PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN DAERAH STUDI PENYELENGGARAAN URUSAN BIDANG PENDIDIKAN MENENGAH DI KOTA PALOPO PROVINSI SULAWESI SELATAN

Harsya Harun
Universitas Andi Djemma, Jl Sultan Hasanuddin No. 14 Palopo, Provinsi Sulawesi Selatan

Abstrak

Penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah telah bergeser ke arah prinsip *ultra vires doctrine* yang nampak pada perumusan kewenangan pemerintah daerah menjadi urusan pemerintah daerah, dan pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah mengedepankan prinsip yang kongkuren. Kondisi ini ditandai dengan penyelenggaraan urusan pendidikan yang terbagi antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah provinsi, dimana untuk pendidikan dasar diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten/kota sedang pendidikan menengah dikelola oleh pemerintah provinsi.

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan motode kualitatif melalui observasi dan kajian pustaka. Hasil dari penelitian ini menunjukkan penyelenggaraan urusan pendidikan menengah yang dialihkan kepada pemerintah provinsi akan menimbulkan sejumlah kecenderungan baru dalam pengelolaannya baik pada pemerintah daerah maupun pada pemerintah provinsi. Pertama, bahwa kebijakan – kebijakan yang selama ini dikeluarkan oleh pemerintah daerah terkait bidang pendidikan tidak seluruhnya akan diakomodir oleh pemerintah provinsi. Kedua, kecenderungan pada meningkatnya alokasi anggaran pada pemerintah provinsi sebagai ekses pengalihan kewenangan tersebut. Ketiga, proses evaluasi, pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan pendidikan menengah oleh pemerintah provinsi yang akan semakin berat dilihat dari sisi letak geografis wilayah, dan keempat kekhawatiran akan kurang terakomodirnya muatan kearifan lokal dalam penerapan kurikulum, dimana sebelumnya setiap kabupaten/kota tentunya memiliki karakteristik budaya yang berbeda sebagai bentuk kearifan lokal yang dapat menjadi penguat dalam penyusunan kurikulum pendidikan.

Key Words : Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan, Pendidikan Menengah

Abstract

Implementation of local government authority has shifted towards the principle of ultra vires doctrine which appears on the formulation of local government authority to the affairs of local government, and the division of central and local government authority put forward the principle of kongkuren. This condition is characterized by the implementation of educational affairs divided between district / municipal governments and provincial governments, where basic education is administered by district / municipal governments while high school is managed by the provincial government.

This research was conducted with qualitative motive approach through observation and literature review. The results of this study indicate that the implementation of secondary education affairs transferred to the provincial government will lead to new trends in the management of both local government and provincial governments. First, that the policies that have been issued by local governments related to the education sector will not be entirely accommodated by the provincial government. Second, the tendency to increase budget allocation to the provincial government as an excess of the transfer of authority. Third, the

process of evaluation, supervision and control of the implementation of high school by the provincial government will be more severe in terms of geographical location of the region, and the four concerns will be less accommodated local wisdom content in the application of the curriculum, where previously each district government / different as a form of local wisdom that can be a reinforcement in the preparation of educational curriculum.

Key Words : Implementation of Government Affairs, High School

A. PENDAHULUAN

Bergesernya pendulum pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah sejak tahun 1998 ke arah yang lebih desentralistis telah melahirkan perubahan mendasar dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu tonggak sejarah yang sangat monumental bagi perjalanan bangsa Indonesia dan merupakan amanat reformasi adalah amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Dalam amandemen tersebut ada beberapa pasal krusial yang salah satunya adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Adapun pasal 18 yang dimaksud adalah sebagai berikut :

> "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa"

Dari hasil amandemen pasal tersebut melahirkan pasal 18 yang bunyinya sebagai berikut :

Pasal 18

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap Provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang;
(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menuru asas otonomi dan tugas Pembantuan;
(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih Melalui Pemilihan Umum;
(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, Kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan Sebagai urusan pemerintah pusat.
(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan;
(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18 a

(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan Keragaman daerah;
(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-undang.

Pasal 18 b

(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang;
(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan Sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang

Berdasarkan hasil amandemen Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 itulah melahirkan sejumlah undang-undang dan peraturan pelaksanaanya yang menjadi landasan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah serta menjadi payung hukum dalam implementasi otonomi daerah dan desentralisasi di Indonesia. Adapun undang-undang yang dimaksud adalah Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Jo Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 Jo Undang-undang 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah dan yang terakhir adalah Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta sejumlah peraturan pemerintah baik itu PP. No. 8 tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, PP. No. 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, dan terakhir adalah PP. 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Kesemua regulasi tersebut membawa perubahan paradigma pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik (walaupun penekanan sentralistik dan desentralistik sangat fluktuatif) yakni pendelegasian kewenangan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, mengelola berbagai sumber daya yang ada untuk kesejahteraan masyarakat

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia pasca euforia reformasi telah mengalami perubahan yang cukup menyolok, bahkan menjadikan Indonesia digolongkan oleh World Bank sebagai negara yang melaksanakan "*Big Bang Decentralization*" atau Dentuman Besar Desentralisasi. World Bank (2008 : 10-11) memberi makna big bang decentralization sebagai "*A process wherein the central level of government announces decentralization, passes*

laws, and transfer responsibilities, authority, and/or staff to subnational and/or local governments in rapid succession"

