disebabkan oleh rendahnya akses masyarakat terhadap lembaga pendidikan yang telah ada. Beberapa permasalahan pembangunan pendidikan di Kabupaten Bungo sebagaimana yang tertuang dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kabupaten Bungo 2006-2011 adalah :

- 1). Anak usia sekolah yang tidak sekolah masih banyak;
- 2). Persentase lulusan lembaga pendidikan yang melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi masih rendah;
- 3). Sejumlah sekolah belum memiliki sarana pendidikan seperti buku, alat-praktik, alat peraga dan alat-alat laboratorium yang memadai;
- 4). Sejumlah sekolah masih belum bebas banjir;
- 5). Sumberdaya pendidikan yang sesuai dengan persyaratan minimal belum tercukupi;
- 6). Kesempatan bagi sumberdaya pendidikan untuk melanjutkan pendidikan masih sangat terbatas;
- 7). Materi kurikulum muatan lokal masih bersifat umum dan belum menyentuh langsung terhadap kepentingan daerah dan masih cenderung pada muatan agama;

- 8). Fasilitas yang diberikan kepada guru dan kepala sekolah untuk dapat bekerja secara optimal masih belum memadai;
- 9). Masih terdapat sejumlah masyarakat yang mengeluhkan beban biaya-biaya yang memberatkan; dan
- 10). Masih minimnya sarana-prasarana lembaga pendidikan vocational yang dapat memfasilitasi anggota masyarakat berpendidikan minim untuk memperoleh keterampilan agar mampu menciptakan lapangan kerja dan atau bersaing memperoleh kesempatan kerja baru;

Sejalan dengan semangat demokratisasi, desentralisasi, dan globalisasi, berbagai kebijakan pengelolaan pendidikan di era otonomi daerah menekankan sinergi dan keterpaduan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menjalankan hak dan kewajiban masing-masing sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional sebagai berikut :

1. Mengatur dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (Pasal 10);
2. Memberi layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi. (Pasal 11 ayat 1);
3. Menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun. (Pasal 11 ayat 2);

4. Memfasilitasi satuan pendidikan dengan pendidik dan tenaga kependidikan yang diperlukan untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu” (Pasal 41 ayat 3);
5. Menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya (Pasal 34 ayat 2);
6. Membina dan mengembangkan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah (Pasal 44 ayat 1); dan
7. Membantu pembinaan dan pengembangan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat (Pasal 44 ayat 3).

Kebijakan pada era otonomi daerah juga menekankan pentingnya domain lokal dalam pengembangan program-program pendidikan. Ditegaskan pada Pasal 50 ayat 4 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 bahwa “pemerintah kabupaten/kota berkewajiban mengolah satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal”. Sejalan dengan kewajiban tersebut diatas, pemerintah dan pemerintah daerah diharapkan dapat bersinergi dalam melengkapi sarana dan prasarana pendidikan serta mengembangkan budaya ilmu pengetahuan di daerah. Selain itu, pemerintah daerah juga diharapkan berperan sebagai motivator, stimulator, dan fasilitator perkembangan ilmu pengetahuan di daerah (Pasal 20 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002).

Peran dan fungsi pemerintah daerah dalam membangun keunggulan lokal dalam dunia pendidikan dan mengembangkan budaya

ilmu pengetahuan di daerah benar-benar diperluas. Pemerintah daerah “wajib merumuskan prioritas serta kerangka kebijakan di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi yang dituangkan sebagai kebijakan strategis pembangunan ilmu pengetahuan dan teknologi di daerahnya” (Pasal 20 UU Nomor 18 Tahun 2002). Berbagai kewajiban pemerintah daerah tersebut juga dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa salah satu urusan wajib pemerintah provinsi adalah “penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial” (Pasal 13) dan salah satu urusan wajib pemerintah kabupaten dan kota adalah “penyelenggaraan pendidikan” (Pasal 14).

