

ANALISIS SITUASI DAMPAK DESENTRALISASI PENDIDIKAN PADA KINERJA DINAS PENDIDIKAN KABUPATEN/KOTA

Suharsimi Arikunto
Jurusan Administrasi Pendidikan FIP UNY

Abstrak

Hadirnya Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota (apa pun namanya) dalam rangka desentralisasi pendidikan perlu mendapatkan perhatian yang serius dari setiap pengamat pendidikan. Meskipun desentralisasi pendidikan sudah berjalan empat tahun, namun peran dan fungsi Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota belum sesuai dengan peran dan fungsi seharusnya, yaitu sebagai koordinator unit-unit pendidikan yang ada di lingkup wilayahnya. Struktur organisasi, meskipun berbeda-beda, tetapi diharapkan dapat bergerak secara tepat guna, cepat, dan efektif, sesuai dengan perannya sebagai pengelola pendidikan bagi unit-unit pendidikan yang berfungsi sebagai pelaksana pendidikan. Yang masih belum banyak dilakukan adalah mencermati butir-butir Tupoksi, agar diketahui dengan pasti kapan harus bekerja sendiri dan kapan harus ada kerjasama dengan unit-unit lain, baik internal maupun eksternal. Dari penelitian awal dapat diketahui, pada umumnya yang terpikir baru rencana kerja oleh unitnya sendiri, belum ada pemikiran kerjasama antar unit, apalagi lintas sektoral.

Kata kunci : *Desentralisasi, Dinas Pendidikan*

Dasar dan Tujuan Desentralisasi Pendidikan

Setiap perubahan, khususnya perubahan dalam kebijakan nasional, pasti ada dampak yang mengiringinya. Demikian pula dengan perubahan kebijakan pemerintahan tentang otonomi daerah, dan untuk pengelolaan pendidikan yang semula berbentuk sentralisasi menjadi desentralisasi. Pengalaman internasional menunjukkan adanya hasil positif dari desentralisasi, yang teramati sekurang-kurangnya dalam empat hal, yaitu: (1) meningkatkan mutu pendidikan, (2) mempertinggi tingkat efisiensi bidang administrasi, (3) membuat biaya pendidikan lebih hemat, dan (4) berdampak pada kesetaraan pendidikan.

Tujuan desentralisasi pendidikan adalah meningkatkan prestasi belajar siswa, sekaligus menarik kepedulian pemerintah daerah untuk lebih ikut memikirkan pengembangan pendidikan. Penganjur desentralisasi pendidikan menyatakan bahwa mutu pembelajaran akan meningkat yang selanjutnya dapat meningkatkan prestasi belajar siswa apabila ada hubungan yang erat antara pengelola (kantor pendidikan) dengan pelaksana pendidikan, yaitu sekolah. Realisasi dari upaya dimaksud adalah bahwa pengelola mampu memobilisasi kepala sekolah, guru, dan personil lain yang berkepentingan dengan sekolah, agar bekerja lebih baik. Pengalaman di New Zealand (1997) dan Brazil (1998) menunjukkan bahwa keseriusan pengelola dalam menangani desentralisasi telah membuahkan hasil yang meyakinkan.

Yang terjadi di Indonesia, desentralisasi yang dimulai tahun 2001 melimpahkan sebagian wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah kabupaten/kota. Dalam sektor pendidikan, perubahan yang mendasar terdapat dalam penggabungan antara Kantor Departemen Pendidikan Nasional (Kandep Diknas) Kabupaten/Kotamadya dengan Cabang Dinas Pendidikan dan Kebudayaan (P & K). Semula antara dua lembaga tersebut terdapat pembagian tugas yang terpisah. Kandep Diknas mengerjakan tugas operasional kurikulum, yaitu bidang akademik atau edukatif, sedangkan Dinas P dan K mengerjakan urusan 3M, yaitu *man* (personil), *money* (keuangan) dan *material* (sarana dan prasarana). Setelah desentralisasi, yang ada hanya satu kantor, yaitu Dinas Pendidikan.

Dengan berkembangnya demokrasi yang mengiringi desentralisasi, nama untuk kantor pendidikan ini di masing-masing kabupaten dan kota sangat bervariasi. Ada yang menyebut dengan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, ada Dinas Pendidikan Nasional, ada Dinas Pendidikan dan Pengajaran, dan lain-lain, disebabkan antara lain karena cakupan objek yang diurus oleh kantor

yang bersangkutan. Dengan penyebutan nama itu, diharapkan dapat difahami urusan apa saja yang dikerjakan oleh kantor yang bersangkutan.