Pergerakan kearah desentralisasi dengan tingkat intensitas yang tinggi tidak hanya pada perubahan legalitas formal yang mendasarinya tapi juga pada substansi pelaksanaanya terutama dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Dapat dikatakan bahwa dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah terjadi penyusutan kewenangan daerah bila dibandingkan antara ketiga undang-undang pemerintahan daerah yaitu Undang-undang No. 22 tahun 1999, Undang-undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-undang No. 23 tahun 2014. Penyusutan ini secara jelas nampak dari penggunaan kata "kewenangan" yang sebagian besar telah tereliminir dan digantikan dengan penggunaan kata "urusan". Hal ini kemudian menjadi justifikasi akan semakin bergesernya pendulum penyelenggaran pemerintahan yang lebih condong kearah sentralisasi dibandingkan arah desentralisasi sekaligus menguatkan peran pemerintah pusat dan provinsi dibandingkan pemerintah kabupaten/kota. Harus diakui bahwa sejak undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah terdapat kecenderungan bahwa setiap daerah baik kabupaten maupun kota menganggap bahwa kewenangan yang diberikan diasumsikan sebagai kedaulatan bagi daerah mengingat dalam undang-undang 22 tahun 1999 terdapat klausul yang memberi kewenangan yang sedemikian besar bagi daerah terkecuali kewenangan yang strategis yang menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Perubahan kemudian berlanjut setelah dilakukan perubahan pada undang-undang tentang pemerintahan daerah yaitu Undang-undang No. 32 tahun 2004, dimana pada undang-undang ini penggunaan wewenang diubah menjadi pembagian urusan pemerintahan. Pada undang-undang ini pembagian urusan menjadi urusan wajib dan urusan pilihan, sedangkan peran pemerintah provinsi diperkuat melalui penguatan azas dekonsentrasi. Selanjutnya undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kemudian diubah melalui sejumlah revisi sehingga menjadi undang-undang no. 23 tahun 2014. Dalam undang-undang baru ini semakin jelas pendulum pelaksanaan azas desentralisasi lebih bergerak ke arah sentralisasi dimana dalam undang-undang terakhir telah merinci sedemikian rupa urusan – urusan yang menjadi kewenangan pemerintah secara konkuren baik pemerintah kabupaten/kota, pemerintah provinsi dan pemerintah pusat. Dalam artian bahwa terdapat sejumlah kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota yang kemudian tidak dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah kabupaten/kota tapi sebagian dibagi dilevel pemerintahan baik itu pemerintah provinsi maupun pemerintah pusat bahkan terdapat urusan kewenangan yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah provinsi dan pemerintah pusat.

Perubahan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan pada undang-undang No. 23 tahun 2014 pada gilirannya merupakan revisi dari terhadap undang-undang sebelumnya, dengan pertimbangan bahwa pada aturan sebelumnya yang menjadi fokus penyelenggaraan pemerintahan adalah kewenangan. Hal ini menjadi rancu dan bias mengingat kewenangan yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota begitu luasnya, sedangkan kewenangan pemerintah pusat dibatasi pada kewenangan yang bersifat strategis semata, kerancuan ini muncul bila mengingat daerah kabupaten dan kota sebagai daerah otonom yang merupakan bentukan pemerintah pusat yang diberi kewenangan yang luas sedang pemerintah pusat sebagai pembentuk daerah otonom mendapatkan pembatasan kewenangan.

Dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2014 dan undang No. 32 tahun 2004 terdapat perbedaan yang cukup menyolok berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan. Dalam pada Undang-Undang No. 32 tahun 2014 disebutkan pada pasal 1 ayat (7) bahwa Desentralisasi adalah **penyerahan wewenang pemerintahan** oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada Undang-Undang No. 23 tahun 2014 disebutkan pada pasal 1 ayat (7) bahwa Desentralisasi adalah **penyerahan Urusan Pemerintahan** oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Kemudian dalam ayat (5) Undang-Undang No. 23 tahun 2004 telah dijelaskan bahwa Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Sedangkan dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pengertian urusan Pemerintahan baru terjelaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2007 pada pasal 1 ayat (5) bahwa Urusan pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut bahwa Undang-Undang No. 23 tahun 2014 lebih menegaskan bahwa urusan pemerintahan adalah kekuasaan yang dimiliki oleh presiden sebagai pemerintah pusat sedangkan pemaknaan urusan pemerintahan dalam undang-undang No. 32 tahun 2004 bahwa Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Selanjutnya dalam Undang-undang 23 tahun 2014 lebih menegaskan prinsip konkurensi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan setiap urusan pemerintahan, dimana apa yang dikerjakan di pusat, juga menjadi kewenangan provinsi dan kewenangan

kabupaten/kota, hanya skalanya yang berbeda. Bila pemerintah pusat mempunyai kewenangan yang berskala nasional atau lintas provinsi, maka Provinsi akan mempunyai kewenangan dengan skala provinsi atau lintas kabupaten/kota sedangkan Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan skala Kabupaten/Kota atas 31 urusan pemerintahan yang di desentralisasikan

Prinsip konkurensi ini kemudian dilanjutkan dalam Undang-undang No. 23 tahun 2014 dengan rincian yang lebih *rigid* dimana secara lebih umum pemerintah pusat menetapkan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK), sedangkan pada pemerintah provinsi dan Kabupaten/kota lebih pada pelaksanaan dari urusan pemerintahan tersebut. Salah satu point yang menyita perhatian adalah penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah yang pada undang-undang sebelumnya diselenggarakan dan dikelola sepenuhnya oleh daerah kabupaten/kota, namun dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2014 maka kewenangan ini menjadi urusan yang menggunakan prinsip konkuren dimana secara eksplisit penyelenggaraan urusan ini terbagi di level pemerintahan pusat , provinsi dan kabupaten/kota yang cenderung berorientasi sentralistik

Dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada lampiran yang tidak terpisahkah dari undang-undang ini khususnya pada matrik pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota bidang pendidikan seperti yang nampak pada tabel berikut ini

tabel 1 : Matriks pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah

provinsi dan daerah kabupaten/kota bidang pendidikan

sub urusan	**pemerintah pusat**	**daerah provinsi**	**daerah kabupaten/kota**
Manajemen Pendidikan	a. Penetapan standar nasional pendidikan. b. Pengelolaan pendidikan tinggi	a. Pengelolaan pendidikan menengah. b. Pengelolaan pendidikan khusus	a. Pengelolaan Pendidikan dasar. b. Pengelolaan pendidikan anak usia dini & pendidikan non formal.
Kurikulum	Penetapan kurikulum Nasional pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.	Penetapan kurikulum muatan lokal pendi-dikan menengah dan muatan lokal pendidikan khusus.	Penetapan kurikulum Muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini,dan pendidikan non formal.
Akreditasi	Akreditasi perguruan tinggi, pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.	---	---
Pendidik dan Tenaga Kependidikan	a. Pengendalian formasi pendidik, pemindahan pendidik, dan pengembangan karier pendidik. b. Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas Daerah provinsi.	Pemindahan pendidik Dan tenaga kependidikan lintas Daerah kabupaten /kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam Daerah kabupaten /kota.
Perizinan Pendidikan	a. Penerbitan izin perguruan tinggi swasta yang diselenggarakan oleh masyarakat. b. Penerbitan izin penye-lenggaraan satuan pen-	a. Penerbitan izin pendi-dikan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat. b. Penerbitan izin	a. Penerbitan izin Pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat. b. Penerbitan izin pendidikan anak usia

	didikan asing.	pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat.	dini & pendidikan non formal yang diseleng-garakan oleh masyarakat.
Bahasa dan Sastra	Pembinaan bahasa dan sastra Indonesia.	Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya Lintas Daerah kabupaten /kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	Pembinaan bahasa dan Sastra yang penuturnya Dalam Daerah kabupaten /kota.