Berbagai peran dan kewajiban tersebut di atas belum sepenuhnya dapat dilaksanakan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah karena berbagai keterbatasan terutama anggaran (*budget*). Sementara pemerintah telah menargetkan ketercapaian program wajib belajar sembilan tahun bagi warga negara Indonesia pada tahun 2008. Dengan kata lain warga negara Indonesia serendah-rendahnya harus tamat Sekolah Menengah Pertama (SMP). Selanjutnya pemerintah melalui Ditjen Pendidikan Dasar dan Menengah telah mengeluarkan pedoman pelaksanaan proses belajar mengajar (PBM) dengan standar pelayanan minimal (SPM). Beranjak dari fenomena-fenomena di atas penulis tertarik bahwa masalah peningkatan dan pembangunan pendidikan sangat strategis untuk dikaji dan diteliti, maka penelitian ini bermaksud menganalisis sejauh mana **“Peran Pemerintah Daerah Dalam Pembangunan Pendidikan di Kabupaten Bungo”**.

BAB VII

KESIMPULAN, REKOMENDASI DAN SARAN

7.1 Kesimpulan

Isyarat pentingnya membangun paradigma baru dalam memberikan pelayanan-pelayanan kepada masyarakat tertuang dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 2 ayat 5 bahwa Otonomi Daerah terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan, pilihan penyelenggaraan urusan pemerintah yang bersifat wajib yang berpedoman kepada Standar Pelayanan Minimum (SPM) dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah. Dengan demikian pelaksanaan kegiatan pemerintahan di daerah atas dasar acuan kepada Standar Pelayanan Minimum (SPM) akan menjadi suatu jaminan masyarakat yang kebutuhannya dilayani dengan baik oleh pemerintah sebagai pelayan masyarakat. selain itu SPM dapat dijadikan sebagai tolak ukur keberhasilan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan wajibnya. Terkait dengan hal tersebut berdasarkan hasil penelitian ini dapat disimpulkan :

1. Berdasarkan hasil perhitungan indikator SPM Pendidikan, bahwa ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan di Kabupaten Bungo berdasarkan kondisi tahun 2008 pada jenjang pendidikan SD/MI, SMP/MTs dan SMA/SMK/MA tingkat capaiannya masih dibawah SPM. Hal ini berarti harus ada kebijakan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Bungo untuk memenuhi sarana dan prasarana pendidikan sesuai dengan SPM.
2. Berdasarkan hasil perhitungan indikator rasio siswa per kelas pada jenjang SD/MI, SMP/MTs, SMA/SMK/MA, tingkat capaiannya telah memenuhi

- SPM yaitu rasio antara 30 – 40 siswa per kelas. Begitu juga halnya dengan rasio siswa per guru tingkat capaiannya telah memenuhi SPM.
3. Persentase guru dengan kualifikasi pendidikan S1 berdasarkan hasil penelitian tingkat capaiannya masih dibawah SPM yaitu sekitar 6,44 % jenjang SD/MI, 51,86 % Jenjang SMP/MTs, dan 72 % jenjang SMA/SMK/MA. Capaian SPM mensyaratkan kualifikasi guru harus sebesar 90 persen.
 4. Capaian Angka Partisipasi Murni (APM) pada jenjang pendidikan SD/MI sebesar 99,28 persen, jenjang pendidikan SMP/MTs 79,00 persen, jenjang pendidikan SMA/SMK/MA 50,04 persen. Informasi ini mengandung makna bahwa capaian APM untuk jenjang SD sudah mencapai target SPM, sedangkan untuk jenjang SMP dan SMA/SMK/MA masih dibawah SPM.
 5. Berdasarkan perhitungan kontribusi anggaran pendidikan yang diterima oleh lembaga penyelenggara pendidikan pada jenjang SD, SMP, SMA dan SMK tahun pelajaran 2007/2008 bahwa rata-rata biaya penyelenggaraan pendidikan merupakan kontribusi dari Pemerintah Daerah Kabupaten Bungo sebesar 85,23 %, Pemerintah Provinsi Jambi sebesar 0,99%, Pemerintah Pusat sebesar 7,86 % dan dari masyarakat sebesar 5,92%.