Dibandingkan dengan dinas-dinas yang lain di suatu kabupaten/kota, memang Dinas Pendidikan Nasional kelihatan yang paling besar. Personil guru dan pegawai lainnya, rata-rata kurang-lebih 50% dari seluruh personil yang ada di kabupaten/kota. Konsekuensi dari itu, dana yang dibutuhkan, terutama untuk gaji guru saja, sudah menyedot kira-kira separuh dari APBD. Jadi, tidaklah mengherankan kalau dinas-dinas lain merasa iri dan mengira bahwa kepentingan dinas mereka dikalahkan oleh Dinas Pendidikan. Agar terjadi keseimbangan, personil di dalam Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota dituntut untuk mampu menyajikan data kebutuhan yang secara riil dan mendesak memerlukan dana, agar tidak mudah saja dicoret dari usulan, hanya karena yang mencoret kurang memahami tepatnya kebutuhan operasional pendidikan.

Proses Desentralisasi dari Waktu ke Waktu

Pengalaman internasional menunjukkan bahwa desentralisasi dalam bidang pendidikan dapat mengurangi tumpang-tindih urusan, dan atau keruwetan prosedur birokrasi, serta dapat memotivasi personil menjadi lebih produktif. Namun di samping yang berdampak positif, ada juga yang berdampak negatif, antara lain karena adanya "kekuasaan" baru yang barangkali belum diantisipasi dan ditata sebelumnya. Dampak positif dapat dilihat dari apa yang terjadi di Meksiko. Di negara tersebut, desentralisasi pendidikan dapat menghemat dana karena adanya pengurangan personil yang menduduki jabatan akibat ada perampingan.

Di Indonesia, desentralisasi pendidikan menyertai adanya kebijakan otonomi daerah. Ujicoba otonomi daerah sendiri sebetulnya sudah dilaksanakan pada era Orde Baru, yaitu pada tahun 1995 dengan cakupan 26 kabupaten/kota di Indonesia yang peresmian dilakukannya oleh Presiden Soeharto di Istana Negara pada tanggal 25 April 1995. Pada masa

pemerintahan Presiden B.J. Habibie, keluarlah UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Kedua UU ini disusul lagi dengan berbagai perangkat peraturan yang dilandasi semangat desentralisasi dan otonomi daerah, di antaranya adalah pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, keluar PP No. 25/2000 tentang Pembagian Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom. Dalam PP inilah dirinci urusan-urusan yang ditangani oleh Pusat dan Provinsi. Uniknya PP ini ialah bahwa kewenangan kabupaten/kota yang justru merupakan sebagian besar urusan yang didesentralisasikan (diotonomi-daerahkan) tidak disebutkan secara khusus. Logika yang digunakan adalah bahwa apa yang bukan kewenangan Pusat dan Provinsi, tentunya menjadi kewenangan otonom kabupaten/kota. Dampak dari ketidakjelasan ini di antaranya adalah sistem pemerintahan yang terlalu sentralistik pada masa itu, diubah secara radikal menuju sistem yang super-desentralistik. Untunglah bahwa sudah lahir UU Mo. 32 tahun 2004 sebagai penyempurnaannya.

Peran Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota

Peran Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota setelah desentralisasi pendidikan jelas berbeda dengan sebelumnya. Kalau dahulu yang berperan penting adalah Kantor Wilayah Diknas Provinsi, sementara Kantor Diknas Kabupaten/Kota hanya merupakan perpanjangan tangan dari Kanwil Diknas tingkat Propinsi yang kebijaksanaan kegiatannya banyak dituntun dari pusat, setelah desentralisasi kewenangan berpindah ke kabupaten/kota. Dengan demikian peran Diknas Kabupaten/Kota menjadi bertambah besar. Tugas dan fungsi kantor ini sangat menentukan "nasib" pendidikan yang ada di wilayahnya. Dengan tugas dan fungsi sekolah-sekolah sebagai penyelenggara pendidikan secara langsung, maka Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota adalah

pengelola atau koordinator dari lembaga-lembaga pendidikan yang ada di daerah yang bersangkutan.