Sumber : Undang-undang No. 23 tahun 2014

Pada matriks tersebut bahwa urusan pendidikan terbagi secara konkuren antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, dimana dalam pengelolaan pendidikan menengah dan khusus diserahkan pengelolaannya ke daerah provinsi sedangkan pendidikan dasar, PAUD dan Pendidikan Non Formal diserahkan ke daerah kabupaten/kota. Sedangkan yang berkaitan dengan pengendalian tenaga pendidik dan kependidikan diambil alih oleh pemerintah pusat.

Penggunaan prinsip konkurensi dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2014 ini nampak semakin *rigid* dengan menampilkan bentuk rincian secara lebih spesifik yang telah diatur dalam undang-undang dan secara teknis juga telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, dimana kabupaten/Kota hanya mengelola Pendidikan Dasar, PAUD dan Pendidikan Non Formal, sedangkan pada tingkat provinsi mengelola pendidikan menengah dan pendidikan khusus. Berkaitan dengan penyelenggaran urusan pendidikan, pengalaman kurang lebih 15 tahun setelah diundangkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 hingga Undang-undang No. 32 tahun 2004 terdapat sekian banyak permasalahan muncul yang ditenggarai menjadi dasar dari perubahan ini antara lain terkontaminasinya dunia pendidikan dengan politik praktis di daerah dalam pemilihan kepala daerah, pengalokasian jabatan kepala sekolah yang ditenggarai lebih banyak bernuasa politis dibandingkan muatan profesionalisme, pengelolaan tenaga pendidik dalam hal penggajian ataupun sertifikasi yang masih terkendala secara birokratis, infrastruktur pendidikan yang tidak layak penggunaannya, ketidaksamaan akan fokus pendidikan disejumlah daerah sehingga terdapat daerah yang kualitas pendidikannya sangat baik dan ada yang kurang.

Berkaitan dengan implementasi penyelenggaraan urusan pemerintahan seperti yang termuat dalam Undang-undang No. 23 tahun 2014 bukannya tanpa kritikan. Hal ini terlihat dari adanya permohononan pengajuan *Judicial Review* oleh APKASI (Asosiasi Pemerintah Kabupaten

Seluruh Indonesia) berkaitan dengan resentralisasi sejumlah kewenangan yang tadinya dimiliki oleh daerah kabupaten/kota ke pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Demikian pula halnya dengan penyelenggaraan urusan bidang pendidikan juga mengundang sejumlah kritik dan permasalahan antara lain :

1. Pengalihan pengelolaan pendidikan menengah dari pemerintag kabupaten/kota ke pemerintah provinsi tentunya membutuhkan pengawasan terhadap pengelolaannya. Pada dasarnya proses atau aktivitas pendidikan menengah tetap berada di kabupaten/kota hanya proses manajemennya dilakukan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah pusat. Konsekuensi dari ini adalah perlunya dibentuk kembali model kantor wilayah seperti pada era orde baru ataupun bentuk kantor cabang/perwakilan provinsi di kabupaten/kota. Kondisi ini tentunya membutuhkan pembiayaan yang tidak kecil. Bila Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan melaksanakan hal tersebut maka harus dibangun kantor cabang di 24 kabupaten/kota di Sulawesi Selatan dan tentunya akan ada penambahan biaya operasional dan sumber daya manusia.
2. Keluhan sejumlah guru yang tentunya akan kehilangan Tunjangan Kinerja Daerah (TKD), yang bila pengalihannya dilakukan ke tingkat provinsi maka secara otomatis TKD ini akan hilang karena selama ini TKD dialokasikan melalui APBD pemerintah kabupaten/kota, yang disejumlah daerah di Sulawesi Selatan nilai dari TKD cukup besar yang diberikan kepada guru. Begitu pula dengan insentif bagi guru honorer yang selama ini diberikan oleh sekolah yang merekruit mereka akan hilang seiring pemindahan pengelolaan pendidikan menengah ke daerah provinsi. Selain itu Berkaitan dengan guru dalam status sebagai pegawai negeri sipil, dengan pengalihan urusan pendidikan menengah ke pemerintah provinsi maka pemerintah pusat dan pemerintah provinsi tentunya akan melakukan pemetaan ulang manajemen kepegawaian. Hal yang paling perlu diperhatikan adalah akan adanya perpindahan data base guru dalam jumlah yang besar sehingga tentunya akan semakin membebani anggaran pemerintah provinsi
3. Adanya ketakutan masyarakat terutama yang berada di daerah kabupaten/kota berkenaan dengan pendidikan gratis. Hal ini cukup beralasan mengingat disejumlah daerah program pendidikan gratis ini telah berjalan dengan baik hingga tingkat pendidikan menengah. Seperti halnya di Kota Palopo, Walikota dalam salah satu misi pemerintahannya adalah pendidikan gratis untuk pendidikan dasar dan menengah dan saat ini program tersebut telah berjalan. Ketakutan ini muncul dengan anggapan bahwa apabila urusan ini dialihkan ke daerah provinsi maka program ini tidak akan berlanjut dan bila pun akan berlanjut tentunya membutuhkan persiapan pengalihan Personel, Peralatan, Pembiayaan dan Dokumen (P3D) dari pemerintah kabupaten/kota ke provinsi untuk melanjutkan kebijakan tersebut.

