

JALAN TERJAL PENCAPAIAN MDGs DI ERA DESENTRALISASI

ALAMSYAH

*Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik
Universitas Sriwijaya*
Email: gezalian@gmail.com

&

MERY YANTI

*Dosen Jurusan Sosiologi
Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik
Universitas Sriwijaya*
Email: mery.yanti@gmail.com

Abstrak

Selama 32 tahun, di bawah kendali rezim Orde Baru, Indonesia mengagungkan Trilogi Pembangunan sebagai kitab suci pembangunan nasional. Orde Baru dan triloginya runtuh karena krisis moneter yang memicu reformasi politik 1998. Dalam rentang waktu singkat, gelombang reformasi politik membuat wajah republik ini berubah, termasuk soal hubungan politik pusat dan daerah yang populer dengan istilah desentralisasi/otonomi daerah. Bagi Sumatera Selatan, desentralisasi menyebabkan jumlah kabupaten/kota di wilayahnya mencapai 16 (enam belas). Sementara itu, isu MDGs di Sumatera Selatan – khususnya pendidikan – menjadi salah satu kata kunci propaganda politik banyak kandidat kepala daerah. Ketika MDGs berjasa mengantarkan kemenangan pasangan kepala daerah tertentu, sudahkah ia dihargai dengan layak! Tulisan ini akan menganalisis implikasi desentralisasi terhadap target pencapaian MDGs pada 2015. Fokusnya adalah bagaimana menjelaskan relasi dinamis MDGs dengan dinamika ekonomi-politik lokal.

Kata kunci: MDGs, decentralization, South Sumatera

Pendahuluan

Sebagai ideologi pembangunan, *Trilogi Pembangunan* begitu efektif karena ditopang kekuasaan yang efektif, meski tidak demokratis. Kini, *Trilogi Pembangunan* itu diganti dengan konsep *Millenium Development Goals* (MDGs). Jujur saja, konsep ini kita impor. Karena barang impor, perlu waktu yang cukup lama untuk menstransformasikan konsep ini menjadi ideologi yang dihayati seluruh warga negara Republik Indonesia, khususnya warga negara yang sedang memegang amanah untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan.

Sejak diimpor pada 2000, sudah 12 (dua belas) tahun *Millenium Development Goals* (MDGs) hadir di Indonesia. Ia masuk ke Indonesia ketika negeri ini sedang serius membenahi sistem politik dan sistem ekonomi yang carut marut akibat krisis ekonomi dan politik yang terjadi pada 1998. Dalam sudut pandang daerah, tahun 2000 merupakan awal hidup baru di alam otonomi daerah yang diatur menurut UU No. 22/1999 yang ditandai dengan kebebasan mengelola kewenangan dan dana yang besar yang belum pernah dinikmati sebelumnya.

Pada 2004, lima tahun setelah masuknya MDGs ke Indonesia dan empat tahun setelah berlakunya UU No. 22/1999, pemerintah merevisi konsep otonomi daerah dengan mengeluarkan UU No. 32/2004. Ciri khas UU No. 32/2004 terletak dalam konsep pemilihan kepala daerah secara

langsung yang berimbas luar biasa terhadap pencapaian MDGs pada level daerah. UU No. 32/2004 juga mengatur pemerintahan daerah agar tidak terjebak dalam 'kebebasan yang kebablasan'.

Secara sistematis penulis akan menguraikan perjalanan konsep desentralisasi pasca 1998. Setelah itu, penulis akan menguraikan kondisi MDGs di Provinsi Sumatera Selatan. Berdasarkan konstruksi teoritis sebelumnya, penulis akan mendeskripsikan bangunan relasi MDGs dengan dinamika politik lokal. Bagian ini diharapkan dapat menjawab persoalan bagaimana implikasi desentralisasi terhadap pencapaian MDGs di Indonesia.

Desentralisasi pasca reformasi

Desentralisasi merupakan konsep yang menggambarkan terjadinya fenomena transfer otoritas, sumberdaya, dan responsibilitas antar lembaga-lembaga *governance* (pasar, pemerintah, dan masyarakat sipil). Lazimnya, desentralisasi diimplementasikan melalui dekonsentrasi, devolusi, dan delegasi (Rondinelli, 1981). Tetapi, hari ini, desentralisasi bisa diimplementasikan melalui format desentralisasi politik, desentralisasi administrasi, desentralisasi fiskal, dan desentralisasi ekonomi (Cheema & Rondinelli, 2007)

Dalam pandangan Cheema & Rondinelli (2007), praxis desentralisasi di seluruh dunia bisa dikelompokkan ke dalam tiga gelombang. Setiap gelombang memaknai desentralisasi dengan cara yang berbeda. Gelombang pertama desentralisasi terjadi pada 1960-1980. Dalam periode ini, desentralisasi diartikan sebagai dekonsentrasi struktur birokrasi pemerintahan yang hierarkis demi pelayanan publik yang lebih efisien.

Pada tahun 1980-an, terjadi gelombang desentralisasi kedua yang memaknai desentralisasi sebagai upaya *political power sharing*, demokratisasi, dan liberalisasi pasar yang ditempuh melalui dekonsentrasi, devolusi, dan delegasi. Pasca 1980-an, tepatnya di awal tahun 1990-an, gelombang desentralisasi terjadi. Dalam periode ini, desentralisasi diartikan sebagai transfer otoritas, sumberdaya, dan responsibilitas antar lembaga-lembaga *governance* (pasar, pemerintah, dan masyarakat sipil) melalui formal desentralisasi politik, desentralisasi administrasi, desentralisasi fiskal, dan desentralisasi ekonomi.

Termasuk dalam desentralisasi administratif adalah dekonsentrasi struktur dan birokrasi pemerintah pusat, delegasi otoritas dan responsibilitas pemerintah pusat ke lembaga pemerintah yang semi-otonom, dan desentralisasi kerjasama lembaga-lembaga pemerintah yang menjalankan fungsi yang sama melalui pengaturan bersama.

Sedangkan desentralisasi politik meliputi penguatan prosedur dan organisasi untuk meningkatkan partisipasi warga negara dalam memilih wakil-wakil politik dan terlibat dalam proses pembuatan kebijakan publik, perubahan struktur pemerintah melalui devolusi ke unit pemerintahan yang lebih kecil, pelembagaan *power-sharing* melalui federalisme, *constitutional federations*, menciptakan wilayah-wilayah baru yang memiliki otonomi penuh, membangun institusi dan prosedur yang memungkinkan lahirnya kebebasan berasosiasi dan partisipasi organisasi masyarakat sipil dalam proses pembuatan kebijakan, penyediaan layanan sosial yang bermanfaat, dan mobilisasi sumberdaya finansial dan sosial untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan-kebijakan politik.

Desentralisasi fiskal meliputi pengembangan mekanisme kerjasama fiskal untuk *sharing* pendapatan publik di antara institusi pemerintahan di semua tingkatan, delegasi fiskal dalam rangka peningkatan pendapatan publik dan alokasi pengeluaran, dan otonomi fiskal bagi pemerintah pusat, pemerintah daerah, serta pemerintah lokal (pemerintahan desa). Sedangkan desentralisasi ekonomi meliputi proses liberalisasi pasar, deregulasi, privatisasi BUMN, dan kemitraan sektor publik dan sektor swasta.

Motivasi negara untuk melaksanakan desentralisasi berbeda antara negara yang satu dengan negara lainnya. Pengurangan kemiskinan, peningkatan kualitas pelayanan, meningkatkan efektivitas pemerintahan, insentif politik, efisiensi pelayanan publik, meningkatkan partisipasi publik, mendorong kepemilikan lokal, transparansi, akuntabilitas, merupakan sebagian rasionalitas yang mendorong bergulirnya roda desentralisasi di banyak tempat (Winkler, 2005).

Kebijakan desentralisasi telah menghasilkan dampak signifikan terhadap demokratisasi dan pembangunan ekonomi di pelbagai belahan dunia (lihat, Scott, 2006; Mniwasa & Shauri, 2001; Seligson, 2004). Tetapi di sisi lain, desentralisasi bisa menjadi penyebab munculnya pandangan negatif kepada sistem politik apabila institusi pemerintahan lokal tidak menunjukkan kinerja yang sejalan dengan aspirasi publik (Hiskey & Seligson, 2003). Kasus di Bolivia menunjukkan bahwa selain memberikan efek positif terhadap peningkatan derajat pembangunan ekonomi, efisiensi pemerintahan, dan akuntabilitas politik, desentralisasi semakin menguatkan hubungan *clientelistic relationships* dan melahirkan fenomena “desentralisasi korupsi” (Kohl, 2003).

Hasil riset beberapa peneliti menunjukkan bahwa desentralisasi sangat dipengaruhi beragam faktor. Di Indonesia, menurut Shah (1998), desentralisasi dipengaruhi politik (konstitusi memformat republik sebagai negara kesatuan yang tersentralisasi dengan kuat, tidak boleh ada negara dalam negara), birokrasi (terbiasa dengan sentralisasi, berpolitik, dan sulit berubah) faktor kelembagaan (minimnya kapasitas penyelenggara pemerintahan dan buruknya persepsi masyarakat terhadap sektor publik). Di Kolombia, desentralisasi dipengaruhi faktor birokrasi (persoalan koordinasi, diseminasi informasi, minimnya kapasitas aparatur birokrasi) (Forero & Salazar, 1991).

Di Indonesia sendiri, desentralisasi sudah beberapa kali berganti baju. Di era Orde Baru, desentralisasi dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Pasca reformasi, desentralisasi di atur UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini kemudian direvisi oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Disamping itu, sejalan dengan UU No. 32 Tahun 2004, pemerintah pusat juga mengeluarkan undang-undang tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Ringkasnya, desentralisasi di Indonesia saat ini bisa dijelaskan dari dua sudut pandang. *Pertama*, aspek politik. Mengacu ke aspek ini, desentralisasi identik pembagian kerja antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi umum pemerintahan. *Kedua*, aspek ekonomi, yakni desentralisasi merupakan wujud transfer pengelolaan keuangan negara dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam prakteknya, kedua aspek ini ibarat dua sisi mata uang dari uang yang sama.

Di tinjau dari aspek politik, desentralisasi mengandung beragam persoalan serius. Yang paling hangat dibicarakan adalah soal wacana inisiatif pemerintah pusat yang berusaha merevisi pola pemilihan gubernur dan wakil gubernur selaku kepala daerah provinsi dari pemilihan langsung oleh rakyat ke pemilihan langsung oleh para wakil rakyat yang ada di DPRD Provinsi.

Dari aspek ekonomi, persoalan desentralisasi adalah mayoritas daerah otonom masih sangat tergantung dengan transfer dana alokasi umum dan dana alokasi khusus dari pemerintah pusat. Riset empiris Darmayasa (2009) menunjukkan transfer dana dari pemerintah pusat semakin meningkatkan situasi ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat. Kecenderungan ini menunjukkan bahwa semangat otonomi yang menghendaki agar pemerintah daerah mengelola sendiri organisasi mereka dengan dana sendiri belum terwujud. Meskipun fakta ilmiah juga menunjukkan bahwa DAU dan DAK berhasil memicu pertumbuhan ekonomi, pengangguran, dan kemiskinan di daerah (Setyawati & Hamzah, 2007: 211-228).

Situasi MDGs di Sumatera Selatan

Section ini akan menggambarkan pencapaian MDGs sektor pendidikan di Sumatera Selatan yang dijelaskan dari beberapa indikator, yakni: angka melek huruf, rata-rata lama sekolah, tingkat pendidikan, tingkat partisipasi sekolah, dan fasilitas pendidikan.

a. Angka melek huruf

Kemampuan baca tulis penduduk dewasa merupakan ukuran yang sangat mendasar dari tingkat pendidikan, yang tercermin dari data angka melek huruf, yaitu persentase penduduk usia 15 tahun ke atas yang dapat membaca huruf latin dan huruf lainnya. Persentase penduduk yang melek huruf pada 2010 mencapai 97.36 persen, sisanya penduduk yang buta huruf sebesar 2.64 persen. Sementara pada penduduk usia 45 tahun ke atas yang melek huruf tercatat 91.90 persen. Ini berarti penduduk yang tidak dapat membaca atau buta huruf lebih banyak dijumpai pada kelompok penduduk usia tua. Dibandingkan tahun-tahun sebelumnya, angka melek huruf mengalami peningkatan yang konsisten.

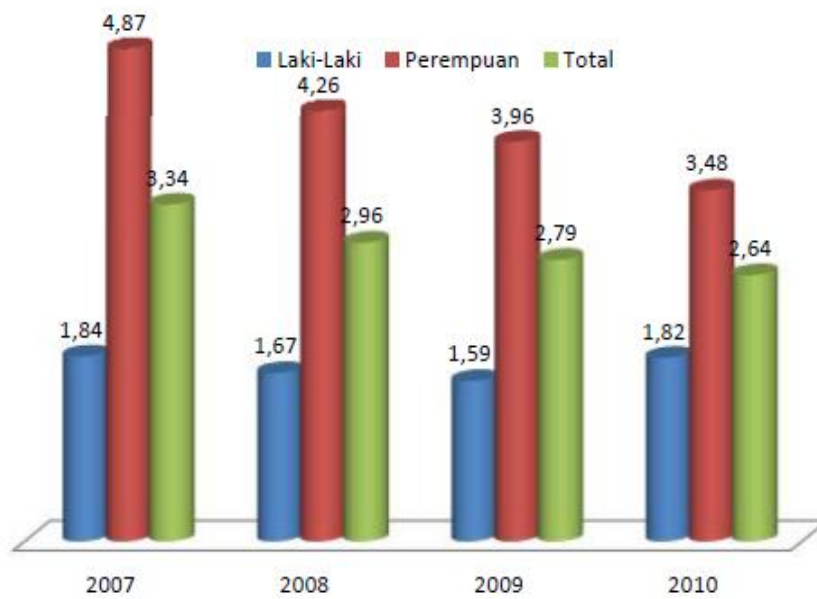
Menurut jenis kelamin, angka buta huruf penduduk laki-laki pada 2010 sebesar 1.82 persen lebih rendah dibandingkan penduduk perempuan yang besarnya 3.48 persen (Gambar 1). Hal ini menunjukkan bahwa kaum wanita sedikit tertinggal dibandingkan laki-laki dalam hal kemampuan membaca dan menulis. Kondisi ini juga terjadi di seluruh kabupaten/kota di Sumatera Selatan. Kesenjangan gender yang terbesar terjadi di Kabupaten OKU Timur dan Musi Rawas, sedangkan kesenjangan gender yang paling kecil dapat dijumpai di Kota Lubuk Linggau dan Palembang.

Tabel 1 Angka melek huruf penduduk usia 15 tahun ke atas menurut kelompok umur, 2006-2010

Kelompok umur	2006	2007	2008	2009	2010
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
15-24	99,24	99,61	99,66	99,92	99,94
15-44	98,89	99,13	99,14	99,49	99,63
45+	90,71	92,32	91,97	91,73	91,90
15+	96,59	96,66	97,04	97,21	97,36

Sumber: BPS Sumsel (2010)

Gambar 1 Angka buta huruf menurut jenis kelamin tahun 2007-2010



Sumber: BPS Sumsel (2010)

Tabel 2 Angka melek huruf penduduk usia 15 tahun ke atas menurut kabupaten/kota dan jenis kelamin, 2010

No.	Kabupaten/Kota	Laki-laki	Perempuan	Total
1.	Ogan Komering Ulu	97,66	98,71	98,18
2.	Ogan Komering Ilir	98,91	96,40	97,69
3.	Muara Enim	98,80	96,97	97,88
4.	Lahat	98,68	96,90	97,78
5.	Musi Rawas	97,62	94,20	95,96
6.	Musi Banyuasin	97,35	96,65	97,01
7.	Banyuasin	97,12	95,81	96,46
8.	OKU Selatan	97,55	98,29	97,90
9.	OKU Timur	97,68	91,15	94,43
10.	Ogan Ilir	98,39	96,89	97,62
11.	Empat Lawang	98,35	97,72	98,04
12.	Palembang	98,68	98,26	98,47
13.	Prabumulih	98,66	96,44	97,55
14.	Pagar Alam	99,04	96,77	97,88
15.	Lubuk Linggau	98,62	98,21	98,40

Sumber: BPS Sumsel (2010)

b. Rata-rata lama sekolah

Indikator lainnya untuk melihat tingkat pendidikan adalah rata-rata lama sekolah yang secara umum menunjukkan jenjang pendidikan yang telah dicapai oleh penduduk usia 15 tahun ke atas. Di tingkat provinsi rata-rata lama sekolah, penduduk usia 15 tahun ke atas pada tahun 2010 baru mencapai 7.82 tahun berarti rata-rata baru sampai taraf pendidikan SMP kelas dua. Dari sisi perbedaan jenis kelamin juga masih ditemui adanya kesenjangan gender dimana rata-rata lama sekolah penduduk laki-laki 8.04 tahun dan perempuan 7.60 tahun (lihat, Tabel 3). Meskipun demikian, hal yang perlu di catat adalah bahwa jika diamati kesenjangan gender tersebut cenderung menurun dalam periode 2009-2010.

Untuk tingkat kabupaten/kota, rata-rata lama sekolah tertinggi tercatat di Kota Palembang yang mencapai 9.96 tahun, dengan penduduk laki-laki rata-rata 10.24 tahun dan perempuan rata-rata 9.68 tahun (lihat, Tabel 4). Artinya, laki-laki rata-rata sudah mengenyam pendidikan sampai SLTA Kelas Dua, sedangkan perempuan secara rata-rata baru menamatkan SLTA kelas satu. Rata-rata lama sekolah terpendek terdapat di Kabupaten OKI yaitu baru 6.74 tahun atau setara tamat SD, dimana rata-rata lama sekolah penduduk laki-laki 6.92 tahun dan perempuan 6.55 tahun. Demikian juga di Kabupaten Banyuasin dan Musi Rawas, dimana rata-rata lama sekolah penduduk laki-laki setara kelas 1 SLTP dan perempuan hanya setara kelas 1 SD.

Tabel 3 Rata-rata lama sekolah menurut jenis kelamin, 2007 – 2010

Jenis kelamin	2007	2008	2009	2010
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
Laki-laki	7,83	7,83	7,92	8,04
Perempuan	7,36	7,36	7,39	7,60
Total	7,60	7,60	7,66	7,82

Sumber: BPS Sumsel (2010)

Tabel 4 Rata-rata lama sekolah menurut kabupaten/kota, 2010

No.	Kabupaten/Kota	Laki-laki	Perempuan	Total
1.	Ogan Komering Ulu	8,58	8,18	8,38
2.	Ogan Komering Ilir	6,92	6,55	6,74
3.	Muara Enim	7,79	7,19	7,49
4.	Lahat	8,48	8,09	8,28
5.	Musi Rawas	7,32	6,78	7,06
6.	Musi Banyuasin	7,71	7,29	7,51
7.	Banyuasin	7,27	6,78	7,02
8.	OKU Selatan	7,66	7,21	7,45
9.	OKU Timur	7,06	6,76	6,91
10.	Ogan Ilir	7,88	7,20	7,53
11.	Empat Lawang	7,41	7,04	7,23
12.	Palembang	10,24	9,68	9,96
13.	Prabumulih	9,47	8,86	9,16
14.	Pagar Alam	8,99	8,91	8,95
15.	Lubuk Linggau	9,39	9,10	9,24

Sumber: BPS Sumsel (2010)

c. Tingkat pendidikan

Berdasarkan Tabel 5, tingkat pendidikan penduduk yang rendah ditemui di Kabupaten OKI, Musi Rawas, dan Banyuasin. Di empat kabupaten ini, persentase penduduk yang berpendidikan SD ke bawah paling tinggi (di atas 60 persen). Sedangkan tingkat pendidikan yang tinggi di ditemui di Kota Palembang, Prabumulih, dan Lubuklinggau, dimana pada ketiga daerah ini persentase penduduk yang berpendidikan perguruan tinggi di atas 8 persen.

Tabel 5 Persentase penduduk usia 15 tahun ke atas menurut kabupaten/kota dan tingkat pendidikan, 2010

Kabupaten/kota	Tingkat pendidikan					Total
	Tidak punya ijazah	SD/Sederajat	SMP/Sederajat	SMA/Sederajat	PT	
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]
Ogan Komering Ulu	17,34	25,47	24,03	26,90	6,26	100
Ogan Komering Ilir	28,56	39,54	18,17	11,61	2,13	100
Muara Enim	24,64	30,90	18,20	22,17	4,09	100
Lahat	19,88	25,74	21,62	26,51	6,25	100
Musi Rawas	28,33	41,36	17,50	11,64	1,15	100
Musi Banyuasin	14,52	44,38	22,05	15,54	3,52	100
Banyuasin	26,27	36,19	19,88	15,16	2,51	100
OKU Selatan	20,23	34,26	24,21	18,75	2,55	100
OKU Timur	27,29	30,74	23,49	15,88	2,61	100
Ogan Ilir	23,99	40,21	17,76	15,11	2,94	100
Empat Lawang	22,42	34,56	23,51	17,40	2,12	100
Palembang	13,68	17,29	18,92	34,74	15,37	100
Prabumulih	16,70	26,62	16,79	28,51	10,37	100
Pagar Alam	12,98	26,82	22,04	30,49	7,68	100
Lubuk Linggau	11,56	25,44	21,77	30,63	10,61	100

Sumber: BPS Sumsel (2010)

d. Tingkat partisipasi sekolah

Tabel 6 menunjukkan semakin tinggi umur, angka partisipasi sekolah semakin kecil. Hal ini mengindikasikan bahwa masih banyak penduduk yang tidak dapat melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. Angka partisipasi sekolah anak-anak usia 7-12 tahun (usia SD) pada tahun 2010 telah mencapai 98,00 persen. Pada kelompok umur 13-15 tahun (usia SLTP), angka partisipasi sekolah lebih kecil (85,41 persen) dan pada kelompok umur 16-18 tahun, angka partisipasi sekolah hanya sebesar 54,79 persen. Ini berarti bahwa masih ada 12,59 persen penduduk usia 13-15 tahun yang tidak melanjutkan pendidikan SLTP dan 30,62 persen penduduk usia 16-18 tahun yang tidak melanjutkan pendidikan ke SLTA.

Angka partisipasi sekolah menurut kelompok umur per kabupaten/kota disajikan pada Tabel 7. APS usia 7-12 tahun yang terendah dijumpai di Kabupaten Banyuasin (95,96 persen) dan Ogan Ilir (95,57 persen), sedangkan yang tertinggi di Kota Prabumulih (99,50 persen), Kota Palembang (99,36 persen), dan Kabupaten Lahat (99,35 persen). Pada usia 13-15 tahun, partisipasi sekolah yang paling rendah ditemui di Kabupaten Musi Rawas (76,72 persen) dan Ogan Komering Ilir (80,00 persen), sedangkan yang tertinggi berada di Kota Pagaralam (95,88 persen) dan Kota Palembang (93,82

persen). Untuk kelompok umur 16-18 tahun partisipasi sekolah terendah adalah di Kabupaten Musi Rawas (26.88 persen), OKI (27.22 persen), dan Muba (42.20 persen), sedangkan tertinggi ada di Kabupaten Empat Lawang (74.57 persen), Kota Palembang (68.27 persen), dan Kabupaten Lahat (66.30 persen).

Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2006 tentang Gerakan Nasional Percepatan Penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun dan Pemberantasan Buta Aksara (GN-PPWBA) mempunyai target: APM SD/Sederajat minimal 95 persen pada akhir tahun 2008, APK SD/Sederajat minimal 95 persen pada akhir tahun 2008, serta presentase buta aksara 15 tahun ke atas maksimum 5 persen pada akhir tahun 2009. Di kaitkan dengan program wajib belajar 9 tahun, angka pada Tabel 8 memberikan informasi bahwa program tersebut belum sepenuhnya berhasil karena angka partisipasi murni di tingkat SD baru mencapai 94.17 persen dan APM SLTP Hanya sebesar 66.27 persen.

Di lihat per kabupaten/kota, angka partisipasi murni jenjang SLTP ini hampir semua kabupaten/kota masih cukup rendah. Angka yang terendah terdapat di Kabupaten OKI, sedangkan yang tertinggi di Kabupaten Lahat (*lihat*, Tabel 9).

Sebagaimana APS dan APM, APK di Sumatera Selatan juga cenderung mengalami kenaikan dari waktu ke waktu khususnya untuk jenjang SD dan SLTA (*lihat*, Tabel 10). Pada 2010, APK SD mencapai 113,75 persen, APK SLTP sebesar 82.12 persen, dan APK SLTA sebesar 60.87 persen. Dibandingkan dengan APM, diketahui bahwa persentase anak yang sekolah tidak tepat waktu cukup tinggi, di atas 20 persen baik SD, SLTP, maupun SLTA.

APK menurut kabupaten/kota disajikan pada Tabel 11. Pada jenjang SD, APK yang tinggi di Kabupaten Empat Lawang (124.00 persen) sedangkan terendah di Kabupaten Banyuasin (106,67 persen) dan OKU TImur (108.83 persen). Pada jenjang SLTP, APK tertinggi adalah Empat Lawang (95.38 persen) dan terendah Musi Rawas (72.36 persen). Sedangkan pada jenjang SLTA, APK tertinggi Kota Palembang (87.87 persen) dan terendah OKI (33.78 persen).

Tabel 6 Angka partisipasi sekolah menurut umur, 2006-2010

Kelompok umur	2006	2007	2008	2009	2010
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
7-12	96,84	97,43	97,79	97,80	98,10
13-15	83,43	83,85	83,21	84,64	85,41
16-18	52,77	53,49	52,12	54,08	54,79
19-24	10,35	11,06	9,71	11,57	12,07

Sumber: BPS Sumsel (2010)

Tabel 7 Angka partisipasi sekolah berdasarkan kelompok umur dan kabupaten/kota, 2010

Kabupaten/kota	7-12	13-15	16-18
[1]	[2]	[3]	[4]
Ogan Komering Ulu	99,28	88,59	56,19
Ogan Komering Ilir	98,04	80,00	37,22

Muara Enim	98,23	83,80	49,98
Lahat	99,35	91,81	66,30
Musi Rawas	98,20	76,72	36,88
Musi Banyuasin	98,38	81,34	42,20
Banyuasin	95,96	81,35	51,16
OKU Selatan	97,26	87,53	49,11
OKU Timur	96,83	83,80	61,58
Ogan Ilir	95,57	81,03	51,02
Empat Lawang	98,15	88,31	74,57
Palembang	99,36	93,82	68,27
Prabumulih	99,50	90,42	53,03
Pagar Alam	99,23	95,88	62,69
Lubuk Linggau	98,01	88,34	64,88

Sumber: BPS Sumsel (2010)

Tabel 8 Angka partisipasi murni menurut jenjang pendidikan, 2006-2010

Jenjang pendidikan	2006	2007	2008	2009	2010
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
SD	93,01	92,69	93,10	93,60	94,17
SLTP	68,01	64,97	65,10	65,88	66,27
SLTA	43,15	42,62	41,37	43,00	43,49

Sumber: BPS Sumsel (2010)

Tabel 9 Angka partisipasi murni menurut jenjang pendidikan dan kabupaten/kota, 2010

Kabupaten/kota	SD	SMP	SMA
[1]	[2]	[3]	[4]
Ogan Komering Ulu	95,68	67,96	47,21
Ogan Komering Ilir	95,02	60,66	25,30
Muara Enim	95,58	68,13	38,16
Lahat	95,65	75,89	61,47
Musi Rawas	95,62	59,90	26,05
Musi Banyuasin	96,42	69,11	33,16
Banyuasin	92,92	66,98	38,94
OKU Selatan	94,97	66,67	54,77
OKU Timur	94,70	66,67	54,77
Ogan Ilir	91,78	61,03	30,97
Empat Lawang	96,92	77,85	51,43
Palembang	90,73	64,81	55,65
Prabumulih	96,63	70,33	42,95

Pagar Alam	96,40	74,27	55,88
Lubuk Linggau	92,31	64,57	52,34

Sumber: BPS Sumsel (2010)

Tabel 10 Angka partisipasi kasar menurut jenjang pendidikan, 2006-2010

Jenjang pendidikan	2006	2007	2008	2009	2010
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
SD	112,92	112,25	111,83	115,73	113,75
SLTP	84,24	83,06	83,32	80,68	82,12
SLTA	53,16	53,78	53,39	61,26	60,87

Sumber: BPS Sumsel (2010)

Tabel 11 Angka partisipasi kasar menurut jenjang pendidikan dan kabupaten/kota, 2010

Kabupaten/kota	SD	SMP	SMA
[1]	[2]	[3]	[4]
Ogan Komering Ulu	111,83	78,37	69,18
Ogan Komering Ilir	117,97	75,34	33,78
Muara Enim	114,73	80,75	55,76
Lahat	113,97	88,44	73,68
Musi Rawas	112,71	72,36	38,07
Musi Banyuasin	115,30	81,04	39,35
Banyuasin	108,67	78,38	68,68
OKU Selatan	111,96	78,00	54,25
OKU Timur	108,83	78,38	68,68
Ogan Ilir	116,11	78,10	51,41
Empat Lawang	12,00	95,38	61,43
Palembang	114,14	89,69	87,87
Prabumulih	116,59	80,31	64,19
Pagar Alam	116,64	85,46	80,42
Lubuk Linggau	111,42	81,47	71,70

Sumber: BPS Sumsel (2010)

e. Fasilitas pendidikan

Semakin meningkatnya angka partisipasi sekolah, khususnya untuk jenjang pendidikan SD dan SLTP harus diikuti dengan meningkatnya fasilitas pendidikan, terutama mengenai daya tampung ruang kelas, sehingga program wajib belajar 9 tahun yang dicanangkan oleh pemerintah dapat berhasil. Guna mengatasi kekurangan daya tampung, pemerintah menyiapkan sarana dan prasarana pendidikan seperti menambah pembangunan unit gedung baru dengan prioritas pada daerah yang angka partisipasi sekolahnya masih rendah dan daerah terpencil, dan merehabilitas gedung-gedung SD dan SLTP dengan prioritas gedung yang rusak berat serta mengangkat guru kontrak untuk ditempatkan pada sekolah yang kekurangan guru.

Perkembangan daya dukung fasilitas pendidikan selama empat tahun terakhir disajikan Tabel 12 berupa jumlah sekolah, jumlah guru maupun jumlah siswa. Jumlah sekolah dalam empat tahun terakhir terus meningkat untuk mengimbangi jumlah siswa yang juga cenderung meningkat baik jenjang SD, SLTP, maupun SLTA. Demikian juga jumlah guru terus meningkat dari tahun ajaran 2006/2007 sampai tahun ajaran 2009/2010.

Tingkat kecukupan sarana dan prasana pendidikan dapat dilihat melalui rasio siswa terhadap jumlah sekolah dan rasio siswa terhadap jumlah guru. Dari Tabel 12, rasio siswa sekolah secara umum mengalami penurunan dari tahun ajaran 2006/2007 s/d 2008/2009, tetapi kemudian sedikit pada meningkat pada tahun 2009/2010. Pada tahun ajaran 2009/2010, rata-rata 1 sekolah setingkat SD menampung sebanyak 206 orang siswa, 1 sekolah setingkat SLTP rata-rata menampung 243 orang siswa, dan 1 sekolah setingkat SLTA rata-rata menampung sebanyak 308 siswa.

Tabel 12 Jumlah sekolah, jumlah guru, jumlah siswa, rasio siswa-sekolah dan rasio siswa-guru menurut jenjang pendidikan, 2006/2007 – 2009-2010

Jenjang pendidikan	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
Jumlah sekolah				
SD	4.660	4.770	4.882	5.032
SMP	1.307	1.395	1.542	1.571
SMA	682	762	863	901
Jumlah guru				
SD	55.980	60.128	62.280	67.956
SMP	20.449	22.543	23.687	30.867
SMA	14.209	13.709	16.109	21.105
Jumlah siswa				
SD	994.583	1.006.583	991.079	1.038.510
SMP	323.756	344.756	358.202	382.439
SMA	223.348	235.348	254.348	277.421
Rasio siswa-sekolah				
SD	213,43	211,02	203,01	206,38

SMP	247,71	247,14	232,30	243,44
SMA	327,49	308,86	294,73	307,90
Rasio siswa-guru				
SD	17,77	16,74	15,91	15,28
SMP	15,83	15,29	15,12	12,39
SMA	15,72	17,17	15,79	13,14

Sumber: BPS Sumsel (2010)

Menurut hasil kajian BPS Provinsi Sumatera Selatan (2010), dunia pendidikan di Provinsi Sumatera Selatan dapat digambarkan sebagai berikut: *pertama*, kesempatan memperoleh pendidikan masih terbatas. Meskipun kesempatan memperoleh pendidikan terus mengalami peningkatan, tetapi rata-rata lama sekolah masih rendah, APS juga masih rendah khususnya pada jenjang SLTP dan SLTA. Tantangan ke depan adalah memperluas kesempatan memperoleh pendidikan mencakup upaya untuk meningkatkan pemerataan dan efisiensi internal pendidikan; meningkatkan akses terhadap pendidikan menengah yang berkualitas; meningkatkan partisipasi pendidikan tinggi; meningkatkan keberaksaraan; meningkatkan pemerataan akses pendidikan.

Kedua, kualitas, relevansi, dan daya saing pendidikan masih rendah. Pendidikan yang berkualitas dan relevan memberikan bekal watak yang baik dan keterampilan dasar yang memadai yang mungkin lulusan bekerja dan berkembang secara lebih luwes sesuai dengan tuntutan lapangan kerja yang berkembang, seiring dengan pertumbuhan ekonomi. Tantangan yang dihadapi dalam meningkatkan kualitas, relevansi dan daya saing pendidikan mencakup upaya meningkatkan kesiapan anak bersekolah; meningkatkan kemampuan kognitif lulusan, meningkatkan karakter dan soft-skill lulusan, meningkatkan kualitas dan relevansi pendidikan menengah, meningkatkan kualitas, relevansi, dan daya saing pendidikan tinggi; meningkatkan kualitas penelitian di pendidikan tinggi, dan meningkatkan kualitas dan relevansi pendidikan agama dan pendidikan keagamaan.

Ketiga, ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan yang berkualitas masih terbatas. Tantangan yang dihadapi untuk meningkatkan ketersediaan sarana dan prasarana yang berkualitas meliputi percepatan penuntasan rehabilitasi gedung sekolah yang rusak, peningkatan ketersediaan buku mata pelajaran, peningkatan ketersediaan dan kualitas laboratorium dan perpustakaan, dan peningkatan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi, serta peningkatan akses dan kualitas layanan perpustakaan.

MDGs dan dinamika ekonomi-politik lokal

Di Provinsi Sumatera Selatan, sejak pemilihan kepala daerah (gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, walikota/wakil walikota) dilaksanakan secara langsung, isu pendidikan menjadi bagian tak terpisahkan dari politik pencitraan yang dibangun seluruh kandidat kepala daerah, baik yang berstatus *incumbent* maupun *non-incumbent*. Pendidikan begitu seksi karena ia bagian dari kebutuhan dasar para pemilih. Di mata para kandidat kepala daerah/wakil kepala daerah, jumlah pegawai negeri sipil di sektor pendidikan yang lebih besar dibandingkan dengan sektor-sektornya

lainnya dan jaringan birokrasi pendidikan yang sampai ke desa merupakan lahan garapan yang tak bisa ditinggalkan begitu saja. Politisasi jejaring birokrasi pendidikan dasar dan menengah merupakan fenomena “wajar” yang bisa ditemukan di banyak daerah.

Isu pendidikan yang seksi menyebabkan ia dipelihara dengan baik oleh para elit politik lokal. Ketika para elit politik lokal memprioritaskan sektor pendidikan, mereka meraih tiga hal: (a) melaksanakan ketentuan perundangan-undangan yang mewajibkan pemerintah menganggarkan minimal 20 persen dana publik untuk sektor pendidikan dari total anggaran publik yang disahkan. Bagi elit politik lokal, terutama *incumbent*, kemampuan mereka untuk memenuhi ketentuan ini merupakan salah satu bahan baku politik pencitraan mereka di mata para pemilih; (b) memelihara dan menjaga dukungan politik dari para pemilih yang terkait dengan sektor pendidikan. Para pemilih ini bisa guru sekolah yang berstatus pegawai negara sipil, guru sekolah swasta, guru kontrak, guru honor, tenaga kependidikan, para pemilih pemula, organisasi guru, organisasi siswa, dan wali murid; (c) mengatasi problem riil sektor pendidikan dan pembangunan manusia pada level daerah.

Di Sumatera Selatan, relasi politik antara para kandidat dengan *multistakeholder* di sektor pendidikan tidak selalu harmonis. Di Kabupaten Ogan Ilir, misalnya, di periode pertama kepemimpinan mereka, pasangan Mawardi Yahya – Iskandar, meluncurkan program tunjangan zona untuk para guru. Inti program ini adalah tidak boleh lagi ada guru yang tidak datang ke sekolah karena alasan mahal biaya transportasi. Program ini membuat para guru semakin bergairah dan bersemangat. Tetapi, program ini tidak bertahan lama. Pasca Pilkada Ogan Ilir 2010 yang mengantarkan pasangan Mawardi Yahya – Daud Hasyim sebagai Bupati dan Wakil Bupati Ogan Ilir Periode 2010 – 2015, program ini dihentikan tanpa alasan yang jelas. Beredar isu dikalangan *multistakeholder* sektor pendidikan di Kabupaten Ogan Ilir bahwa Mawardi Yahya kecewa karena dukungan politik para guru (guru PNS, guru kontrak, guru honor, dan guru swasta) ke *incumbent* terbelah.

Di Kota Lubuk Linggau, persoalannya lain lagi. Dipicu ketidaksenangan siswa atas mutasi 1.700 guru yang dilakukan Pemerintah Kota Lubuk Linggau, siswa melakukan unjuk rasa ke DPRD sebagai bentuk perlawanan (www.republika.co.id, 13 Januari 2011). Dalam kacamata siswa, mutasi tiba-tiba ini mengganggu proses belajar mengajar di kelas. Tak ketinggalan, ratusan guru di Kota Lubuk Linggau yang tergabung dalam Aliansi Guru Menggugat juga melakukan aksi serupa. Para guru menilai mutasi ini tidak transparan, menyuburkan nepotisme, dan menyebabkan penumpukan guru di sekolah tertentu (www.lensanews.com, 12 Juli 2011).

Di Kabupaten OKI, 150 orang guru honor yang sudah mengabdikan belasan tahun melakukan unjuk rasa ke kantor Bupati OKI di Kota Kayu Agung karena tidak lolos verifikasi tenaga honorer kategori I yang dilakukan Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dan Badan Kepegawaian Nasional (www.palembang-pos.com, 24 April 2012). Di Kabupaten Banyuasin, perwakilan para guru melaporkan ke DPRD Banyuasin perihal belum cairnya tunjangan sertifikasi tahap II untuk 915 orang guru yang sudah menerima tunjangan sertifikasi di Kabupaten Banyuasin (www.palembang.tribunnews.com, 1 November 2010).

Relasi guru dengan elit politik terkadang harmonis. Di OKU Timur, misalnya, pemerintah daerah setempat meluncurkan program bedah rumah khusus untuk para guru yang tergabung dalam Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) (www.palembang-tribunnews.com, 22 Maret 2012).

Fakta-fakta di atas tidak terekam dalam indikator MDGs. Ia menceritakan kepada kita bagaimana para multistakeholder, khususnya para guru dan elit politik lokal, berproses dan berinteraksi dalam pola tawar menawar untuk mencapai target-target MDGs di sektor pendidikan. Dalam konteks relasi tawar menawar ini, rasionalitas politik para elit politik lokal bertemu dengan rasionalitas multistakeholder di sektor pendidikan. Dalam konteks ini, saya ingin mengatakan bahwa rasionalitas yang dibangun para elit dan multistakeholder sektor pendidikan untuk memahami dunia pendidikan sangat menentukan percepatan pencapaian MDGs di daerah.

Di tingkat elit politik, rasionalitas itu dipengaruhi kentalnya aroma pragmatisme politik. Penghentian tunjangan transportasi untuk para guru di Kabupaten Ogan Ilir menunjukkan hal ini. Idealnya, tunjangan transportasi untuk para guru di Kabupaten Ogan Ilir tetap diberikan meskipun para guru memiliki pilihan politik yang berbeda dengan pilihan politik *incumbent*.

Di tingkat multistakeholder sektor pendidikan yang ada di daerah, rasionalitas itu diwarnai oleh tuntutan peningkatan kesejahteraan (para guru), pendidikan gratis yang berkualitas (wali murid dan siswa), dan kebijakan pendidikan yang lebih berkeadilan (pengelola lembaga pendidikan swasta)¹.

Dinamika relasi aktor-aktor di sektor pendidikan ini pada akhirnya akan sangat mempengaruhi pencapaian target-target MDGs pada level daerah. Pada titik ini, pencapaian MDGs sangat tidak bergantung kepada seberapa besar dana pendidikan yang dialokasikan, tetapi seberapa baik kita mengelola beragam aktor dan institusi yang ada di sektor pendidikan.

Penutup

Di Sumatera Selatan, pencapaian target MDGs di sektor pendidikan cukup menggembirakan. Isu yang bertiup masih berada di seputar pemerataan akses pendidikan, peningkatan kesejahteraan guru, dan pembangunan sarana dan prasarana. Tetapi, dibalik pergerakan angka-angka data statistik tentang pencapaian MDGs tersebut ada relasi multipihak di sektor pendidikan yang bersifat dinamis. Kemampuan kita mengelola beragam isu yang muncul dari jejaring aktor ini sangat menentukan keberhasilan pencapaian MDGs pada level daerah.

Pengelolaan jejaring aktor ini tidak hanya penting pada level kabupaten/kota yang merupakan lokus otonomi daerah, tetapi juga pada level sekolah. Sebab, desentralisasi pendidikan berhenti pada level sekolah, bukan pada level kabupaten/kota. Dalam konteks ini, penguatan tata kelola sekolah menjadi urgen untuk direspon pihak-pihak yang peduli dengan dunia pendidikan.

¹ Di beberapa daerah di Sumatera Selatan, pembangunan sekolah baru seringkali membunuh sekolah-sekolah swasta yang sudah lama berdiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Selatan, 2010. *Indikator Kesejahteraan Rakyat Sumatera Selatan 2010*. Palembang, Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Selatan.
- Cheema, G. Shabbir., & Rondinelli, Dennis A., (eds.), 2007. *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington, D. C., Brookings Institution Press.
- Darmayasa, I Nyoman., 2009. *Analisis Pengaruh Dana Alokasi Umum dan Lain-Lain Penerimaan Daerah terhadap Upaya Pajak Daerah (Analisis Pada Kabupaten/Kota di Bali)*, dalam *Jurnal Bisnis dan Kewirausahaan*, Vol. 5, No. 3, Tahun 2009.
- Forero, Henry dan Salazar, Manuel., 1991. *Local Government and Decentralization in Colombia*, dalam *Environment and Urbanization*, Vol. 3 No. 2, hal. 121 – 126.
- Hiskey, Jonathan T., dan Seligson, Mitchell A., 2003. *Pitfalls of Power to the People: Decentralization, Local Government Performance, and System Support in Bolivia*, dalam *Studies in Comparative International Development*, Vol. 37, No. 4, hal. 64 – 88.
- Mniwasa, Eugene., dan Shauri, Vincent., 2001. *Review of the Decentralization Process and its Impact on Environmental and Natural Resources Management in Tanzania*. Tanzania, Lawyers; Environmental Action Team.
- Rondinelli, Dennis A. 1981. *Government Decentralisation in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*, dalam *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 47, No. 2, Hal. 45 - 133.
- Scott, Tim., 2006. *Decentralization and Human Development: Findings and Recommendations From a Review of National Human Development Reports*. NHDR Occasional Paper No. 6. Washington, D.C., UNDP.
- Seligson, Mitchell A., 2004. *Can Social Capital be Constructed? Decentralization and Social Capital Formation in Latin America*. Makalah disampaikan dalam *the Culture Matters Conference*, Tufts University, 26 – 28 Maret 2004.
- Setyawati, Anis., dan Hamzah, Ardi., 2007. *Analisis PAD, DAU, DAK, dan Belanja Pembangunan terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Pengangguran, dan Kemiskinan: Pendekatan Analisis Jalur*, dalam *Jurnal Akuntan dan Keuangan Indonesia*, Vol. 4, No. 2, Tahun 2007, hal. 211-228.
- Shah, Anwar., 1998. *Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization*. World Bank Policy Researches Working Paper No. 2021. Washington, DC., World Bank.
- Winkler, Donald R., 2005. *Understanding Decentralization*. The Equip2 Decentralization Series. New York, EQUIP2.