Banyak faktor yang akan mempengaruhi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM) di Kabupaten Bungo, yaitu: tingkat pendidikan penduduk di Kabupaten Bungo relatif masih rendah, banyaknya penduduk miskin, keterbatasan sarana dan prasarana pendidikan, masih banyaknya buta huruf penduduk Kabupaten Bungo, tenaga kependidikan yang ada belum memenuhi syarat minimal kualifikasi pendidikan, dan adanya kesulitan akses masyarakat kelompok tertentu terhadap pendidikan. Untuk itu

perlu dilakukan beberapa strategi yang harus ditempuh oleh pemerintah Kabupaten Bungo khususnya Dinas Pendidikan untuk melaksanakan penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan SPM pendidikan, yang dijadikan rekomendasi dari hasil penelitian ini.

7.2 Rekomendasi

Terhadap beberapa temuan dari hasil penelitian terkait dengan penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan standar pelayanan minimal (SPM), maka penulis merekomendasikan perlu dilakukan realokasi anggaran guna memprioritaskan pada indikator SPM yang belum tercapai. Berdasarkan analisis yang telah dilakukan pada bab sebelumnya maka prioritas anggaran seharusnya lebih diarahkan pada peningkatan alokasi anggaran untuk kegiatan :

1. Fokus prioritas kegiatan pada perluasan dan pemeratan akses dan peningkatan mutu, pada pemenuhan sarana dan prasarana pendidikan yang memadai sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal pendidikan (prioritas utama perpustakaan dan buku pelajaran).
2. Fokus prioritas kegiatan pada perluasan dan pemeratan akses dan peningkatan mutu, pada peningkatan kualifikasi guru dan perbaikan sistem dalam pelaksanaan peningkatan kualifikasi sehingga dihasilkan guru yang mempunyai kualifikasi seperti yang dipersyaratkan dan sesuai dengan bidang dan kompetensi yang dibutuhkan oleh satuan pendidikan, dari kondisi saat ini rata-rata guru berpendidikan S1/D-IV masih dibawah standar SPM, dimana kebanyakan guru yang belum S1/D-IV adalah guru SD.
3. Memberikan Bantuan Khusus Siswa Miskin (BKSM) bagi siswa yang tidak mampu.

4. Memberikan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Bantuan Operasional Manajemen Mutu (BOMM) mulai jenjang SD, SMP, SMA dan SMK.
5. Mengembangkan pola atau model pendidikan yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat setempat.

7.3 Saran

Diperlukan penelitian lebih lanjut untuk memprediksi ketercapaian pelayanan pendidikan sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal Pendidikan di Kabupaten Bungo.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam (ed.), (1971), *Education in National Development*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Abin, Syamsudin Makmun, (2005), *Perencanaan Pendidikan*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung.
- Biro Keuangan Sekjend. Depdiknas, UPI, (2001), *Laporan Penelitian penyusunan Biaya Satuan Pendidikan SD, SLTP, SMU dan SMK Negeri*, Jakarta : Depdiknas.
- Boediono, (1997), *Pendidikan dan perubahan sosial ekonomi*, Yogyakarta, Laporan Penelitian.
- Boekoesoe, Lintje, (2005), *Makalah Pembiayaan Pendidikan*.
- Bappeda Kabupaten Bungo (2006), *Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kabupaten Bungo tahun 2006-2011*.
- Chamidi, Syafruddin, (2005) *Makna dan Aplikasi Sederhana Indikator Pendidikan*, Balitbang Pusat Data dan Informasi Pendidikan Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta.
- Callaway A, (1971), *Educational Planning and Unemployed Youth*, Paris Unesco IIEI
- Clark, D. Et Al. (1998). *Financing of Education in Indonesia*. Manila : ADB
- Departemen Pendidikan Nasional, (2001), *Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Balitbang. Jakarta.
- Departemen Pendidikan Nasional, (2001), *Keputusan Menteri Pendidikan Nasional nomor. 053/U/2001*.
- Departemen Pendidikan Nasional, (2004), *Keputusan Menteri Pendidikan Nasional nomor: 129.a/U/2004 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pendidikan*, Jakarta.
- Departemen Pendidikan Nasional, (2005), *Pelatihan Tenaga Perencana Pendidikan*, Biro Perencanaan Sekretariat Depdiknas, Jakarta.
- Departemen Pendidikan Nasional, (2005), *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan*. Jakarta.