Ketiga masalah di atas tentunya berkaitan dengan kesiapan anggaran yang tentunya akan semakin membebani anggaran pemerintah provinsi khususnya di Sulawesi Selatan. Perlu diingat bahwa di Kota Palopo hingga tahun ajaran 2014/2015 terdapat 33 unit sekolah menengah umum dan kejuruan dengan jumlah siswa mencapai 11.570 orang sedangkan guru mencapai 1.297 orang.

Dengan jumlah jumlah unit sekolah, jumlah guru dan siswa tersebut di atas tentunya baik di Kota Palopo terlebih lagi keseluruhan pemerintah daerah kabupaten/kota yang ada di Provinsi Sulawesi Selatan akan menambah beban anggaran pemeritah daerah provinsi baik dari sisi perbaikan infrastruktur pendidikan yang sudah tidak layak pakai, alokasi anggaran belanja pegawai dan guru (tenaga kependidikan dan pendidik), maupun beban anggaran untuk pendidikan gratis bagi siswa yang selama ini telah diterima di pemerintah daerah.

4. Permasalahan lain yang berkenaan dengan perpindahan pengelolaan pendidikan menengah ke pemerintah provinsi adalah terkait dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara serentak khususnya pemilihan gubernur. Provinsi Sulawesi Selatan merupakan salah satu dari sekian provinsi yang akan menggelar pemilihan gubernur. Bila sebelumnya terdapat indikasi untuk memobilisasi pemilih pemula dan guru yang berada di tingkat pendidikan menengah terkait dengan pemilihan kepala daerah ditingkat kabupaten/kota maka tentunya tidak menutup kemungkinan indikasi yang sama akan terjadi pada tingkat daerah provinsi.
5. Selain itu yang perlu pula diingat bahwa dengan peralihan pengelolaan pendidikan menengah ini pada kenyataannya akan semakin menjauhkan secara fisik antara masyarakat yang dilayani dengan institusi yang melayani. Perlu diketahui bahwa jarak antara ibu kota Provinsi Sulawesi Selatan dengan Kota Palopo berjarak 365 km, jangkauan yang cukup jauh untuk memantau keadaan atau kondisi pendidikan menengah yang akan berlangsung, belum lagi pada daerah – daerah kecamatan yang berada di daerah pelosok ataupun terpencil dan jauh dari jangkauan yang memiliki pendidikan menengah. Bagaimana mengawasi kondisi infrastruktur pendidikan, proses pembelajaran, guru – guru yang tidak berada disekolah pada jam – jam pengajaran semua itu akan beban pengawasan yang menjadi tugas dan kewenangan pemerintah provinsi dan tentunya pemerintah kabupaten/ kota tidak mencampuri kondisi tersebut mengingat hal tersebut bukan lagi menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota.

Berdasarkan inventarisasi permasalahan – permasalahan yang akan timbul berkaitan dengan pengalihan pengelolaan pendidikan menengah ke pemerintah provinsi maka secara umum dapat dikatakan bahwa seberapa siap dan bagaimana pemerintah pusat terutama pemerintah provinsi dalam pengalihan penyelenggaraan urusan pendidikan khususnya

pendidikan menengah ini mengingat banyaknya persoalan yang akan muncul dan sedang berjalan berkaitan dengan pendidikan menengah ini.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian dilakukan dengan metode kualitatif melalui studi kepustakaan dan hasil observasi yang dilakukan dilapangan dilengkapi dengan data sekunder terkait dengan penyelenggaraan urusan bidang pendidikan menengah.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Mekanisme transfer kewenangan pada masa Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 menggunakan paradigma penyerahan urusan pemerintahan dengan prinsip otonomi nyata. Artinya isi dan bentuk otonomi yang diberikan kepada daerah dapat dikurangi atau dikurangi sesuai kemampuan daerah otonom. Tetapi dalam prakteknya model ini tidak berjalan efektif karena desentralisasi yang dilaksanakan sifatnya semu (*quasi decentralization*).

Kemudian pada periode Undang - Undang No. 22 Tahun 1999, paradigma yang digunakan adalah melalui pengakuan kewenangan pemerintahan**.** Namun hal ini menimbulkan resistensi dan inkonsistensi dengan sistem negara unitaris/kesatuan, karena kewenangan pemerintahan yang dijalankan oleh pemerintah pusat ternyata sangat dibatasi, padahal sumber kewenangan yang diberikan kepada daerah sebenarnya ada ditangan pemerintah pusat. (Wasistiono, 2010 : 15). Sedang Pada masa Undang - Undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang - Undang No. 23 Tahun 2014, digunakan paradigma pembagian urusan pemerintahan, yang cenderung ke arah prinsip *ultra vires* meskipun sebenarnya undang - undang ini menggunakan prinsip *general competence.*

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah tentunya dapat dilihat dari derajat desentralisasi yang berjalan saat ini. Berlakunya Undang-undang No. 23 tahun 2014 menunjukkan pendulum desentralisasi yang semakin bergeser ke arah sentralisasi. James Fesler (1965) dalam B.C. Smith (1985 : 84) mengemukakan

> *three methodological problems facing political scientists who want to move the discussion of decentralization from generalities to a degree of precision. The first is linguistic — the way the terms 'centralization' and 'decentralization' tend to dichotomize our thinking. The second is a problem of measurement and the weaknesses of indices of decentralization. And the third is the problem of differentiating in terms of decentralization between the regions of a single country***.**

Selanjutnya menurut Muluk (2009 : 24-25) bahwa derajat desentralisasi dapat dilihat pada sejumlah faktor