Apabila dulu kebutuhan untuk pendidikan sekolah diajukan ke pusat melalui mekanisme pengusulan langsung, dalam era desentralisasi pendidikan, usulan seperti itu dilakukan melalui pemerintah daerah/Bappeda yang disetujui oleh DPRD. Apabila Dinas Pendidikan tidak pandai-pandai menyusun perencanaan yang operasional disertai rincian dana yang jelas dan rasional pula, mungkin sekali usulan ini tidak dimengerti oleh pihak pemerintah daerah dan DPRD. Akibatnya dapat ditebak, usulan seperti itu biasanya ditolak. Jika terjadi penolakan seperti itu, yang menanggung akibatnya adalah sekolah-sekolah. Untuk menjaga terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan seperti ini, pengusulan kebutuhan dana pendidikan untuk semua sekolah dan kantor pendidikan harus dibuat oleh orang-orang yang memiliki kemampuan handal. Dengan kata lain, personil di Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota harus dipilih orang-orang yang memahami pendidikan.

Tulisan ini diharapkan dapat mendapatkan perhatian bersama untuk lebih mencermati kemampuan Diknas Kabupaten/Kota sebagai agregat, serta personil-personil yang ada di dalamnya. Dari para pemerhati pendidikan, diharapkan adanya panggilan hati untuk memperhatikannya. Jika selama ini perhatian masih lebih banyak ditujukan pada teknis operasional di sekolah-sekolah – bahkan tertuju pada lingkup yang sempit, yaitu proses belajar mengajar – kini sudah waktunya meluaskan cakrawala pemikiran pada lingkup yang lebih luas, yang tidak lepas dari, dan bahkan justru merupakan muara keberhasilan, Kantor Diknas Kabupaten/Kota. Segala upaya pendidikan selalu tergantung dari ketersediaan dana, dan dana dimaksud baru mengucur apabila Diknas Kabupaten/Kota berhasil memperjuangkan. Untuk mencapai kondisi yang diharapkan seperti ini, perlu penataan struktur dengan tepat, dan setiap

fungsi struktur dilengkapi dengan personil yang andal, cermat, cerdas, kreatif, dan berjiwa perjuangan.

Objek Analisis Situasi

Objek utama yang perlu mendapatkan perhatian dalam analisis situasi ini dapat dirinci dalam dua hal, yaitu (1) kapasitas lembaga itu sendiri dan (2) fungsi-fungsi yang dikerjakan. Pembahasan terhadap dua hal ini dijadikan satu dalam gagasan yang komprehensif.

Analisis situasi kapasitas lembaga meliputi 3 (tiga) tingkat, yaitu: (a) *regulatory framework*, (b) organisasi, sistem dan prosedur, (c) SDM. Di dalam masing-masing tingkat, dikemukakan sekaligus tentang permasalahan fungsi-fungsi terkait, meskipun uraian untuk masing-masing permasalahan tidak dilakukan secara eksplisit.

1. Peraturan-peraturan pendukung (*Regulatory framework*)

Banyak hal yang perlu dikaji dalam analisis situasi yang berkenaan dengan *regulatory framework*. Kebijakan otonomi daerah yang beruntun dengan desentralisasi pendidikan didukung dengan beberapa peraturan, yang perlu dikaji di antaranya:

- a. PP No.22 dan 25 tahun 1999, UU Nomor 22 tahun 1999, UU Nomor 25 tahun 1999, dan UU No. 32 tahun 2004, sejauh mana produk-produk tersebut sudah difahami oleh aparat di daerah, serta bagaimana keterlaksanaan, hambatan, dan pendapat pelaksana sebagai bahan penyempurnaan.
- b. Keterkaitan Perda dengan SK Bupati yang berkaitan dengan upaya dan kegiatan pendidikan, sejauh mana mendukung Dinas Diknas Kabupaten /Kota dalam pengembangan dan peningkatan pendidikan.
- c. Se jauh mana SPM sudah dapat difahami oleh setiap aparat pelaksana dan sejauh mana dapat diaplikasikan; jika sudah ada pengalaman, apa saja hambatannya.

- d. Seberapa tinggi Komisi E di DPRD memiliki pemahaman terhadap masalah pendidikan, seberapa tinggi telah memberikan dukungan terhadap kegiatan pendidikan, apa saja yang telah dilakukan untuk meningkatkan pendidikan.

2. Organisasi, Sistem, dan Prosedur

Dengan adanya penggabungan antara Kandep Diknas dengan Cabang Dinas P dan K menjadi satu dengan nama “Dinas Pendidikan Nasional”, selain dari tinjauan *regulatory framework*, juga dapat ditinjau dari tiga aspek yang saling terkait satu dengan lainnya, yaitu (a) organisasi, (b) sistem, dan (c) prosedur.

- a. Bagaimana bentuk struktur organisasi Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota dan apa saja yang menjadi dasar pertimbangan yang digunakan; apa ada kemungkinan mengubah struktur yang sudah ada agar menjadi lebih efektif. Alternatif dimaksud misalnya bukan pemisahan sub-dinas (subdin) menurut jenjang sekolah tetapi menurut objek yang digarap, yaitu Subdin Kurikulum, Subdin Tenaga Pendidikan, serta Subdin Sarana dan Prasarana. Dengan susunan Subdin seperti ini dimungkinkan adanya penghematan dan pengatasan masalah secara horisontal. Kekurangan guru dan sarana pada jenjang pendidikan tertentu dapat diatasi dengan cara ini, karena penugasan guru tidak terikat pada salah satu jenjang saja, tetapi dapat merangkap di beberapa jenjang. Guru Matematika di SMP dapat mengajar di SD atau SMA. Kekurangan atau kelebihan alat di suatu jenjang, dapat diatasi dengan mengalihkan ke jenjang yang lain.
- b. Apakah setiap unit yang ada dalam Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota sudah memiliki Pedoman Tugas dan Fungsi (Tupoksi) secara jelas, rinci, dan lengkap. Apakah setiap personil yang ada di kantor Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota memahami setiap butir Tupoksi yang menjadi panduan kerja sehari-hari.

- c. Apakah masing-masing unit memahami adanya butir Tupoksi yang sifatnya saling terkait dengan unit lain sehingga dalam melaksanakan Tupoksi tersebut memaksa ada kerjasama antar unit?

Apakah ada semacam MoU (*memory of understanding*) dengan dinas-dinas lain dalam pemerintah daerah dan DPRD untuk meningkatkan mutu kinerja pendidikan. Sebagai misal, apakah Bappeda memberi kesempatan melalui dana hibah yang dikompertisikan kepada sekolah agar tercipta persaingan secara sehat demi peningkatan mutu pendidikan.

3. Sumber Daya Manusia (SDM)

Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota merupakan penggabungan dari Kantor Departemen Pendidikan Nasional (Departemen Pendidikan Nasional) dan Kantor Cabang Dinas Pendidikan (Departemen Dalam Negeri). Personil yang menduduki jabatan struktural di kantor itu berasal dari kedua kantor yang bergabung, ditambah dengan dari kantor-kantor lain.

Analisis situasi dilakukan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- a. Dari mana saja personil yang menduduki posisi kepala unit atau sub unit yang ada dalam struktur organisasi.
- b. Bagaimana kesesuaian antara tugas dan fungsi yang harus diemban dengan latar belakang pendidikan dan pengalaman kerja.
- c. Sudah adakah upaya untuk melakukan penilaian terhadap kompetensi mereka, jika sudah ada bagaimana caranya, dan dengan instrumen seperti apa.
- d. Sudah adakah upaya untuk melakukan pembinaan dan peningkatan kualitas kerja sesuai dengan tuntutan reformasi, dan otonomi daerah, atau dengan kata lain, sudahkah mereka diarahkan pada pencapaian prinsip "*Good governance*" (Sepuluh Prinsip Kepemerintahan yang baik)?

Daftar Pustaka

Departemen Pendidikan Nasional. 2003. *Himpunan keputusan Menteri Pendidikan Nasional tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Organisasi di Lingkungan Departemen Pendidikan Nasional*.

Departemen Pendidikan Nasional. 2003. *Desentralisasi pendidikan*. Jakarta: Biro Hukum dan Organisasi Depdiknas.

Hannaway, Jane & Carmoy, Martin. 1993. *Decentralization and school improvement*, San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.

Peraturan Pemerintah No. 45/1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, juncto Undang-undang No. 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di daerah.

Makalah-makalah seminar Desentralisasi Pendidikan.