> *"Pertama, derajat desentralisasi dapat dilihat dari fungsi atau urusan yang diialankan oleh pemerintah daerah. Semakin banyak fungsi yang didesentralisiasi maka semakin tinggi pula derajat desentralisasinya. Faktor kedua adalah jenis pendelegasian fungsi. Ada dua jenis dalam hal ini, yakni: open-end arrangement atau general competence dan ultra-vires doctrine. Jika suatu pemerintah daerah memiliki fungsi atas tipe pendelegasian general competence maka dapat dianggap derajat desentralisasinya lebih besar. Faktor ketiga adalah jenis kontrol pemerintah pusat atas pemerintah daerah. Kontrol represif derajat desenralisasinya lebih besar ketimbang kontrol yang bersifat preventif. Faktor yang keempat adalah berkaitan dengan keuangan daerah yang menyangkut sejauh mana adanya desentralisasi pengambilan keputusan baik tentang penerimaan maupun pengeluaran pemerintah daerah. Faktor kelima adalah tentang metode pembentukan pemerintahan daerah. Derajat desentralisasi akan lebih tinggi jika sumber otoritas daerah berasal dari ketetapan legislatif ketimbang pendelegasian dari eksekutif. Faktor keenam adalah derajat ketergantungan finansial pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Semakin besar persentase bantuan pemerintah pusat dibandingkan penerimaan asli daerah maka berarti semakin besar ketergantungan daerah tersebut kepada pusat, Hal ini berarti derajat desentralisasinya lebih rendah. Faktor ketujuh adalah besarnya wilayah pemerintahan daerah. Ada anggapan bahwa semakin luas wilayahnya maka semakin besar derajat desentralisasinya karena pemerintah daerah lebih dapat mengatasi persoalan dominasi pusat atas daerah. Namun demikian, hubungan antara besaran wilayah dengan kontrol masih terbuka untuk diperdebatkan. Faktor berikutnya adalah politik partai. Jika perpolitikan ditingkat lokal masih didominasi organisasi politik nasional maka derajat desentralisasinya di anggap lebih rendah bila dibandingkan dengan jika perpolitikan di tingkat lokal lebih mandiri dari organisasi politik nasional. Faktor lainnya adalah struktur dari sistem pemerintahan desentralistis. Sistem pemerintahannya yang sederhana dianggap kurang desentralistis bila dibandingkan dengan sistem yang kompl*eks

Undang-Undang No. 23 tahun 2014 bila ditinjau dari pendelegasian fungsi maka dapat diasumsikan bahwa undang-undang ini telah menerapkan tipe *ultra vires doctrin* dengan porsi yang lebih besar dibandingkan tipe *general competence*. Hoessein dalam Muluk (2009:69)

> bahwa *The ultra vires doctrine* menunjukkan bahwa pemerintah daerah dapat bertindak pada hal-hal tertentu atau memberikan pelayanan tertentu saja, Fungsi atau urusan pemerintahan

> bagi pemerintah daerah dirinci sedangkan fungsi pemerintahan yang tersisa menjadi kompetensi pemerintah pusat. Prinsip *general competence* atau *open end arrangement* merupakan kebalikan dari prinsip sebelumnya tersebut. Pemerintah daerah harus melakukan apa saja yang dipandang perlu dalam memenuhi kebutuhan daerahnya sebagaimana yang ditentukan oleh para pengambil keputusan di daerah itu.

Kemudian menurut Hanif Nurcholis (2005 : 155-156) menyatakan bahwa

> Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah dapat dilakukan dengan dua cara yaitu: 1) *Ultra vires doctrine* yaitu pemerintah pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan kepada daerah otonom dengan merinci sartu persatu. Daerah otonom hanya boleh menyelenggarakan wewenang yang diserahkan tersebut. Sisa kewenangan dari kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom secara terperinci tersebut tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sedangkan 2) *open end arrangement atau General Competence* yaitu daerah otonom boleh menyelenggarakan semua urusan diluar yang dimiliki pusat. Artinya pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan berdasarkan kebutuhan dan inisiatifnya sendiri diluar kewenangan yang dimiliki pusat. Disini pusat tidak menjelaskan secara spesifik kewenangan apasaja yang diserahkan ke daerah tetapi hanya menyatakan, “Diluar kewenangan pusat semuanya adalah kewenangan daerah”.

Sedangkan B.C. Smith (1985 : 87) mengemukakan makna dari *ultra vires doctrin dan general competence*

> *a 'general competence' to do whatever is considered necessary to meet the needs of the area as perceived by area decision-makers, or need to find some statutory confirmation that they can act on a particular matter or provide a particular service (the ultra vires doctrine).*

Berdasarkan tinjauan sejumlah teori di atas maka fenomena penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka desentralisasi pada Undang-Undang No. 23 tahun 2014 menggabungkan antara *prinsip ultra vires doctrin* dan *general competece*. Penggabungan kedua prinsip dilakukan dengan lebih banyak menitikberatkan pada *prinsip ultra vires doctrin* hal ini nampak pada penetapan secara rinci sejumlah kewenangan penyelenggaran urusan pemerintahan. Dalam penyelenggaran urusan bidang pendidikan yang semula diserahkan secara menyeluruh kepada pemerintah daerah kini secara spesifik dikonkurenkan baik pada level

pemerintah pusat, pemerintah provinsi yang mengurus urusan bidang pendidikan menengah dan pemerintah kabupaten/kota mengurus urusan yang berkaitan dengan pendidikan dasar.

Pelaksanaan prinsip *ultra vires doctrine* yang cenderung lebih besar dibandingkan dengan prinsip *general competence* seperti yang terlihat pada Undang-undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pada penyelenggaraan urusan bidang pendidikan seperti yang nampak pada tabel 1, menjadikan adanya pembagian urusan bidang pendidikan secara konkuren antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Kewenangan yang tadinya diserahkan ke pemerintah daerah berdasarkan undang-undang No. 22 tahun 1999 dan undang-undang No. 32 tahun 2004 saat ini kewenangan ini kemudian dipangkas dan didistribusikan ke level pemerintahan provinsi dan pemerintah pusat. Kondisi ini menunjukkan bergeraknya pendulum penyelenggaraan pemerintahan yang lebih besar ke arah sentralisasi. Praktis hanya dalam 15 tahun terakhir ini pemerintah daerah menikmati praktek desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Begitu pula dalam bidang pendidikan, sebelum diberlakukannya Undang-undang No. 23 tahun 2014, pemerintah daerah kabupaten/kota diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pendidikan dasar dan menengah. Selanjutnya kewenangan tersebut dikurangi dimana pemerintah daerah kabupaten/kota hanya mengelola pendidikan dasar dan PAUD sedangkan pendidikan menengah diserahkan kepada pemerintah provinsi. Tentunya kondisi ini berimbas dengan pengalihan keseluruhan pengelolaan pendidikan menengah ke pemerintah provinsi terdapat beberapa hal yang dapat menjadi perhatian berkenaan dengan pengalihan tersebut. Akan semakin beratnya proses pengawasan terhadap proses berlangsungnya proses pendidikan menengah, baik itu proses belajar mengajar, keberadaa guru – guru pada jam jam belajar yang ada didaerah terutama pada wilayah terpencil yang wajib dilakukan oleh pemerintah provinsi. Kota Palopo dengan jarak kurang lebih 365 Km dari ibu kota Provinsi Sulawesi Selatan tentunya akan semakin menyulitkan proses pengawasan tersebut terutama sekolah menengah yang berada dikawasan terpencil.

Tabel 2. Perkembangan Jumlah Sekolah Menengah, Guru, dan Siswa Kota Palopo

Tahun Ajaran	Jumlah Murid	Jumlah Guru
2013/2014	11.851	1.263
2014/2015	11.570	1.297

Sumber data : BPS Kota Palopo 2016

Bila menilik angka dalam tabel di atas terutama jumlah guru yang mencapai 1.297 orang tenaga guru yang tersebar di 34 sekolah menengah baik negeri maupun swasta di Kota Palopo

menjadikan beban tersendiri bagi pemerintah provinsi, terutama yang berada diwilayah pelosok untuk melakukan pengawasan secara lebih intensif. Selain itu pemerintah tentunya harus menyiapkan sarana dan prasarana di kabupaten/kota yang akan menjadi institusi perwakilan dari pemerintah provinsi dalam menyelenggarakan urusan bidang pendidikan. Kondisi ini akan berimbas pada semakin besarnya penggunaan anggaran yang akan menjadi beban pemerintah di tingkat provinsi. Pembangunan kantor perwakilan tidak hanya terbatas pada keberadaan infrastruktur fisik tapi juga harus dilengkapi dengan sarana dan sumber daya manusia yang akan menyelenggarakan pelayanan pendidikan menengah di kabupaten/kota.

Peralihan penyelenggaraan urusan ini juga akan mengalihkan beban anggaran kepegawaian dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi yang tentunya memberikan beban tambahan pada belanja langsung dalam hal ini belanja pegawai pada pemerintah provinsi. Hal lain berkaitan dengan ini adalah nasib dari para guru honorer yang diangkat oleh sekolah dimana peralihan ini memberikan kemungkinan guru – guru honorer ini akan tidak terpakai terkecuali pemerintah provinsi maupun pemerintah pusat mengakomodir para guru honorer. Peralihan ini tentunya pula akan menghilangkan tunjangan tambahan yang selama ini didapatkan oleh guru melalui Tunjangan Kinerja Daerah yang diberikan oleh pemerintah Kabupaten/Kota yang tentunya akan menjadi keluhan tersendiri bagi para guru, dimana tidak ada jaminan bahwa mereka juga akan mendapatkan tunjangan yang sama pada saat status mereka dalam pengelolaan pemerintah provinsi.

Ekses lainnya bahwa penentuan kurikulum pendidikan menengah ditentukan oleh pihak provinsi. Hal yang mesti diingat bahwa dalam satu provinsi terdapat sejumlah daerah yang mempunyai muatan lokal yang berbeda yang didasarkan pada kearifan lokal daerah. Dengan demikian adanya kecenderungan kemungkinan akan muncul penyeragaman dalam muatan lokal pada kurikulum yang dilaksanakan. Akibat jangka panjang dari kebijakan ini maka siswa kemungkinan besar tidak lagi mengenal adat istiadat dan budaya daerah dimana mereka berasal dikarenakan muatan lokal yang termuat dalam kurikulum tidak terakomodir dalam kurikulum yang ditetapkan oleh pemerintah provinsi, hal ini berimbas pada terkikisnya identitas lokal yang sarat akan kearifan lokal dalam pembentukan watak dan etika siswa.

Perubahan yang terjadi dalam penyelenggaraan urusan bidang pendidikan ini tidak terlepas dari kondisi pemerintah daerah dalam 15 tahun terakhir dalam penyelenggaraan pemerintaha daerah. Namun demikian mengembalikan dan atau menarik kembali kewenangan yang telah diberikan kepada pemerintah daerah pada gilirannya akan mengerdilkan kreativitas pemerintah daerah khususnya pemerintah kabupaten/kota. Pola keberagaman yang didasari pada

heterogenitas budaya dan adat istiadat sebagai bentuk kearifan lokal perlahan akan hilang dan berubah menjadi homogenitas yang akan menjadi identitas dunia pendidikan. Tujuan pendidikan yang paling utama yang tertuang dalam Mukaddimah Undang-undang Dasar 1945 adalah mencerdaskan kehidupan bangsa, bangsa disini merujuk pada pola keberagaman tersebut.

Dalam penyelenggaran urusan bidang pendidikan terutama pendidikan dasar dan menengah sebaiknya dikembalikan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota, adapun pemerintah pusat tetap dalam menetapkan standar pendidikan nasional dan pengelolaan pendidikan tinggi tetapi tetap memperhatikan kondisi daerah dari berbagai aspek terutama infrastuktur dan kondisi geografis. Asumsi diambil dengan sejumlah alasan bahwa pendidikan dasar dan menengah merupakan awal bagi para peserta didik selain untuk lebih mengenal dan memahami pola budaya yang menjadi aset dalam menumbuhkan kearifan lokal, juga sebagai awal untuk menumbuhkan inovasi dan kreatifitas siswa. Peningkatan mutu pendidikan tidak dengan serta merta dengan mengalihkan kewenangan pengelolaan ke level pemerintahan di atasnya dengan alasan karena hal ini tidak menjamin akan memberikan efek positif bagi peningkatan mutu pendidikan.

Peningkatan mutu pendidikan tidak harus selalu mengacu kepada hal – hal yang berkaitan dengan bersifat akademik, tetapi juga pola perilaku yang beretika juga harus menjadi pertimbangan utama dan hal ini dapat didukung oleh pola budaya dan adat istiadat setempat. Peran pemerintah pusat dan provinsi memang tidak harus terpinggirkan dalam hal ini, penulis juga sepakat bahwa pemerintah pusat menetapkan standar pendidikan nasional dan pengelolaan pendidikan tinggi namun demikian tindakan ini harus diikuti dengan sejumlah langkah penting. Penyerahan kewenangan atau urusan kepemerintah daerah secara otomatis juga menyertakan aspek pendanaan (*Automoney*), pengawasan dan evaluasi. Aspek pengawasan dan evaluasi juga dapat dilakukan oleh pemerintah provinsi sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat.

Dalam menjamin peningkatan mutu pendidikan tentunya yang paling krusial adalah perbaikan kurikulum, infrastruktur pendidikan serta ketersediaan tenaga guru yang mempunyai kualifikasi tinggi di daerah. Hal ini menjadi urgen mengingat disejumlah dearah terutama kawasan timur Indonesia kualitas pendidikan menjadi sangat terpuruk bila dibandingkan dengan kawasan barat Indonesia. Masih banyak peserta didik yang berada di daerah terpencil harus berjalan puluhan kilometer untuk mencapai sarana pendidikan dan tanpa didukung infrastruktur daerah dan pendidikan yang layak, belum lagi ketersediaan guru yang jauh dari memadai baik dari sisi kuantitas maupun kualitas. Pemerintah pusat harus dapat memastikan dan bila perlu mengawal kebijakan pembangunan infrastruktur fisik di daerah baik itu insfrastruktur

pendidikan maupun yang mendukung bidang pendidikan. Pembangunan dan perawatan infrastruktur pendidikan di daerah terutama di daerah terpencil, perbatasan dan wilayah terluar akan menjamin akses bagi masyarakat untuk mendapatkan pendidikan yang layak dan memadai. Masyarakat tidak perlu lagi menempuh puluhan kilometer hanya untuk mendapatkan pendidikan dasar dan menengah.

Kondisi ini tidak hanya berhenti sampai disitu, *update* informasi dan materi materi pengajaran juga tidak kalah pentingnya untuk membuka dan mengembangkan wawasan berpikir peserta didik sehingga tidak ada kata tertinggal dalam bidang pendidikan. Melakukan *update* informasi dan materi pengajaran dapat menjadikan siswa atau peserta didik mampu mengkolaborasikan informasi kedaerahan dengan informasi diluar daerah baik secara regional maupun internasional yang menjadi sebuah ilmu pengetahuan yang mempunyai ciri khas tersendiri. Kondisi ini tentunya hanya dapat dilakukan dengan mendukung pemerintah daerah khususnya kabupaten/kota melalui kebijakan – kebijakan pemerintah pusat. Hal – hal inilah yang semestinya dilakukan oleh pemerintah baik pada level pemerintah pusat, provinsi maupun kabupaten/kota. Pengalihan pengelolaan urusan bidang pendidikan dasar maupun menengah bukanlah merupakan solusi dalam meningkatkan mutu pendidikan, tapi yang harus dilakukan adalah bagaimana meningkatkan kapasitas daerah dalam peningkatan mutu pendidikan. Kondisi ini hanyalah memindahkan permasalahan pada level yang lebih tinggi tanpa menyentuh akar permasalahan pendidikan yang sebenarnya terjadi di daerah.

Manajemen kepegawaian juga salah satu aspek yang menjadi fokus perubahan dalam penyelenggaraan urusan bidang pendidikan. Pengelolaan tenaga pendidik dan kependidikan dikembalikan ke pemerintah pusat. Hal ini menjadi lumrah ketika kurikulum sebagai bagian dari pembentukan standar pendidikan juga dikelola di pemerintah pusat. Melakukan sinkronisasi antara kurikulum yang akan disampaikan dengan yang akan menyampaikan muatan kurikulum menjadi suatu yang urgen. Pemerintah tidak dapat melakukan penyesuaian kurikulum tanpa melakukan pembenahan pada pihak yang akan menyampaikan kurikulum tersebut dalam hal ini adalah guru.

Demikian pula dengan pola pengelolaan karier guru dimana selama ini pemerintah daerah cenderung memposisikan guru sebagai aset politik yang memberi keuntungan lebih dalam perhelatan politik di daerah. Pengalihan status pengelolaan karir guru ke pemerintah pusat akan membawa indikasi guru akan bekerja semakin profesional selama tidak terseret arus politik pada level pusat. Namun demikian pengalihan status ini tidak harus berhenti sampai disitu saja,

pembinaan, distribusi, pengalokasian, pengembangan dan pengadaan guru juga harus menjadi perhatian utama pemerintah pusat dengan mengedepankan analisis prioritas dan kebutuhan terkait pendidikan di daerah. Proses mutasi guru sebaiknya diserahkan pada pemerintah pusat dengan mengakomodir pertimbangan pemerintah daerah dan kepantasan. Saat ini didapati banyak guru yang ditempatkan di daerah terpencil tidak menjalankan tugas sebagaimana mestinya. Perpindahan guru dari daerah pedesaan ke perkotaan dapat dilakukan dengan mudah dikarenakan adanya kedekatan dengan kepala daerah atau pejabat yang berwenang di daerah, sehingga yang terjadi adalah terjadinya kekurangan tenaga pendidik di daerah bahkan terdapat daerah terpencil yang mempunyai infrastruktur pendidikan tapi tidak memiliki tenaga pendidik.

Pemerintah pusat seharusnya menerapkan proses seleksi dengan model kontrak dengan persyaratan yang jelas serta memiliki sanksi yang tegas bagi yang melanggar kesepakatan kontrak tersebut. Kontrak yang selama ini ada hanya nampak di atas kertas, seperti “bersedia ditempatkan dimana saja dalam wilayah Republik Indonesia” tanpa pelaksanaan yang konkrit dilapangan. Kontrak kerja ini kemudian semakin dipertegas di tingkat pemerintahan daerah dengan menerapkan sanksi bagi daerah seperti pengurangan alokasi pendanaan daerah bagi daerah yang melanggar kesepakatan tersebut sehingga antara oknum guru ataupun pemerintah daerah akan mempunyai kemungkinan kecil untuk melakukan pelanggaran akan kesepakatan tersebut. Dalam hal inilah sebenarnya konsep kekakuan birokrasi mendapatkan pembenaran akan hal – hal yang nantinya dianggap akan memberi dampak yang luas bagi penyelenggaraan suatu kebijakan. Begitu pula dengan pembinaan karier tenaga pendidik dan kependidikan yang dikelola secara rinci oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak lagi dapat seenaknya melakukan pemindahan, sertifikasi, kenaikan jabatan dan golongan tanpa melalui sebuah prosedur yang ketat dari pemerintah pusat. Hal ini secara perlahan akan memotivasi para pendidik dan tenaga kependidikan untuk meningkatkan dan memperbaharui kapabilitas yang dimiliki yang tentunya sesuai dengan tuntutan kurikulum yang telah ditetapkan.

D. SIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan ringkas terkait penyerahan kewenangan urusan penyelenggaraan pendidikan menengah dengan mengambil kasus di Kota Palopo, Provinsi Sulawesi Selatan maka sejumlah kesimpulan dapat diambil

a. Penyelenggaraan desentralisasi telah bergeser ke prinsip *ultra vires doctrin*, dimana kondisi ini nampak dengan semakin terincinya kewenangan yang diterima pemerintah

daerah dan dinarasikan sebagai urusan yang merupakan isi dan bagian dari kewenangan yang didelegasikan pemerintah pusat ke pemerintah daerah

b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pendidikan menengah ke tingkat provinsi membawa sejumlah dampak nyata, antara lain terhapusnya sejumlah kebijakan yang digagas pemerintah daerah yang terkait pengelolaan pendidikan menengah. Selain itu terdapatnya kecenderungan proses pengawasan dan evaluasi terhadap kinerja, profesionalisme guru dan infrastruktur pendidikan serta kurikulum pendidikan berbasis kearifan lokal khususnya pendidikan menengah akan semakin sulit untuk dilakukan mengingat fungsi tersebut tidak lagi berada pada level pemerintah daerah kabupaten/kota tapi berada pada level pemerintah provinsi

c. Pengalihan penyelenggaraan pendidikan ke pemerintah provinsi sedikit banyak akan berdampak pada peningkatan beban anggaran belanja daerah provinsi baik itu berasal dari manajemen sumber daya manusia maupun penyiapan infrastruktur pendidikan yang tidak lagi dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota.

d. Permasalahan beragam yang diakibatkan kondisi pemerintah kabupaten/kota yang beragam dan biasanya ditangani juga secara beragam oleh pemerintah kabupaten/kota kini harus diselesaikan tentunya bukan dengan pendekatan yang selama ini diselesaikan oleh pemerintah kabupaten/kota tapi kini harus diselesaikan oleh pemerintah provinsi secara kaku dan uniformitas. Dengan kata lain permasalahan pendidikan di daerah yang cenderung heterogen tidak dapat diselesaikan dengan pendekatan yang seragam

2. Saran

a. Pengelolaan pendidikan tetap memperhatikan kondisi daerah dari berbagai aspek terutama infrastuktur dan kondisi geografis. Asumsi diambil dengan sejumlah alasan bahwa pendidikan dasar dan menengah merupakan awal bagi para peserta didik selain untuk lebih mengenal dan memahami pola budaya yang menjadi aset dalam menumbuhkan kearifan lokal, juga sebagai awal untuk menumbuhkan inovasi dan kreatifitas siswa.

b. Pengalihan penyelenggaraan urusan pendidikan menengah ke pemerintah provinsi bukanlah salah satu solusi dalam meningkatkan kualitas pendidikan, namun alternatif yang harus dilakukan adalah meningkatkan pembangunan kapasitas pemerintah daerah dalam mengelola dan menyelenggaraakan pendidikan di daerah

c. Bila kebijakan ini harus tetap dilaksanakan, maka pemerintah pusat atau pemerintah provinsi sudah harus menyiapkan skenario yang membentuk bangun arsitektur penyelenggaraan urusan pemerintah bidang pendidikan menengah dan tetap berbasis pada kondisi lokal untuk mengantisipasi ekses yang mungkin akan timbul dari pengalihan kewenangan ini dan tetap menggandeng pemerintah daerah dan pihak swasta terutama terkait dengan penyusunan kurikulum dan peningkatan kualitas tenaga pendidik.

Daftar Pustaka

Cheema, Shabbir dan Dennis A. Rondinelli (editor), 1983. *Decentralization and Development,* Sage Publication Inc, California

Gaffar, Afan, dan Syaukani, dkk., 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Hanif, Nurcholis, Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Grasindo, Jakarta, 2005.

Hidayat, Syarif, 2001. *Refleksi Realitas Otonom Daerah dan Tantangan ke Depan,* Pustaka Quantum, Jakarta.

Kementerian Dalam Negeri, 2011, Naskah Akademik, revisi Undang – undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Masykur, Nur Rifah, 2001. *Peluang dan Tantangan Otonomi Daerah,* Permata artistika Kreasi, Depok.

Muluk, Khairul M.R., 2009, Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah, ITS Press, Surabaya

Sarundajang, SH, 1999. *Arus Balik Kekuasan Pusat ke Daerah*, Sinar Harapaan, Jakarta.

Smith B.C, 1985. *Decentralization, The Territorial Dimension Of The State*, George Allen dan Uniwen, London.

Surianingrat, Bayu. 1981. Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerinthan di Indonesia Suatu Analisis. Dewa Ruci Press, Jakarta.

The World Bank, Independent Evaluation Group. Decentralization in Client Countries – An Evaluation of World Bank Support, 1990-2007**,** 2008.

Tjokroamidjojo, Bintoro. 1987. Pengantar Administrasi Pembangunan. LP3ES, Jakarta.

Wasistiono, Sadu. 2002. Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Alqaprint, Jatinangor Bandung

_____. 2010. Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan. Jurnal Ilmu Politik AIPI Nomor 21 Tahun 2010

Widodo, Joko, 2001. Good Governance (Telaah dari dimensi: Akuntabilitas Dan Kontrol Birokrasi Pda Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah). Insan Cendekia, Surabaya

Yudoyono, Bambang, 2001. *Otonomi Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta.

Undang-Undang dan Peraturan lainnya

Kementerian Dalam Negeri, 2011, Naskah Akademik, revisi Undang – undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Peraturan Daerah No. 8 tahun 2016 tenang Penyusunan dan Pembentukan Perangkat Daerah Kota Palopo

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 31 tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan APBD tahun Anggaran 2017

Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah

Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah