

BAB V

PEMBAHASAN HASIL HASIL PENELITIAN

A. Analisis Desain Organisasi Pendidikan dalam Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah

Analisis tema dilakukan setelah mengkaji data penelitian dengan tema "*Desain Organisasi yang Efektif Untuk Mencapai Visi dan Misi pendidikan*" diuraikan dan dikaji pada tiga sub tema yaitu: (1) organisasi pendidikan; (2) pengembangan dan perubahan organisasi pendidikan; (3) visi dan misi pendidikan yang efektif pada Pemerintahan Daerah; dan (4) tujuan dan target pendidikan pada Pemerintahan Daerah.

1. Penyelenggaraan Organisasi yang Efektif Untuk Mencapai Visi dan Misi

a. Organisasi Pendidikan pada Pemerintahan Daerah

Organisasi adalah kesatuan sosial atau pengelompokan manusia yang tersusun atas dua orang atau lebih berfungsi atas dasar yang relatif terus menerus yang dibentuk secara sengaja dan adanya ikatan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang terkoordinir secara sadar sehingga memungkinkan masyarakat mencapai suatu tujuan yang tidak dapat dicapai oleh individu secara perorangan. Organisasi yang dinamis terus menerus berkembang dan tumbuh dari segi, misinya, tugasnya, bidang kegiatannya, ukurannya dan sebagainya, pembahasan ini difokuskan pada organisasi formal dan organisasi informal.

1) Organisasi Formal

Dinas pendidikan merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah yang masing-masing dipimpin seorang kepala dinas, dibawah dan bertanggungjawab kepada Gubernur, Bupati, atau Walikota dimana dinas tersebut berada melalui sekretaris daerah dan dikordinasikan oleh asisten sekretaris daerah sesuai dengan spesifikasi tugas pokok dan fungsinya. Ini artinya secara formal Dinas Pendidikan pada Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota sesuai lingkup tugasnya dilihat dari Struktur Organisasi Tata Kerja dan Tugas Pokok dan Fungsi dalam penyelenggaraan program pendidikan adalah organisasi formal. Sebagai organisasi formal dalam melaksanakan tugasnya secara struktural sesuai fungsi dan kedudukan jabatan serta ruang lingkup besaran organisasi menggunakan pendekatan manajemen birokrasi dalam menyelesaikan pekerjaan dan tidak mengacu teknologi organisasi dilihat dari organisasi formal dan dukungan organisasi informal. Karenanya jalan keluar sebagai solusi desain organisasinya perlu memberi ruang desentralisasi pada Dinas Pendidikan yang sesuai aturan yang berimplikasi memperlebar ruang pemberdayaan bagi Satuan Pendidikan.

Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut, dan Kota Bandung sesuai lingkup tugasnya dilihat dari Struktur Organisasi dan Tata Kerja memiliki hubungan formal, dilihat dari Tugas Pokok dan Fungsinya organisasi ini termasuk kategori organisasi formal. Hal ini sejalan dengan sifat khusus tertentu yang menggambarkan hubungan formal dengan struktur pada beberapa tingkatan, hubungan posisi berbagai kegiatan yang berbeda melalui jaringan kewenangan bertindak hubungannya dengan tanggungjawab, dan melaksanakan hubungan komunikasi yang resmi dalam suatu organisasi secara relatif menjadi permanen (*langgeng*) sepanjang

waktu. Secara formal pula Dinas Pendidikan mempunyai fungsi merumuskan kebijakan teknis sesuai yang ditugaskan Kepala Daerahnya di bidang pendidikan.

2) Organisasi Informal

Untuk memperlancar komunikasi membentuk organisasi informal sebagai upaya membuka ruang keterbatasan akses dan dapat mendukung kelancaran organisasi yang formal dimana mereka masing-masing bertugas. Temuan ini sejalan dengan pengertian bahwa organisasi informal adalah hubungan yang tidak resmi yang tidak dapat dielakkan terjadinya diantara para individu dan berbagai kelompok membangun hubungan-hubungan yang tidak terorganisir dimana orang-orang bersekutu satu sama lain dan tidak bertitik tolak pada pengendalian manajemen dalam cara yang sama seperti pada keberadaan organisasi formal. Dibentuknya organisasi kemitraan (informal) sesuai kedudukan jabatan atas dasar fungsi masing-masing pada Dinas Pendidikan maupun sekolah untuk membuka ruang keterbatasan akses masing-masing. Organisasi informal tersebut tidak bertitik tolak pada pengendalian manajemen, artinya tidak dibentuk oleh Dinas Pendidikan atau Pemerintah daerah secara resmi meskipun kegiatannya dapat mendukung kelancaran Dinas Pendidikan yang formal dimana mereka bertugas.

Dengan demikian tampak bahwa jabatan-jabatan struktural sesuai tingkatannya dan hubungan formal dalam organisasi secara sistem tidak cukup untuk memenuhi tujuan organisasi, oleh karena itu untuk melengkapinya dibentuklah organisasi formal diluar kendali manajemen, tetapi dapat membantu mencapai tujuan organisasi. Kehadiran organisasi kemitraan (informal) atas dasar kedudukan jabatan dan fungsi masing-masing pada Dinas Pendidikan maupun pada sekolah. Dipandang dari sudut informal antara pejabat pada dinas pendidikan, kepala sekolah dan guru pada sekolah bersekutu satu

sama lain secara informal tidak bertitik tolak pada pengendalian manajemen seperti pada keberadaan organisasi formal. Kegiatan mereka dapat mendukung kelancaran organisasi formal secara internal dimana mereka bertugas, tetapi organisasi informal ini diluar aktifitas internalnya tidak banyak menolong kreatifitas dan pemberdayaan sekolah, meskipun kegiatannya untuk membuka ruang keterbatasan akses dan dapat mendukung kelancaran organisasi yang formal dimana mereka bertugas. Dengan demikian dinas pendidikan dalam memberdayakan sekolah dan meningkatkan mutu pendidikan menuju pada kualitas yang ditargetkan masih harus melalui perjalanan panjang.

b. Analisis Perubahan dan Pengembangan Organisasi

Manajemen perubahan dan pengembangan memegang peranan penting dalam organisasi. Perubahan organisasi (*Organizational Change*) dengan pengembangan organisasi (*Organizational Development*) merupakan rangkaian yang tidak terpisahkan atau saling berkait satu sama lainnya, karenanya tidak mungkin untuk memisahkannya.

1) Analisis Perubahan Organisasi

Sasaran perubahan organisasi yang direncanakan adalah mempertahankan organisasi tersebut paling tidak tetap seperti sekarang ini dapat hidup terus. Perubahan pada suatu bidang akan mendorong timbulnya kekuatan-kekuatan baru untuk perubahan lainnya yang berputar secara dinamis bertitik tolak pada faktor determinan, pemrakarsa organisasi, strategi intervensi, pelaksanaan, dan hasil. Perubahan dan pengembangan organisasi Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut dan Kota Bandung dalam membina pendidikan implementasinya menunjukkan tidak maksimal karena keterbatasan akses masing-masing. Sedangkan perubahan bagi sekolah adalah birokrasi

yang tadinya berpusat pada pemerintah pusat berubah menjadi berpusat pada pemerintah daerah, sehingga peraktek-peraktek yang rumit pada masa pemerintah sebelumnya (orde baru) dari pusat sudah dipindah ke pemerintah daerah dan perlakuan terhadap sekolah tetap sama yaitu birokratis sentralistik. Sikap birokratis ini sejalan dengan pendapat Albrow (1989) bahwa diantara pejabat eksekutif selalu muncul sikap birokratisme dalam menyelenggarakan tugas negara. Sikap birokratisme adalah tingkah laku dan sikap pejabat eksekutif dan profesional mulai dari yang berkedudukan pengambil keputusan sampai kalangan pejabat-pejabat dibawahnya cenderung mempersulit urusan dan bekerja secara sentralistik yang menyakitkan perasaan warga negara yang diurusnya.

2) Analisis Pengembangan Organisasi

Pengembangan organisasi (PO) adalah proses mempersiapkan dan memanageri perubahan kondisi organisasi yang terencana sepanjang waktu dijustifikasi dengan keefektifan organisasi. Sasarannya mengarah pada perubahan sikap atau nilai-nilai, memodifikasi perilaku dan menginduksi perubahan dalam struktur dan kebijakan. Praktisi PO umumnya menerapkan strategi perubahan yang bersifat kolaboratif atau antar pribadi dan memusatkan perhatian pada variabel "*manusia*" untuk membantu organisasi. Karenanya dipandang dari sudut PO, Kabupaten/Kota memiliki posisi strategis sebagai pemegang kewenangan otonomi mengenai personel, anggaran, sarana dan prasarana menyelenggarakan pendidikan untuk menentukan mutu dan standar pendidikan karena bersentuhan langsung dengan sekolah. Sedangkan Depdiknas dan Provinsi memiliki posisi strategis menentukan mutu dan standar pendidikan dengan melakukan pengembangan kurikulum, penentuan standar pelayanan minimal, analisa tempat, studi topografi, studi iklim, survey kelayakan, lingkungan, penilaian kebutuhan,

studi penggunaan, standar perlengkapan yang tetap dan yang bisa dipindah-pindahkan sebagai program strategis dalam pelayanan sekolah. Namun temuan analisis data menunjukkan bahwa Dinas Pendidikan provinsi dan kabupaten/kota ternyata hanya melaksanakan kegiatan rutin yang ditugaskan oleh Kepala Daerah.

Artinya manajemen perubahan dan PO hanya dapat dilakukan oleh Gubernur di Provinsi Jawa Barat, Bupati di Kabupaten Garut dan Walikota di Kota Bandung (Kepala Daerah). karena tidak pada posisi memiliki kewenangan untuk mengembangkan organisasi, maka PO Dinas Pendidikan tidak maksimal. Sedangkan perubahan bagi sekolah adalah birokrasi yang tadinya berpusat pada pemerintah pusat berubah menjadi berpusat pada pemerintah daerah, sehingga peraktek-peraktek yang rumit pada masa pemerintah orde baru dari pusat sudah dipindah ke pemerintah daerah dan perlakuan terhadap sekolah tetap sama yaitu birokratis sentralistik.

Implikasinya perubahan dan pengembangan organisasi pada Dinas Pendidikan Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam membina dan memberi pelayanan kebutuhan sekolah karena keterbatasan akses masing-masing implementasinya menjadi tidak maksimal, mereka senantiasa terkurung dalam kegiatan rutin. Menurut Hersey dan Blanchard (1980:302) tujuan pengembangan organisasi pada umumnya diarahkan pada terbentuknya suatu organisasi yang terbuka dan menimbulkan kepercayaan. Sebenarnya akses secara kordinatif dalam kaitan internal dan eksternal serta vertikal, peluangnya dapat dibuka karena memang mereka saling membutuhkan, dan juga sesuai prinsip desentralisasi. Karenanya manajemen perubahan dan PO pendidikan pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota mestinya berorientasi visi dan misi, yang difokuskan pada program dan pemberdayaan sekolah, bukan kepada perintah para birokratnya.

Data dan temuan ini menunjukkan Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut dan Kota Bandung *tidak* pada posisi memiliki kewenangan untuk melakukan perubahan dan mengembangkan organisasi. Ini dikarenakan pengembangan dan perubahan organisasi hanya dapat dilakukan oleh Gubernur, Bupati dan Walikota (Kepala Daerah) sebagai pemegang kewenangan otonomi. Perubahan dan pengembangan tersebut diolah dan dianalisis oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) masing-masing. Sedangkan Dinas Pendidikan sebagai aparat pemerintah daerah hanya melaksanakan kegiatan rutin yang ditugaskan Kepala Daerah, hal ini menunjukkan sempitnya ruang gerak institusi Dinas Pendidikan.

Solusi yang mungkin dapat dilakukan adalah memperjelas perubahan fungsi organisasi di mana pemerintah pusat berhenti dan di mana pula pemerintah daerah mulai sehingga jelas batasannya. Dengan demikian program pendidikan dapat beradaptasi terhadap tuntutan lingkungan dan ilmu pengetahuan didukung biaya sesuai kebutuhan, target, dan alokasi waktu yang terukur. Organisasi menurut Scott (1992:5) dipandang sebagai sarana utama bagaimana secara sistematis areal kehidupan yang dirasionalkan, direncanakan, diartikulasikan, diilmiahkan, dibuat lebih efisien, sederhana, dan dimanaje oleh para ahli. Karenanya akses secara kordinatif dalam kaitan internal, eksternal dan vertikal, dapat dibuka peluangnya karena mereka saling membutuhkan.

c. Analisis Visi dan Misi Pendidikan

Secara teoritik sebenarnya fokus pembentukan visi merupakan susunan yang sederhana, jelas, dan sangat mungkin untuk dapat dicapai oleh suatu organisasi. Konsep ini dipertegas oleh Beach (1993) yang mengatakan elemen-elemen visi adalah: (1)

thrust sebagai dorongan yaitu visi merupakan daya dorong bagi aktifitas, budaya, dan scope organisasi merupakan bidang atau ruang lingkup visi; (2) prioritas merupakan tujuan yang harus didahulukan, visi memberikan prioritas pada tujuan-tujuan jangka pendek, dimana prioritas visi adalah prestasi yang harus dicapai dalam aktifitas organisasi; (4) "requirement" atau syarat untuk pencapaian visi sering menjadi pusat sebagai pengantisipasi ketrampilan dan alat-alat yang dibutuhkan dalam realisasi visi, syarat-syarat mencapai visi adalah tersedianya ketrampilan dan alat-alat pendukung; dan (5) "implication" dari visi adalah kesuksesan bukan pada kegagalan. Mengacu pada teori Beach tersebut bahwa visi yang dirumuskan para elit dinas pendidikan melalui tim yang dibentuk secara sepihak dengan sistem "top down planning" dan tidak melibatkan sekolah secara institusi maupun aspirasi, hal ini akan mempersempit ruang gerak organisasi. Secara teoritik proses merumuskan visi dimulai dengan ide-ide kreatif atau dengan menciptakan ide-ide baru, bukan pernyataan atau slogan populis dan statis, tetapi dinamis menjadi guide line dan direction bagi organisasi.

1) Analisis Visi Pendidikan

Secara teoritik visi organisasi merupakan suatu proses yang menggambarkan serangkaian kegiatan perencanaan dan penetapan sasaran yang mengandung cita-cita, nilai, semangat motivasi, niat yang jelas, dan keyakinan untuk dapat mencapainya. Quigley (1993:27) mengemukakan visi bertitik tolak dari seluruh kegiatan organisasi. Setiap organisasi mempunyai cara tersendiri menetapkan sasaran dan kebijakan sesuai visi dan alternatif pendekatan yang dipilih. Dalam visi terkandung agenda tujuan-tujuan yang terdiri dari dorongan (*thrust*), ruang lingkup, persyaratan, prioritas, implikasi, tindakan, kekuatan, kecakapan atau kemampuan melihat dan memahami untuk

berimajinasi mempersiapkan masa datang. Tema-tema religius sudah merupakan kebutuhan etik merespon nilai lingkungan untuk mengatur dan menggerakkan organisasi sebagai bagian integral dari visinya. Hal ini sejalan dengan Quigley (1993:4) yaitu visi yang berkembang dewasa ini mengacu pada nilai-nilai religius dan rasional yang telah terinternalisasi dalam diri seseorang, dimana etik difokuskan pada orang atau elemen yang mengatur organisasi dan tetap mengingatnya menjadi kebutuhan.

Pernyataan-pernyataan dengan iman dan taqwa, terunggul di Indonesia, cerdas, terampil, kompetitif, terpelajar, pembelajar, dan sebagainya tampak berbunyi enak tetapi jika dikonfrontir dengan prinsip perencanaan yang berorientasi sistem dalam upaya merespon kebutuhan pendidikan, tampaknya belum menjadi solusi permasalahan program pendidikan dan konsistensi serta maksud yang samar-samar. Mekanisme kordinasi dan kerjasama vertikal provinsi dengan Kabupaten Kota maupun horisontal kabupaten dan kota dalam provinsi secara internal dan konsepsional tidak diperlihatkan. Artinya dalam aktifitas visi dan misi belum menjadi pertimbangan, sehingga visi tersebut tampak tidak mampu direspon SOTK Dinas Pendidikan provinsi maupun kabupaten/kota. Penetapan dan rumusan visi pendidikan kabupaten Garut dan kota Bandung bukan merupakan turunan dari provinsi, tetapi disusun sendiri-sendiri sebagai turunan dari pola dasar pembangunan daerahnya. Karenanya kecermatan menentukan prioritas sebagai prestasi menuju perubahan kualitatif belum mampu dicapai.

2) Analisis Misi Pendidikan

Sebuah organisasi mempunyai misi, mendefinisikan misi sebuah organisasi menurut Boseman, Glenn, dan Pathak (1989: 6) adalah sangat penting, sebab ia membatasi operasional dan mencegah organisasi dari mengabaikan hal-hal yang

berkaitan dengan ikhtiar bidang usaha. Misi adalah alasan bagi keberadaan sebuah organisasi dan juga pernyataan tentang fungsi dan tugas serta tujuan utama yang akan dicapai organisasi. Pendapat ini dipertegas oleh Gibson, Ivancevich, dan Donnelly (1997:68) bahwa misi adalah tujuan utama atau akhir dari suatu organisasi dan apa yang diharapkan masyarakat dari organisasi agar masyarakat terus bisa bertahan. Misi dirumuskan dan ditetapkan dengan merespon aspirasi yang akan dijadikan elemen fundamental dan pernyataan yang harus dikerjakan organisasi untuk mencapai visi dengan alasan yang jelas dan konsisten dengan nilai-nilai organisasi. Pendapat ini didukung oleh Pei (1974:611) yang mengemukakan misi adalah individu atau kelompok yang punya otoritas untuk melakukan suatu tugas. Artinya misi dalam konteks Dinas Pendidikan merupakan pernyataan tentang tugas, mandat, dan fungsi apa yang akan dikerjakan dan dilakukan untuk mewujudkan visi yang mengandung usaha pokok (*core business*), kegiatan pendukung, kegiatan penunjang dan sebagainya. Pernyataan tentang fungsi dan tugas serta tujuan utama yang akan dicapai organisasi. Misi sebagai bagian dari pencapaian visi tampak masih belum mempertegas tujuan yang akan dicapai dalam mewujudkan visi. Karena misi dirumuskan tidak berkaitan dengan fungsi pelayanan dan memfasilitasi pelaksanaan kegiatan pendidikan pada satuan pendidikan. Pernyataan misi pendidikan provinsi jawa barat, kabupaten Garut, dan kota Bandung tidak secara jelas menunjukkan bahwa ujung tombak penyelenggaraan pendidikan adalah sekolah formal dan warga belajar, hal ini menunjukkan konsistensi untuk mencapai misi yang rendah.

Visi dan misi pendidikan pada Pemerintahan Daerah belum menjadi pertimbangan aktifitas penyelenggaraan pendidikan dan tidak mampu direspon oleh SOTK Dinas Pendidikan provinsi maupun Kabupaten/Kota, hal ini dikarenakan (1) Penetapan atau

rumusan visi dan misi pendidikan Pemerintahan Kabupaten Garut dan Kota Bandung bukan merupakan turunan dari visi dan misi Pendidikan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat, tetapi disusun sendiri-sendiri sebagai turunan dari pola dasar pembangunan daerah; (2) konsistensi perumusan pernyataan visi pendidikan dan maksud yang samar-samar menunjukkan konsistensi mencapai misi yang rendah; (3) misi organisasi sebagai bagian dari pencapaian visi tampak masih belum mempertegas tujuan yang akan dicapai dalam mewujudkan visi; (4) misi dirumuskan tidak berkaitan dengan fungsi pelayanan dan memfasilitasi pelaksanaan kegiatan pendidikan dalam melakukan penyelenggaraan program pendidikan di sekolah; dan (5) pernyataan visi dan misi pendidikan provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut, dan Kota Bandung tidak secara jelas menunjukkan bahwa sasarannya adalah sekolah formal dan warga belajar.

Implikasinya adalah mekanisme koordinasi dan kerjasama vertikal provinsi dengan Kabupaten/Kota maupun horizontal dalam kabupaten dan kota serta provinsi secara internal dan secara konseptual untuk menentukan prioritas program pendidikan sebagai prestasi menuju perubahan kualitatif tidak mampu untuk dicapai. Jika keadaan ini dibiarkan berlanjut aspek pemberdayaan sekolah tetap berada pada ruang yang sempit dan tidak memenuhi keefektifan organisasi dan belum terukur.

Solusi yang dapat dikedepankan adalah secara teoritik visi dan misi organisasi harus stabil tetapi juga harus mampu menangkap perubahan, karenanya misi juga selalu menjadi subjek evaluasi, alasannya sebuah perubahan yang terkandung dalam pernyataan misi adalah diperlukan ketimbang membuat perubahan. Pendapat ini sesuai dengan Quigley (1993:26) yang mengemukakan visi dan misi organisasi haruslah konsisten terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam perusahaan tersebut dengan memberi tekanan

pada penghargaan bagi setiap individu dalam organisasi. Untuk mencapai visi yang dinyatakan pemerintah provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut, dan Kota Bandung maka dirumuskan misi, sehingga organisasi itu harus berfungsi dan secara konsisten, untuk itu harus mencari konsep-konsep yang prespektif terhadap kebutuhan yang diperlukan.

Secara internal visi dan misi pendidikan provinsi Jawa Barat yang menyatakan terunggul di Indonesia tahun 2008 tidak dijelaskan hal yang spesifik mengenai keunggulan tersebut, pernyataan itu belum memberi ukuran secara kualitatif maupun kuantitatif sehingga sulit merespon visi dan misi yang ditentukan. Dilain pihak visi dan misi pemerintahan kabupaten Garut dan Kota Bandung dituangkan dalam pola dasar pembangunan daerah. Kemudian diturunkan menjadi visi, misi, tujuan, dan target penyelenggaraan program pendidikan. Visi dan misi Kabupaten Garut menyatakan terwujudnya Garut cerdas dalam misi tidak ditegaskan kualitas manajemen sekolah dan persentase penuntasan wajib belajar jalur sekolah dan luar sekolah, kemudian pernyataan tujuan dan target tidak dapat diukur secara kuantitatif maupun kualitatif. Demikian juga visi dan misi pendidikan Kota Bandung yang menyatakan terpelajar dan pembelajar tidak dijabarkan secara kuantitatif maupun kualitatif dalam tujuan maupun target.

Bertitik tolak pada rumusan visi dan misi tersebut tidak dapat didefinisikan seberapa besar anggaran pendidikan yang dibutuhkan untuk memenuhi tujuan dan target yang ditentukan. Namun demikian rumusan visi dan misi tersebut telah mengandung cita-cita, nilai, semangat dan motivasi yang merupakan suatu proses menggambarkan serangkaian kegiatan perencanaan dan penetapan sasaran organisasi. Artinya bahwa reformasi pendidikan yaitu pelimpahan wewenang penyelenggaraan program pendidikan dari pemerintah pusat ke daerah telah dilakukan. Meskipun perakteknya di lapangan

belum menjamin pelayanan pendidikan kepada sekolah dan pemberdayaan sekolah dapat diwujudkan sesuai makna dari desentralisasi itu sendiri. Hal ini dapat terjadi karena sempitnya ruang gerak organisasi Dinas Pendidikan dimana operasionalnya terbatas hanya pada kegiatan rutin sesuai instruksi pemerintah daerah.



d. Analisis Tujuan dan Target Pendidikan

Untuk mencapai visi dan misi secara lebih spesifik, maka dirumuskanlah tujuan organisasi yang berfungsi memberikan pengarahannya dengan menggambarkan keadaan masa datang yang senantiasa dikejar dan diwujudkan melalui program organisasi. Teoritisi organisasi Etzioni (1985:7) mengemukakan tujuan juga merupakan sumber legitimasi yang membenarkan setiap kegiatan organisasi serta eksistensi organisasi itu sendiri. Spesifikasi tujuan (*goal specificity*); derajat ketepatan dan kejelasan tujuan secara operasional bagi sebuah organisasi untuk mencapai tujuan lebih spesifik. Untuk itu tentu lebih dulu ditetapkan target sebagai tujuan antara yang lebih terperinci biasanya dapat dinyatakan atau diukur secara kuantitatif. Secara teoritik rumusan tujuan bukan hanya rasionalisasi, artinya tujuan dalam Renstra diarahkan untuk membenarkan setiap kegiatan yang menekankan peningkatan kualitas akademik, personel, penyempurnaan sistem dan manajemen sekolah. Dalam implementasi otonomi daerah sesuai UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, perumusan tujuan dan target pendidikan dilihat dari sudut kewenangan dan tanggungjawab pihak yang menerima otonomi.

Sejalan dengan pendapat Hersey dan Blanchard (1992:160) tujuan organisasi biasanya terdiri dari kombinasi antara variabel-variabel keluaran yaitu tujuan-tujuan jangka pendek yang dapat diukur dengan mudah. Sebelum menganalisis lebih jauh

pemahaman tentang tujuan tersebut lebih dulu dikemukakan fungsi tujuan oleh Etzioni (1985:7) yaitu: (1) menciptakan sejumlah pedoman bagi landasan kegiatan organisasi; (2) sumber legitimasi yang membenarkan setiap kegiatan dan eksistensi organisasi itu sendiri; (3) patokan yang dapat dipergunakan oleh anggota organisasi maupun kalangan luar menilai keberhasilan organisasi; dan (4) tolok ukur bagi para ilmuwan organisasi guna mengetahui seberapa jauh suatu organisasi berjalan secara baik.

1) Analisis Tujuan Pendidikan

Tujuan organisasi secara teoritik adalah memberikan pengarahan dengan cara menggambarkan keadaan masa akan datang yang menghasilkan kesepakatan umum merupakan sumber legitimasi yang membenarkan setiap kegiatan organisasi mengenai misi dalam menentukan bidang kerja, macam dan volume pekerjaan yang harus dilakukan dan senantiasa berusaha dikejar dan diwujudkan oleh organisasi, serta eksistensi organisasi itu sendiri. Efektivitas organisasi diukur dari tingkat sejauh mana ia berhasil mencapai tujuannya. Sedangkan efisiensi organisasi dikaji dari segi jumlah sumberdaya yang dipergunakan untuk menghasilkan suatu unit masukan (*unit of input*). Tujuan utama organisasi adalah membuat kekuatan manusia menjadi efektif dan kelemahannya menjadi tidak relevan, kemudian setiap usaha organisasi harus dimulai dari tujuan. Kemudian rumusan tujuan pendidikan secara konseptual oleh pemerintah daerah mestinya disiapkan menjadi "*guideline*" atau "*direction*" bagi Dinas Pendidikan di Provinsi, Kabupaten dan Kota sampai kesekolah dalam melaksanakan programnya.

Sementara itu Pemerintah Provinsi, Kabupaten, dan Kota merumuskan tujuan sendiri-sendiri dimana tidak ada kordinasi diantara mereka sebagai sesama pengelola pendidikan di daerah. Kemudian sekolah juga membuat tujuannya sendiri dan tidak

merupakan turunan tujuan pemerintah kabupaten atau kota dimana sekolah itu berada. Pernyataan tujuan pendidikan Kabupaten dan Kota hanya digunakan sebagai sumber legitimasi bagi pemerintah untuk melaksanakan program dan memperoleh anggaran rutin maupun pembangunan pada periode berjalan.

Temuan penelitian tersebut tampaknya belum memenuhi prinsip-prinsip dari tujuan itu sendiri. Dimana tujuan seharusnya dapat menentukan macam dan volume pekerjaan yang harus dilakukan yang senantiasa dikejar dan diwujudkan. Oleh karena itu, proses yang berperan penting dalam menentukan tujuan-tujuan strategik haruslah dikembangkan oleh berbagai macam konfigurasi kekuatan dari dalam dan luar organisasi, seperti manajer pada berbagai tingkat, serikat kerja, stakeholder, customer, suplier, pemerintah dan kelompok-kelompok sosial yang menaruh perhatian. Artinya formulasi misi adalah menentukan tujuan-tujuan strategik, pendapat ini sejalan dengan Boseman, Glenn, dan Pathak (1989: 6) yang mengatakan hasil-hasil yang diharapkan dicapai organisasi secara menyeluruh selama satu periode. Para penyelenggara pendidikan diminta untuk dapat menterjemahkan tujuan pendidikan kedalam istilah yang spesifik yang diimplementasikan dalam program kerja, sehingga menunjukkan hasil-hasil yang bermutu, karenanya secara operasional tujuan harus memenuhi misinya.

2) Analisis Target Pendidikan

Target adalah suatu tujuan antara yang lebih terperinci yang ingin dicapai yang biasanya dapat dinyatakan atau diukur secara kuantitatif. Goal/tujuan juga diartikan sebagai target spesifik organisasi atau seseorang yang ingin dicapai. Dengan demikian suatu tujuan adalah target (obyek) dari suatu tindakan. Proses penetapan tujuan (*goal setting*) melibatkan kerjasama antara pimpinan dan bawahan untuk suatu periode

tertentu. Artinya target dapat merupakan jumlah akhir yang ingin dicapai atau jumlah bagian tertentu yang berada dalam proses keseluruhan. Seperti dikatakan Komarudin (1984) target adalah sasaran atau batas ketentuan yang telah ditetapkan untuk dicapai dalam batas waktu tertentu. Jadi target yang dirumuskan harus benar-benar menjadi pemandu dan arah suatu kegiatan manajemen pendidikan di provinsi dan kabupaten kota dengan sasaran atau hasil akhir yang ingin dicapai secara kualitatif maupun kuantitatif

Rumusan target pendidikan disusun apa yang menurut Dinas Pendidikan penting dan dibutuhkan dengan persetujuan Kepala Daerah, kemudian diimplementasikan oleh Sub Dinas dan Sekolah sesuai rencana yang telah disusun. Dalam menentukan target pendidikan pihak Dinas Pendidikan tidak melibatkan unsur satuan pendidikan yaitu sekolah. Cara ini mengakibatkan Dinas Pendidikan sulit menentukan target pencapaian secara kuantitatif dan kualitatif karena tidak didukung kebutuhan sekolah. Sementara itu dipihak lain sekolah juga membuat tujuan dan targetnya sendiri dan tidak merupakan turunan tujuan dan target Pemerintah Kabupaten atau Kota dimana sekolah itu berada.

Dari temuan penelitian tersebut dapat ditegaskan bahwa: (1) target pendidikan pada Dinas Provinsi Jawa Barat ditentukan secara normatif tidak mengacu pada pencapaian kuantitatif; (2) target Pendidikan Kabupaten Garut untuk mencapai secara kuantitatif tetapi tidak menetapkan persentasi menyangkut personel, kesiswaan, sarana dan prasarana, dan angka partisipasi murni; (3) target pendidikan kota Bandung tidak secara kualitatif tetapi secara kuantitatif ingin mencapai pembinaan personel, kesiswaan, sarana dan prasarana, akreditasi, dan inventarisasi potensi pendidikan. dan (4) target pendidikan Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Kota tampak begitu ambisius dan hanya sebagai pernyataan diatas kertas, yang direalisasikan adalah program kerja rutin

dan proyek yang telah disetujui kepala daerah.

Temuan tersebut menggambarkan bahwa tidak ada kordinasi Dinas Pendidikan pada Pemerintahan Daerah sebagai sesama pengelola pendidikan di daerah dalam merumuskan tujuan dan target pendidikannya. Dengan demikian disimpulkan sebagai sesama pengelola pendidikan diantara Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut dan Kota Bandung dalam merumuskan tujuan dan target pendidikan di daerah tidak ada kordinasi diantara mereka, sekolah juga membuat tujuannya sendiri". Hal ini menunjukkan bahwa: (1) pernyataan tujuan pendidikan provinsi, kabupaten dan kota hanya digunakan sebagai sumber legitimasi bagi pemerintah untuk melaksanakan program dan memperoleh anggaran rutin dan pembangunan pada periode berjalan; dan (2) target pendidikan Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Kota tampak begitu ambisius dan hanya sebagai pernyataan diatas kertas yang direalisasikan adalah program kerja rutin dan proyek yang telah disetujui kepala daerah.

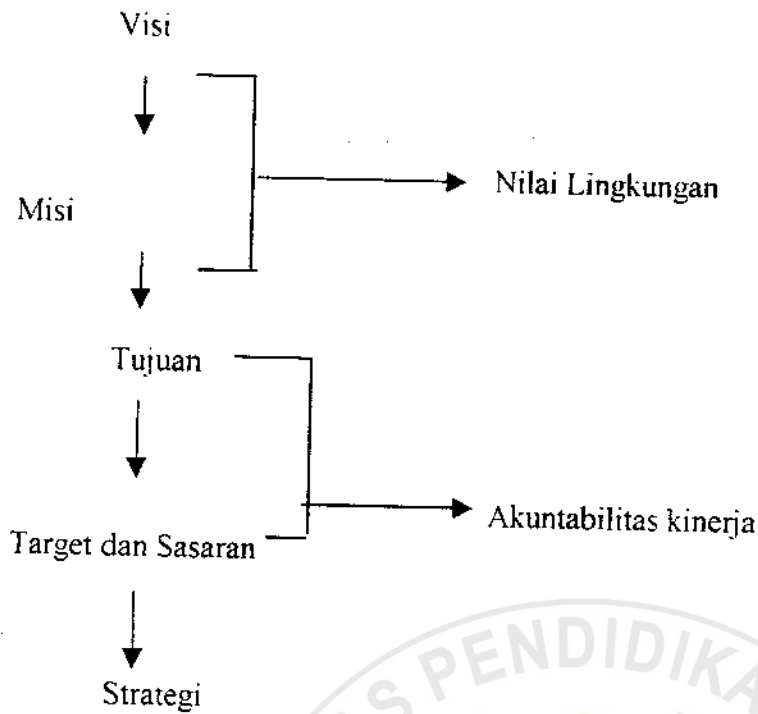
Implikasinya adalah program Dinas Pendidikan maupun sekolah berjalan sesuai programnya dan sesuai kepentingannya sendiri. Konsistensi tujuan dan target yang telah dirumuskan dengan program tidak terpenuhi. Hal ini mengakibatkan program pendidikan pada Dinas Pendidikan dan sekolah dilaksanakan atas dasar rutinitas belaka hampir tanpa arah, tidak mungkin dapat memenuhi kualitas yang dipersyaratkan dan tingkat kompetisi yang memadai. Sebagai solusinya lebih dulu menegaskan komitmen bahwa dasar penentuan visi, misi, target dan tujuan disamping bertitik tolak pada pola dasar pembangunan daerah masing-masing, juga mengacu pada tujuan pendidikan dan pola dasar pembangunan nasional, sehingga idenya dapat ditangkap oleh dinas pendidikan sesuai kebutuhan bukan keinginan para elit pendidikan.

e. Konsistensi Visi dan Misi Pendidikan Terhadap Tujuan dan Target

Titik singgung antara visi dan misi pendidikan nasional dengan penyelenggaraan pendidikan di sekolah adalah memperkokoh keterkaitan dan memperjelas tugas dan tanggungjawab masing-masing untuk memenuhinya. Berkaitan dengan analisis titik singgung tersebut deskripsi konsistensi visi, misi, tujuan, dan target dilihat dari proses, level kebijakan sebagaimana gambar 5.1 dapat dilakukan menggunakan pendekatan kausalitas. Karena secara sistemik penyelenggaraan pendidikan yang saling terkait akan menggambarkan adanya titik singgung antara visi dan misi pendidikan nasional secara konsisten dengan penyelenggaraan pendidikan di sekolah. Kausalitas visi dan misi pendidikan provinsi dengan kabupaten/kota harus menunjukkan bahwa ada hubungan timbal balik meskipun institusinya tidak hirarkis.

Hal ini memberi gambaran bagaimana SOTK dinas pendidikan provinsi dan kabupaten/kota dapat merespons visi dan misi pendidikan nasional serta nilai-nilai lingkungan seperti aspek budaya dan keagamaan baik dipandang dari etik maupun kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi, dan juga mempertimbangkan persaingan global sebagai core value, dilain pihak kinerja tujuan dan target pendidikan yang ditetapkan akuntabilitasnya dapat terjamin. Untuk mempertegas kausalitas titik singgung tersebut dapat dilihat mekanisme dan eksistensinya. Desain organisasinya diwadahi dalam bagan organisasi (*potensi statis*) sebagai suatu struktur tugas bagi personel (*potensi dinamis*) memenuhi persyaratan melaksanakan kewenangan dan tanggungjawabnya. Sejalan dengan itu Kaplan dan Norton (2001:26) mengemukakan penterjemahan visi dan misi menggunakan kartu penilaian seimbang (*Balanced Scorecard*) menempatkan pusat strategi manajemen pada proses.

Kausalitas Visi dan Misi Pendidikan pada Pemerintah Daerah



Gambar: 5.1 Pendekatan Kausalitas dalam Visi dan Misi Pendidikan

Dimana pernyataan visi dan strategi dideskripsikan sebagai satu set dengan tujuan dan pengukuran menyeluruh. *Balanced Scorecard* mengukur kinerja institusi dalam empat bidang kunci yaitu: (1) kepuasan pelanggan; (2) kinerja keuangan; (3) proses-proses kelembagaan secara internal; dan (4) belajar dan pertumbuhan. Konsep utama *Balanced Scorecard* adalah tidak ada suatu ukuran yang dapat secara tepat mengevaluasi kemajuan lembaga pada keberhasilan strategik, namun ukuran-ukuran ganda yang biasanya dikelompokkan menjadi empat bidang kunci tersebut memberikan evaluasi menyeluruh yang diinginkan dari kinerja institusi. Artinya *Balanced Scorecard* secara efektif menghubungkan proses pengukuran dan evaluasi kinerja pada strategi organisasi.

Meskipun mereka masing-masing menyatakan tujuan mereka ternyata selaras dan relevan. Tetapi dilihat dari konsep koordinasi mereka tidak searah walaupun dalam kesatuan provinsi. Karenanya rumusan visi, misi, tujuan dan target pemerintah provinsi bukan merupakan bagian dari kabupaten/kota. Dinas Pendidikan tidak mendapat pelimpahan kewenangan dari kepala daerah, perumusannya terpusat pada kekuasaan secara birokratik. Sekolah sebagai garda terdepan penyelenggara pendidikan tidak dilibatkan baik keseluruhan maupun perwakilan. Sejalan dengan itu Robbins (1993:61) mengatakan bagaimana organisasi mengalokasikan kepentingan yang relatif terhadap tujuan-tujuan yang mungkin saling tidak cocok dan mewakili kepentingan yang berbeda.

Berangkat dari konsistensi antara visi dan misi dengan tujuan dan target, Dinas Pendidikan adalah sarana utama mencapai visi dan misi. Namun secara internal visi dan misi pendidikan dipandang dari sudut struktural belum dapat direspon oleh tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) Dinas Pendidikan dimana unsur birokrasi masih lebih dominan dibanding pemberdayaan hubungan manusia dalam mendukung KBM secara fungsional dalam merespon misi yang dinyatakan. Deskripsi tersebut menggambarkan bahwa titik singgung masing-masing pemerintah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam konteks rumusan visi dan misi pendidikan menjadi samar-samar, karena mereka mengalokasikan kepentingannya sendiri dan mereka memiliki kepentingan yang berbeda.

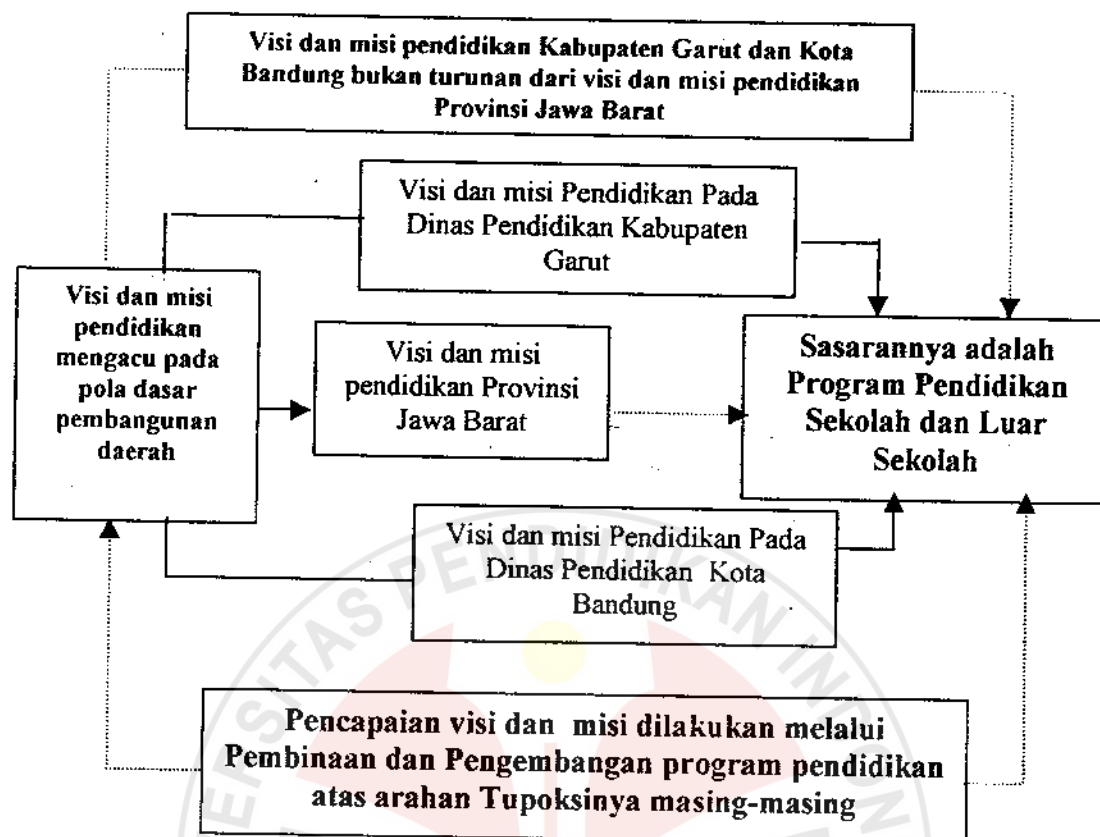
Kondisi ini memberi makna bahwa dilihat dari konsistensi visi dan misi dengan tujuan dan target belum memenuhi kriteria efektif dalam memberi pelayanan kebutuhan sekolah maupun luar sekolah. Sejumlah aturan penyelenggaraan program pendidikan belum mampu secara efektif mencapai tujuan pendidikan di sekolah yang bermutu dan pemberdayaan sekolah belum dilakukan. Sejalan dengan itu Robbins (1993:60)

menyatakan bahwa dalam visi dan misi sebuah organisasi sebagai tujuannya yang tidak mencerminkan tujuan yang sebenarnya, maka yang demikian ini akan jarang sekali memberikan kontribusi positif terhadap apa yang sebetulnya hendak dicapai organisasi. Seharusnya menurut Hall (1982:54) ada tiga hal mendasar fungsi pelayanan organisasi yaitu: (1) struktur organisasi diyakini dapat mencapai tujuan; (2) desain struktur organisasi setidaknya dapat menjamin memenuhi persyaratan organisasi; dan (3) posisi kekuasaan dalam setting struktur organisasi menempatkan aliran informasi melingkupi seluruh organisasi dalam menentukan kebijakan dan pengambilan keputusan.

Alur model pencapaian visi dan misi pendidikan seperti dijelaskan pada gambar:5.2 menunjukkan bahwa pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota merumuskan visi, misi, tujuan dan targetnya sendiri-sendiri, tidak ada kordinasi diantara mereka sebagai sesama pengelolaan pendidikan di daerah. Alur tersebut menunjukkan terpecahnya kordinasi penyelenggaraan program pendidikan, dikarenakan visi dan misi pendidikan dirumuskan secara elitis di tingkat pimpinan (*pemenuhan keinginan para elit birokrasi*) yaitu dalam suasana birokratis, elitis dan prosedur administratif yang sempit sesuai alokasi kepentingan pendidikan di daerahnya. Visi, misi, tujuan, dan target pendidikan provinsi dirumuskan dan secara sepihak, demikian juga kabupaten dan kota, tidak menggunakan sistem "*bottom up planning*" mengacu pada kebutuhan riil sekolah dan masyarakat sehingga pencapaiannya cenderung tidak efektif, tidak terarah, dan tidak dapat menjamin pencapaiannya secara optimal. Artinya visi dan misi dirumuskan secara sentralistik pada kepala daerah. Implikasinya pembinaan program pendidikan oleh masing-masing tidak terkordinasi, sedangkan visi dan misi pendidikan provinsi Jawa Barat tidak dapat dijadikan panduan atau "*direction*" bagi Dinas Pendidikan kabupaten

dan kota dalam membuat perencanaan dan penetapan sasaran pendidikan.

Alur model Pencapaian Visi dan Misi dalam Program Pendidikan di Jawa Barat

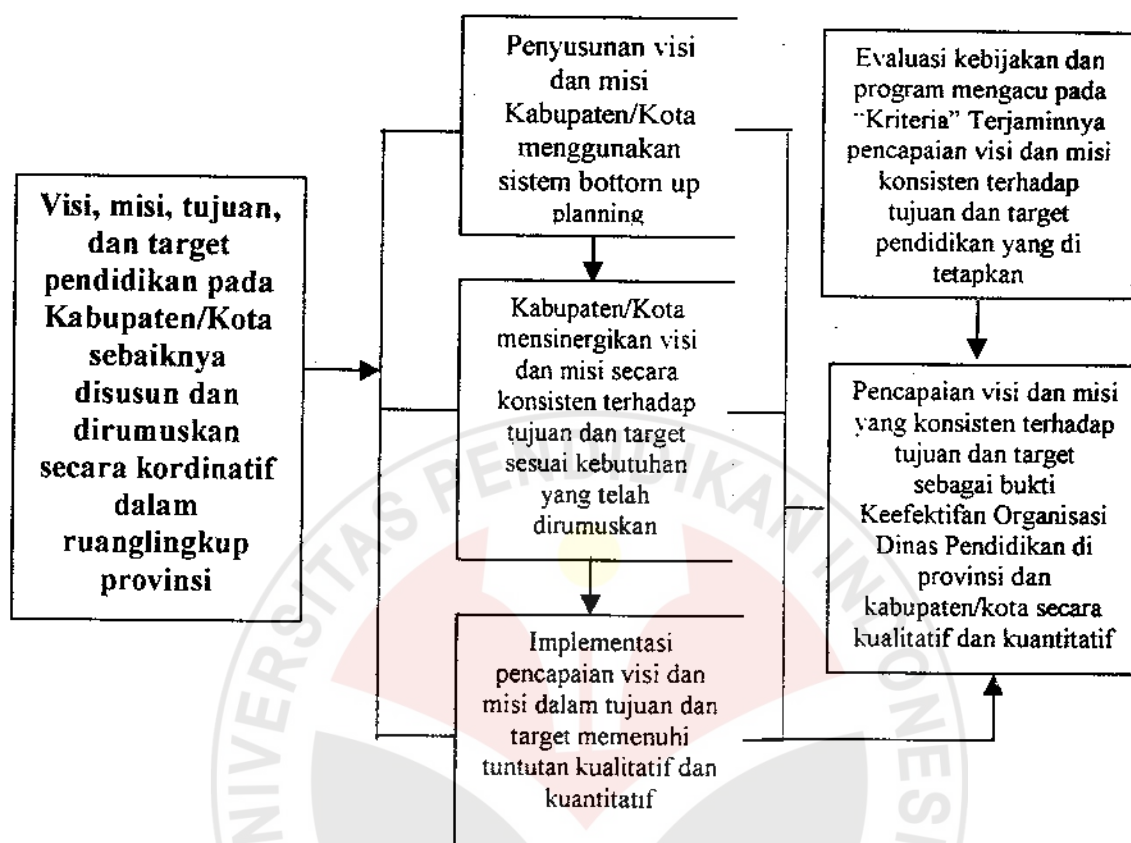


Gambar: 5.2 Strategi Visi dan Misi Pendidikan

Solusi dari sempitnya ruang gerak alur penyusunan visi dan misi dan konsistensinya terhadap tujuan dan target secara konseptual strategi penyusunan untuk mencapai tujuan dan target menggunakan sistem "*bottom up planning*" dari sekolah, bukan "*top down planning*" seperti dijelaskan pada gambar: 5.3. Meskipun cara ini membutuhkan waktu, tenaga dan anggaran yang tinggi, tetapi tingkat akurasi dapat lebih mendekati harapan, dan hasilnya lebih memenuhi mutu. Solusi ini memberi ruang gerak yang luas (otonomi) bagi sekolah dalam membuat perencanaan kurikulum menjadi bahan ajar, perencanaan fisik dan sumber daya sekolah mendukung KBM, program dan

strategi pengelolaan kelas dan laboratorium, evaluasi kemajuan belajar siswa, kerjasama sekolah dan masyarakat, mengatur pelatihan guru.

Model Alur Pencapaian Visi dan Misi Pendidikan di Daerah yang Dapat Memberdayakan Sekolah



Gambar: 5.3 Pendekatan Pencapaian Visi dan Misi Pendidikan

Visi dan misi pendidikan di daerah tampak semakin jelas untuk diwujudkan, tujuan juga merupakan pernyataan tentang tugas, mandat, dan fungsi apa yang harus dikerjakan Dinas Pendidikan. Karena perumusan dan penentuan visi dan misi berada pada ruang yang sempit dan tidak lugas, dan kebijakan ada pada Bupati atau Walikota, sedangkan Dinas Pendidikan terbatas pada aktifitas administrasi umum dan birokrasi. Maka implementasi sistem dan format administrasi pendidikan belum tentu memberikan

kontribusi terhadap apa sebetulnya hendak dicapai. Mestinya rumusan visi dan misi pendidikan Pemerintah Provinsi, Kabupaten, atau Kota harus jelas, terarah, terjangkau, dan menjadi motivasi bagi seluruh jajaran Pendidikan Kabupaten dan Kota.

f. Desain Organisasi yang Efektif untuk Mencapai Visi dan Misi pendidikan

Struktur organisasi tatakerja yang efektif secara teoritik adalah organisasi yang lugas, adaptabel dan terjaminnya fungsi organisasi dapat terlaksana dengan baik minimal sama dengan masa sebelum implementasi kebijakan otonomi daerah. Bertitik tolak dari tema desain organisasi yang efektif untuk mencapai visi dan misi pendidikan pada Pemerintahan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut, dan Kota Bandung. Temuan dari analisis data menunjukkan bahwa program pendidikan pada Dinas Pendidikan maupun sekolah berjalan sesuai programnya sendiri, visi dan misi dirumuskan secara birokratis dan kordinasinya mengacu pada prinsip-prinsip dan kepentingannya sendiri, hal ini menunjukkan ada perbedaan kepentingan antara provinsi dengan kabupaten/kota. Pemusatan kekuasaan pada Kepala Daerah yang berimplikasi pada kerumitan birokrasi dalam perumusan visi, misi, tujuan, dan target pendidikan, sehingga mengakibatkan tidak efektifnya program pendidikan disekolah.

Ada empat syarat yang harus dipertimbangkan dalam pengorganisasian menurut Sergiovanni (1987:315) yaitu legitimasi (*legitimacy*), efesiensi (*efficiency*), keefektifan (*effectiveness*), dan keunggulan (*excellence*). Argumentasi keefektifan menurut Scott (1992:342) merupakan penentu (*determinant*) sebagai konsekwensi terbaik dari struktur organisasi. Kriteria keefektifan selalu normatif dan sering kontroversial serta bervariasi, sebagai model vertikal yang digunakan untuk mendeskripsikan organisasi dan

pengikutnya dalam fungsinya masing-masing harus dipilih dari beberapa bentuk yang mungkin (*possible*) digunakan sebagai indikator keefektifan didasarkan pada hasil, proses, dan kerangka struktur dari organisasi. Sebagai upaya mengefektifkan organisasi pemerintah biasanya digerakkan oleh aturan, menggunakan aturan dan birokrasi dengan maksud mencegah terjadinya hal-hal buruk, namun peraturan itu pun ternyata mencegah terjadinya hal-hal baik. Peraturan itu menurut Osborne (2000:130) menyebabkan pemerintah bergerak lambat, membuat pemerintah tidak berdaya merespon lingkungan yang berubah dengan cepat, dan menyebabkan terciptanya waktu dan usaha yang sia-sia dalam struktur organisasinya. Osborn selanjutnya merekomendasikan supaya pemerintah berorientasi pada misi. Karena organisasi yang digerakkan oleh misi lebih efisien, efektif, inovatif, fleksibel, dan semangat lebih tinggi.

Artinya organisasi berorientasi visi dan misi menggambarkan kepastian bagi semua komponen organisasi untuk mencapainya. Kepastian merupakan variabel penting bagi organisasi. Seperti dikemukakan Hesselbein *et. al* (1997:83) bahwa hal yang mendasar dalam suatu organisasi adalah memahami visi dan misi yang memfokuskan pada nilai-nilai dasar organisasi untuk melayani pelanggannya. Oleh karena itu dapat ditegaskan bahwa kriteria keefektifan organisasi adalah terjaminnya pencapaian visi, misi, tujuan, dan target secara simultan antara Dinas Pendidikan provinsi, kabupaten, dan kota serta sekolah dapat dipenuhi dan lebih spesifik yaitu: (1) terjaminnya fungsi organisasi dapat terlaksana dengan baik minimal sama dengan masa sebelum implementasi kebijakan otonomi daerah; dan (2) mekanisme kebijakan organisasi dapat menjamin tercapainya visi dan misi pendidikan nasional sesuai poladasar pembangunan.

Tupoksi Dinas Pendidikan pada intinya adalah memimpin, mengkoordinasikan dan

mengendalikan pelaksanaan kegiatan. Tupoksi Dinas Pendidikan Provinsi tidak mengalir ke Kabupaten dan Kota, tampak hanya merespon kegiatan teknis pelayanan administrasi umum dan tatausaha dilingkungan dinas. Artinya dilihat dari perubahan organisasi, tidak ada penjelasan untuk mendorong pemberdayaan sekolah dengan membangun kreatifitas melaksanakan kegiatan belajar mengajar (KBM) dalam suasana akademik. Kemudian dipandang dari sudut perubahan organisasi menunjukkan bahwa visi dan misi pendidikan provinsi, kabupaten, dan kota belum dapat direspon oleh Tupoksi.

Implikasinya visi, misi, tujuan dan terget yang dilaksanakan oleh masing-masing belum tentu memberikan kontribusi terhadap pengertian tentang apa yang sebetulnya hendak dicapai dalam bentuk program kerja oleh pemerintah provinsi, kabupaten, atau kota. Penyelenggaraan administrasi pendidikan pada Pemerintah Daerah yang terpecah-pecah, mengakibatkan sistem organisasinya rumit dan kompleks". Rumusan visi dan misi tersebut tidak konsisten dengan tujuan dan target yang dituangkan dalam program kerja. Jika keadaan ini dibiarkan berlanjut, maka mengakibatkan tujuan resmi hanya rasionalisasi untuk menjelaskan tindakan yang telah lalu, bukan pemandu ke masa depan, dan juga belum memberi arti signifikan terhadap demokrasi pemberdayaan satuan pendidikan dalam perubahan kualitatif yang kompetitif. Sebagai solusinya dalam implementasi otonomi daerah, maka fokus kegiatan pemerintahan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota harus diarahkan untuk memberdayakan sekolah sebagai institusi yang bersentuhan langsung dalam mencerdaskan bangsa. Oleh karena itu format dan sistem organisasi pendidikan pada pemerintah pusat mempunyai keterkaitan kuat dengan standarisasi pendidikan, dan pada pemerintah daerah (provinsi dan Kabupaten/Kota) diarahkan untuk dapat membuat keputusan penting dalam upaya pemberdayaan sekolah.

Dengan demikian dari tema “organisasi pendidikan diselenggarakan secara efektif oleh penyelenggara atau pejabat pendidikan pada Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut, dan Kota Bandung untuk mencapai visi dan misi”, maka dapat disimpulkan bahwa: “Pemerintahan Kabupaten Garut dan Kota Bandung menetapkan visi dan misinya sendiri bukan turunan dari visi dan misi pendidikan Pemerintah Provinsi Jawa Barat serta tidak konsisten terhadap tujuan dan target pelaksanaan program kerjanya.”. Kesimpulan ini memberi makna bahwa dilihat dari ruang pemberdayaan sekolah dalam penyelenggaraan kegiatan belajar mengajar dan manajemen sekolah para penyelenggara dan pejabat Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut, dan Kota Bandung belum terbuka mengakibatkan belum memenuhi standar kualitas dan keefektifan organisasi. Karena keterbatasan itu pencapaian visi dan misi pendidikan tersebut secara umum menunjukkan bahwa tidak maksimal (efektif) dan belum digunakan sebagai guide line atau direction dalam merumuskan Tupoksinya.

2. Interpretasi Tugas Pokok dan Fungsi Organisasi Dinas Pendidikan dengan Struktur Organisasi Tata Kerja dalam Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah

Secara teoritik konsep sistem organisasi dan administrasi pendidikan, prosedur dan birokrasi dalam implementasi kebijakan otonomi daerah menekankan pada peningkatan mutu pengelolaan dan pemberdayaan sekolah serta perluasan kesempatan belajar bagi masyarakat. Untuk memenuhi harapan itu, maka diatur melalui perundang-undangan dan peraturan lainnya sehingga program pendidikan secara institusional antara Provinsi dan Kabupaten/Kota diharapkan tidak terjadi tumpang tindih.

a. Format dan Sistem Organisasi Pendidikan pada Pemerintahan Daerah

Pemerintahan provinsi menurut UU No. 22 tahun 1999 dipimpin oleh Gubernur, dan pemerintahan Kabupaten/Kota dipimpin oleh Bupati/Walikota bertanggungjawab kepada DPRD masing-masing. Kecamatan dipimpin oleh seorang camat yang diangkat oleh Bupati/Walikota dan bertanggungjawab pada Bupati/Walikota. Dikecamatan terdapat kantor cabang dinas sesuai dinas yang ada di Kabupaten/Kota, dan kantor departemen dikecamatan (Kancam) sesuai keperluan. Implementasi pengelolaan pendidikan menurut GBHN 1999 dilaksanakan dengan sistem desentralisasi.

1) Pemerintah Kabupaten Garut

Dalam kebijakan implementasi otonomi daerah penyelenggaraan pendidikan, sesuai UU No. 22 tahun 1999 pemerintah Kabupaten Garut menyusun kembali format organisasinya. Kabupaten Garut sebagai pihak yang menerima pelimpahan kewenangan sebagian tugas-tugas pendidikan memiliki kewenangan mengalokasikan pembiayaan, mengurus administrasi, memfasilitasi pengayaan kurikulum, mengurus personel, mengurus sarana dan prasarana serta urusan lainnya dalam rangka memberikan

pelayanan pendidikan kepada sekolah. Dilihat dari SOTK Pendidikan Kabupaten Garut secara birokratik menunjukkan bahwa Kepala Sub Dinas dan Kepala seksi adalah jabatan struktural berfungsi menatausahakan dan memberikan pelayanan administratif. Tetapi tupoksi, pejabat struktural adalah membantu memimpin, membina, dan mengawasi. Penekanan membantu membina dan mengawasi pada jabatan Dinas Pendidikan tidak tepat terhadap sesuatu fungsi yang penting karena jabatan struktural bukan jabatan fungsional dan bukan pengambil kebijakan dan kebijakan ada pada Bupati.

2) Pemerintah Daerah Kota Bandung

Sama halnya Dinas Pendidikan Kabupaten Garut, bahwa Dinas Pendidikan Kota Bandung bukan sebagai pelimpahan wewenang kepala daerah (Walikota), tetapi sebagai aparat Pemerintah Kota yang merupakan suatu sistem sebagai pihak yang memberi pelayanan kebutuhan sekolah dan sekolah sebagai suatu sistem melaksanakan pelayanan kegiatan belajar mengajar. Hubungan Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat dengan Kota Bandung selama ini adalah hubungan kerjasama fungsional bersifat kekeluargaan tidak terikat birokrasi Bupati, Walikota, dan Gubernur. Mekanisme yang jelas membuka akses langsung Dinas Pendidikan Provinsi ke Kota Bandung dan seterusnya ke sekolah atau ke siswa belum tampak sesuai kebutuhan sekolah. Prinsipnya struktur organisasi Dinas Pendidikan Kota secara berjenjang sama dengan Dinas Pendidikan kabupaten.

Dinas Pendidikan Kabupaten Garut dan Kota Bandung merupakan unsur pelaksana pemerintah Kabupaten/Kota mempunyai tugas melaksanakan kewenangan otonomi daerah dalam rangka desentralisasi yaitu: (1) merumuskan kebijakan teknis lingkup pendidikan; (2) pemberian perijinan; (3) melaksanakan tugas teknis operasional pendidikan TK-SD, SLTP, SMU, SMK, pendidikan masyarakat, pembinaan pemuda, dan

pembinaan olahraga; dan (4) melaksanakan pelayanan teknis administratif meliputi administrasi umum, perlengkapan, rencana dan program administrasi keuangan dinas.

3) Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat

Setiap provinsi di Indonesia menurut Andrews (1993) dipimpin oleh seorang gubernur diangkat oleh presiden berdasarkan usulan DPRD I, mereka bekerjasama menetapkan peraturan-peraturan daerah dan anggaran belanja provinsi, tetapi ia tidak memiliki kekuasaan untuk menolak. Sebagian besar DPRD I bertindak sebagai penasehat, UU No. 5 Tahun 1974 menekankan otonomi pada kondisi politik, ekonomi, sosial budaya, serta pertahanan dan keamanan nasional yang dikelola secara sentralistik kepada pemerintah pusat. Gubernur boleh memiliki satu atau lebih pembantu gubernur guna membantunya, didampingi badan pertimbangan daerah (BPD) anggotanya terdiri dari wakil DPRD I dan golongan-golongan yang tidak terwakili dalam DPRD yang berfungsi memberikan usulan atau saran-saran kepada gubernur mengenai persoalan yang timbul dalam provinsi tersebut.

Dilihat dari fokus kegiatan sasaran pendidikan di Provinsi, Kabupaten dan Kota adalah program penyelenggaraan pendidikan di sekolah dan luar sekolah. Hubungan Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat dengan Kabupaten Garut dan Kota Bandung adalah hubungan kerjasama fungsional bersifat kekeluargaan yang tidak terikat birokrasi Gubernur, Bupati dan Walikota. Data temuan penelitian menunjukkan sesuai lingkup tugasnya secara formal Dinas Pendidikan Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan program pendidikan dilihat dari SOTK maupun Tupoksi menunjukkan bahwa manajemennya masih menggunakan pendekatan birokrasi "*topdown system*".

Temuan ini memberi makna bahwa ada keterbatasan hubungan dalam melakukan koordinasi oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat dengan Dinas Pendidikan Kabupaten Garut dan Kota Bandung. Sejalan dengan ini Scott (1992:5) berpendapat bahwa organisasi dipandang sebagai sarana utama bagaimana secara sistematis areal kehidupan yang dirasionalkan, direncanakan, diartikulasikan, diilmiahkan, dibuat lebih efisien, sederhana, dan dimanaje oleh para ahli. Format dan sistem organisasi ini menekankan pada kewenangan masing-masing yang disusun atas kepentingannya dimana para pimpinan memilih diantara alternatif pekerjaan dan pembedangan jabatan struktural sesuai unit kerjanya. Hal ini memberi makna "Format dan sistem organisasi pendidikan pada Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut dan Kota Bandung belum menunjukkan hubungan yang jelas dalam melakukan pelayanan pendidikan di sekolah dan luar sekolah". Dilihat dari akses dan kewenangannya menunjukkan ada keterbatasan koordinasi, Kepala Dinas Pendidikan Provinsi secara hierarkis bertanggungjawab kepada Gubernur, Kabupaten kepada Bupati, dan Kota kepada Walikota (Kepala Daerah).

b. Model Birokrasi Pendidikan

Esensi birokrasi adalah pekerjaan menjalankan pemerintahan oleh orang-orang yang memerintah secara profesional. Birokrasi adalah kekuasaan, pengaruh dari para kepala dan staf biro pemerintahan, sejalan dengan itu ditegaskan Albrow (1989) birokrasi ialah suatu badan administratif tentang pejabat yang diangkat sesuai prosedur administrasi, aspek institusional dan asosiasional yang mampu membedakan hal-hal spele tetapi penting karena akan menjadi dasar analisis pemikiran sosiologis untuk melakukan tindakan dan analisis kebijaksanaan. Pembahasan konsep Struktur Organisasi Tatakerja (SOTK) adalah analisis mengenai birokrasi, partisipasi dalam manajemen, dan

alternatif model-model struktur organisasi. Dinas Pendidikan mewadahi Tupoksinya mengacu pada UU No. 22 tahun 1999 pasal 4 ayat 2 sebagai konsep yang mendasari SOTK Dinas Pendidikan Provinsi dan Kabupaten/Kota menekankan pada demokratisasi perluasan kesempatan belajar. Sasaran pendidikannya adalah meningkatkan kualitas lulusan melalui sistem pembelajaran yang lebih sempurna untuk menguasai IPTEK.

Kekuasaan dan kewenangan merupakan produk dari kedudukan, dan birokrasi bagian dari kekuasaan. Kekuasaan, wewenang, dan monopoli birokrasi atas segala bidang kehidupan telah menciptakan kecenderungan internal birokratik ke arah cara kerja yang terlalu kaku dan seringkali menciptakan pelaksanaan organisasi tidak efektif. Substansi birokrasi kedinasan antara Dinas Pendidikan Provinsi dengan Kabupaten/Kota harus melalui kepala daerah, namun hal-hal teknis dapat langsung kepada unit kerja yang dimaksud. Analisis penelitian menunjukkan bahwa struktur jabatan organisasi Dinas Pendidikan Provinsi dan Kabupaten/Kota sesuai aturan yang ada masih terbatas pada tugas jabatan birokrasi tidak menjelaskan interrelasi kebijakan antar organisasi secara vertikal makro nasional maupun makro regional provinsi Jawa Barat.

Paradigma birokratik ini menggambarkan mekanisme birokrasi tidak mempunyai garis kordinatif dan konsultatif sesuai kewenangan dan kekuasaannya, prakteknya hanya mengubah pendekatan bersifat hierarkis dari pusat ke daerah menjadi pendekatan dari kepala daerah, dinas pendidikan, selanjutnya ke sekolah dalam bentuk kedinasan. Keputusan oleh birokrasi yang bertele-tele akan banyak menyerap waktu, sedangkan tanggungjawab tidak pernah secara jelas dibebankan kepada seseorang. Dilain pihak volume atau beban kerja pejabat birokrasi menunjukkan ada yang lebih tinggi dan dilain pihak lebih rendah meskipun menduduki eselon yang sama.

Implikasi dari paradigma birokratik tersebut adalah Dinas Pendidikan Provinsi dan Kabupaten/Kota tidak maksimal (efektif) melaksanakan program pelayanannya khususnya terhadap sekolah, manajemen dan birokrasi satuan pendidikan tetap berada pada posisi sentralistik yang berpotensi sebagai kendala perolehan kualitas pada pengelolaan pendidikan di sekolah. Jika keadaan ini dibiarkan berlanjut, maka akan terjadi pembekuan pemberdayaan pada satuan pendidikan dan keadaan ini menjadikan SDM sebagai pengelola satuan pendidikan dan produknya menjadi SDM yang senantiasa menunggu perintah ragu untuk berinisiatif. Oleh karena itu Perlu ada sistem birokrasi yang menjamin adanya tanggungjawab individu, dan karena itu lebih pasti menyatu dan energik dan adanya orang-orang yang peka dalam birokrasi terhadap pendapat dari luar, yang selalu tersedia untuk memperkokoh proses administratif,

Setelah melakukan kajian dan analisis, solusi yang dapat ditawarkan adalah organisasi seperti ini dapat dinyatakan efektif jika mencapai tujuan sesuai rencana. Institusi pendidikan pada Pemerintah Provinsi, Kabupaten, dan Kota perlu mempertegas hubungan kordinatif secara fungsional kependidikan dalam upaya memaksimalkan pelayanan kebutuhan sekolah. Hal ini penting agar menunjukkan kedudukan kewenangan pendidikan difokuskan pada pengembangan, penjabaran, dan mampu menyiasati kebijakan strategis menjadi kebijakan teknis. Solusi ini dapat direalisasikan jika dilakukan penataan struktur, aturan, dan mekanisme tatanan birokrasi pendidikan di Provinsi dan Kabupaten/Kota. Oleh karena itu susunan dan pola itu tidak boleh dibiarkan tumbuh sendiri atau disusun secara serampangan atau asal jadi. Analisis tersebut menunjukkan bahwa hierarki pertanggungjawaban Kepala Dinas Provinsi kepada Gubernur, Kabupaten kepada Bupati,* dan Kota kepada Walikota (Kepala Daerah)

berorientasi pada aturan, tidak berorientasi pada misi pendidikan. Mekanisme sebagai alur kordinatif langsung dari Dinas Pendidikan Provinsi ke Kabupaten dan Kota dan seterusnya ke sekolah atau ke siswa belum tampak sesuai kebutuhan sekolah.

1) Jabatan Struktural dan Eselonering

Jabatan struktural adalah jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi disusun atas dasar eselonering, kemudian uraian tugas adalah dasar pelaksanaan tugas bagi pemegang jabatan struktural. Penjabaran fungsi tugas setiap satuan unit kerja Dinas Pendidikan, kepala daerah mengeluarkan keputusan tentang tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) yaitu uraian tugas jabatan birokrasi pendidikan yang merupakan panduan kerja oleh pemegang jabatan di lingkungan Sekretariat Daerah. Tugas pokok Dinas Pendidikan Provinsi dan Kabupaten/Kota melaksanakan kewenangan otonomi daerah di bidang pendidikan. Susunan organisasi perangkat daerah menurut Pasal 68 UU No. 22 Tahun 1999 ditetapkan dengan peraturan daerah sesuai pedoman yang ditetapkan pemerintah. Sedangkan pembentukan dan perumusan SOTK dan eselonering mengacu pada PP No. 84 tahun 2000 tentang pedoman organisasi perangkat daerah disebut dinas daerah memberi arah yang jelas baik mengenai fungsi, tugas, kewajiban, dan hak dari Dinas Pendidikan, dengan formasi dan persyaratan jabatan perangkat daerah pengesahannya ditetapkan dengan keputusan kepala daerah sesuai pedoman yang ditetapkan pemerintah.

Kepala Dinas Pendidikan Provinsi dan Kabupaten/Kota dibantu Wakil Kepala Dinas, Kepala Bagian Tata Usaha, Kepala Sub Dinas, Kepala UPTD, Kepala Sub Bagian, Kepala Seksi, Jabatan Fungsional dan Staf Dinas menunjukkan hierarki jabatan birokrasi dalam melaksanakan fungsi dan bertanggungjawab pada atasan masing-masing. Eselonering jabatan sebagai pembatas kewenangan, kekuasaan, dan tanggungjawab

jabatan. Pada prinsipnya penentuan eselonering berjenjang satu tingkat dibawah eselonering atasan langsung. Dinas Pendidikan provinsi dipimpin oleh Kepala Dinas yang dilegitimasi Pasal 17 Ayat 2 PP No. 84 tahun 2000 tentang pedoman organisasi perangkat daerah berada pada eselon II/a, melaksanakan tugas pokok sesuai kebijakan yang ditetapkan dan bertanggungjawab terhadap Gubernur melalui Sekretaris Daerah Provinsi yang berada pada eselon I/b sebagai atasan langsungnya. Sedangkan Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten dan Kota Sesuai Pasal 18 Ayat 2 PP No. 84 tahun 2000 secara birokratis berada pada eselon II/b tugas pokoknya melaksanakan kewenangan otonomi daerah bidang pendidikan mendapat perintah langsung dan bertanggungjawab (hierarkis) kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah (Sekda) yang berada pada eselon II/a sebagai atasan langsungnya.

Wakil Kepala Dinas Pendidikan Provinsi (eselon II/b) sesuai Pasal 17 Ayat 3 PP No. 84 tahun 2000 melaksanakan tugas menyusun rencana program, mengkoordinasikan, mengarahkan dan mengevaluasi dibantu bagian Tata Usaha bertanggungjawab kepada Kepala Dinas sebagai atasan langsung. Dalam tupoksi tidak diatur keterkaitan tugas Wakil Kepala Dinas dengan Sub Dinas, pengawas dan UPT. Sekretariat daerah terdiri dari bagian keuangan, kepegawaian, pemeriksaan, dan sebagainya membantu mengelola provinsi. Badan perencanaan pembangunan daerah (*Bappeda*) memberi nasehat kepada gubernur mengenai perencanaan dan kordinasi provinsi, biro keuangan mengelola anggaran belanja, dan biro pembangunan bertanggungjawab atas berbagai program pembangunan. Departemen pusat memiliki kantor wilayah (*Kanwil*) mengurus program pusat di provinsi yang menyampaikan laporan pada gubernur dan menteri bersangkutan.

Karenanya struktur organisasi secara birokratis menurut Etzioni (1982:76) adalah suatu susunan fungsi pejabat yang tetap dan terikat oleh peraturan, dimana organisasi rasional merupakan antitese dari hubungan khusus, temporer dan tidak stabil dengan titik berat penekannya pada kontinuitas. Analisis data dan temuan tersebut dideskripsikan sebagai berikut: (1) eselonering jabatan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi sesuai PP No. 84 tahun 2000 pada eselon II/a dan eselonering Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota berada dalam eselon II/b secara struktural kedudukan Dinas Pendidikan Provinsi lebih tinggi dibanding Kabupaten dan Kota; (2) eselonering Wakil Kepala Dinas Pendidikan Provinsi eselon II/b, sedangkan Wakil Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota dengan Kepala Bagian Tata Usaha dan Kepala Sub Dinas sama-sama eselon III/a; dan (3) dalam SOTK Dinas Pendidikan kedudukan Wakil Kepala dengan Kepala Dinas sama-sama berada pada unsur pimpinan.

Dinas Pendidikan bukan organisasi terbuka sesuai eseloneringnya Kepala Dinas Pendidikan secara hierarkis bertanggungjawab kepada Kepala Daerah yaitu Provinsi kepada Gubernur, Kabupaten kepada Bupati, dan Kota kepada Walikota. Mekanismenya tidak mempunyai garis kordinatif dan konsultatif sesuai kewenangan dan kekuasaannya. Tupoksinya menunjukkan sistem tertutup dan masih cenderung menganut paradigma birokratik, yaitu para pejabat dan pegawai melaksanakan tugas atas dasar instruksi atasannya masing-masing dan atau adanya permintaan dari pihak berkepentingan.

2) Nomenklatur

Birokrasi adalah suatu badan administratif tentang pejabat eksekutif yang dinyatakan dalam bentuk nomenklatur. Sebutan jabatan (*titles*) birokrasi atau nomenklatur ditetapkan oleh masing-masing pemerintah daerah berdasarkan

kemampuan, kebutuhan, dan beban kerja. Nomenklatur dalam struktur organisasi Dinas Pendidikan adalah sebagai penegasan terhadap substansi birokrasi memberikan pelayanan dalam menyelenggarakan program pendidikan. Fungsi nomenklatur adalah memperjelas substansi bidang kerjanya yaitu fungsi pembinaan dan pengawasan bagi Kepala Dinas dan Kepala Sub Dinas. Sedangkan Kepala Seksi pada Dinas Pendidikan lebih menitik beratkan pada penatausahaan kegiatan Dinas Pendidikan.

Pemerintah Daerah memiliki kebebasan menentukan nomenklatur dan jabatan pada Dinas Pendidikan, tidak ada aturan uniformasi nomenklatur jabatan dan struktur birokrasi pendidikan pada pemerintahan daerah. Dipandang dari ciri birokrasi nomenklatur jabatan pada Dinas Pendidikan mestinya dapat memberikan pengendalian pada bidang tertentu, sehingga bagian-bagian yang didefinisikan dalam bentuk nomenklatur dapat berfungsi secara linier dan efektif. Namun kebebasan menentukan nomenklatur jabatan struktur birokrasi Dinas Pendidikan, belum memberi ruang yang cukup untuk pemberdayaan sekolah. Untuk itu perlu didefinisikan kembali ruang lingkup masing-masing agar posisi eselon dengan volume pekerjaan menjadi berimbang. Dalam melaksanakan program dilakukan atas dasar prosedur, prinsip dan aturan sesuai eselonering dan nomenklatur. Dinas Pendidikan merupakan suatu institusi dan sistem sebagai pihak yang memberi pelayanan kebutuhan sekolah dan sekolah sebagai suatu sistem melaksanakan pelayanan kegiatan belajar mengajar.

3) Teknis Fungsional (Jabatan Fungsional)

Kelompok jabatan fungsional adalah kelompok pegawai negeri sipil yang diberi tugas, wewenang dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melaksanakan kegiatan yang sesuai dengan profesinya dalam rangka mendukung kelancaran tugas pokok dan fungsi dinas daerah. Kelompok jabatan fungsional yang

tertera dalam SOTK Dinas Pendidikan Provinsi dan Kabupaten/Kota adalah para pengawas sekolah terdiri dari pengawas sekolah. Sedangkan guru sebagai pejabat fungsional memiliki posisi tersendiri di sekolah. Pengawas sekolah di kabupaten Garut dan kota Bandung adalah pegawai negeri sipil yang diberi tugas, tanggungjawab, dan wewenang oleh Bupati atau Walikota untuk melakukan pengawasan di sekolah.

Dalam melaksanakan tugasnya para pengawas atas koordinasi kordinator pengawas (Korwas) dengan melaporkan hasilnya kepada Kepala Dinas. Analisis hasil kepengawasan dilakukan masing-masing pengawas, sedangkan aparat Dinas Pendidikan mengadministrasikan dan mendokumentasikan sesuai ketentuan yang ada sebelumnya, belum ada perubahan yang berarti untuk memberdayakan sekolah dalam implementasi kebijakan otonomi daerah. Kondisi ini memberi makna bahwa jabatan fungsional pengawas membutuhkan profesionalisme yang tinggi. Mengacu pada PP No 38 tahun 1992 Pasal 3 ayat 1 mengemukakan tenaga kependidikan adalah terdiri atas tenaga pendidik, pengelola satuan pendidikan, penilik, pengawas, peneliti dan pengembang dibidang pendidikan, pustakawan, laboran, teknisi sumber belajar, dan penguji. Pernyataan ini dikukuhkan dalam Pasal 27 Ayat 2 UUSPN No. 2 tahun 1989. PP No 38 tahun 1992 Pasal 3 Ayat 2 mengatakan tenaga pendidik terdiri dari pembimbing, pengajar dan pelatih. Kemudian Ayat 3 mengatakan pengelola satuan pendidikan terdiri dari kepala sekolah, direktur, ketua, rektor, dan pimpinan satuan pendidikan luar sekolah.

PP No 38 tahun 1992 ini masih berlaku hingga kini, dan dalam PP tersebut tidak dinyatakan bahwa Kantor Departemen Pendidikan maupun Dinas Pendidikan di Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagai institusi pendidikan yang menuntut profesionalisme, kemudian para pimpinan atau pejabatnya juga bukan tenaga kependidikan. Hal yang

sama dalam Pasal 9 Ayat 1 UUSPN No. 2 tahun 1989 mengatakan satuan pendidikan menyelenggarakan kegiatan belajar mengajar yang dilaksanakan di sekolah atau luar sekolah. Hal ini berarti Dinas Pendidikan di Provinsi dan Kabupaten/Kota bukan bagian dari satuan pendidikan. Dinas Pendidikan merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah, hal ini sesuai Pasal 1 point k PP No. 84 tahun 2000 yang menyatakan Dinas Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah. Karena itu persyaratan pejabat yang ada pada lingkungan Dinas Pendidikan adalah persyaratan Pemerintah Daerah, bukan profesionalisasi pendidikan dalam arti berijazah pendidikan. Pernyataan ini diperjelas oleh PP No 38 tahun 1992 Pasal 4 Ayat 1 mengatakan hirarkhi yang diberlakukan untuk tenaga pendidik di masing-masing satuan pendidikan didasarkan atas wewenang dan tanggungjawab dalam kegiatan belajar mengajar, dan Ayat 2 mengatakan hierarki yang diberlakukan untuk tenaga kependidikan yang bukan tenaga pendidik didasarkan pada pengaturan wewenang dan tanggungjawab bidang pekerjaan masing-masing.

Jabatan fungsional yang tertera dalam SOTK adalah pengawas sekolah yang melaksanakan tugasnya atas kordinasi Korwas dan melaporkan hasilnya kepada Kepala Dinas. Analisis hasil kepengawasan dilakukan masing-masing pengawas. sedangkan aparat Dinas Pendidikan mengadministrasikan dan mendokumentasikan. Para pengawas melaksanakan tugasnya sesuai ketentuan yang ada sebelumnya, belum ada perubahan berarti dalam implementasi kebijakan otonomi daerah sesuai prinsip profesionalisme yang tinggi. Mencermati pernyataan PP ini terkandung makna bahwa satuan pendidikan adalah suatu lembaga yang memiliki otonomi atau tidak hierarkis kepada Kantor Departemen Pendidikan maupun Dinas Pendidikan di Provinsi dan Kabupaten Kota. Dari makna ini memberi arti bahwa Dinas Pendidikan tersebut adalah memfasilitasi

kebutuhan satuan pendidikan dalam bentuk pelayanan. Kemudian Pemerintah Daerah membuka ruang yang lebih luas bagi satuan pendidikan untuk memberdayakan dirinya sesuai standar yang ditentukan oleh pemerintah.

4) Teknologi Organisasi

Teknologi dalam organisasi merujuk pada informasi, peralatan, teknik, proses, dan metode yang dibutuhkan serta kombinasi dari ketrampilan, pengetahuan, kemampuan, teknik-teknik, material, mesin, komputer, peralatan, dan perlengkapan lainnya dengan mengubah masukan menjadi keluaran organisasi. Orang-orang dalam organisasi dapat mengubahnya menjadi berguna dalam memberikan jasa pelayanan. Konsep teknologi organisasi adalah melihat bagaimana masukan diubah menjadi keluaran, walaupun mempunyai konotasi mekanik atau manufaktur tetapi dapat diaplikasikan dalam organisasi. Analisis mengacu pada teknologi organisasi dalam operasionalnya terdiri dari empat tataran teknologi.

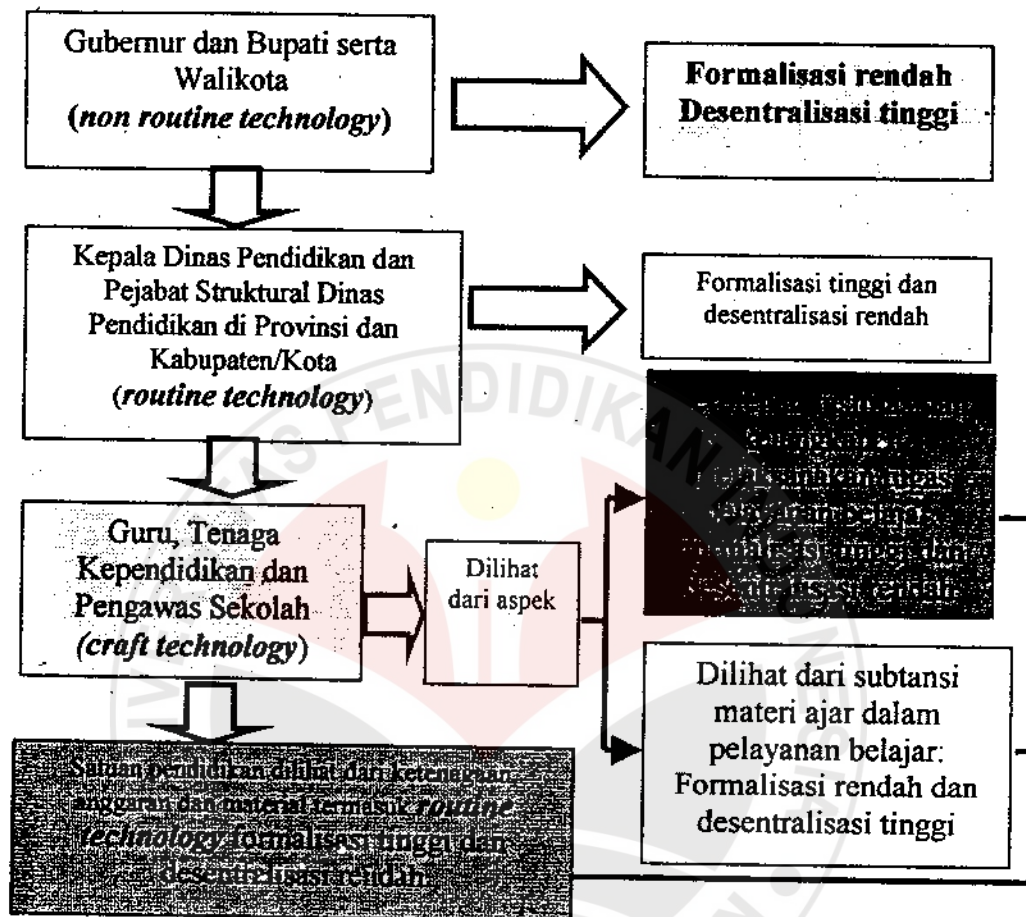
Gubernur dan Bupati serta Walikota termasuk kategori "*non routine technology*" dengan formalisasi rendah dan desentralisasi tinggi. Kepala Dinas beserta seluruh pejabat Dinas Pendidikan termasuk kategori "*routine technology*" dengan formalisasi tinggi dan desentralisasi rendah. Guru, Tenaga Kependidikan, dan Pengawas Sekolah termasuk kategori "*craft technology*" yang memiliki banyak pengalaman dengan formalisasi moderat dan sentralisasi rendah; dan Para Konsultan, Pimpinan Proyek, dan Staf Dinas yang diberi tugas khusus termasuk kategori "*engineering technology*" dengan formalisasi rendah tetapi sentralisasi tinggi. Dilihat dari teknologi organisasi Kepala Dinas belum menjelaskan tingkat sentralisasi dan desentralisasi tataran pengambil kebijakan.

Implikasi dari teknologi organisasi seperti dideskripsikan pada gambar. 5.4 bahwa pendekatan birokrasi menjadikan ruang gerak Sumberdaya Manusia (SDM) organisasi tidak inovatif dan kreatif. Sedangkan implikasi dari penerapan teknologi organisasi yang tidak jelas menjadikan sentralisasi pusat kekuasaan hanya pada Kepala Daerah. Sedangkan Kepala Dinas memiliki desentralisasi yang rendah dan sentralisasi tinggi, kemudian kelompok tenaga ahli dan konsultan hanya ada pada Pemerintah Daerah bukan pada Dinas Pendidikan. Dilain pihak guru, tenaga kependidikan, dan pengawas sekolah terjebak pada iklim birokrasi sehingga mempersempit ruang gerak pemberdayaan, meskipun mereka ini sebenarnya termasuk kategori "*craft technology*". Dengan demikian inprovisasi dan inovasi ada pada Kepala Daerah, hal ini menyebabkan kreatifitas sekolah menjadi tidak terdukung, karena manajemennya birokratis.

Pembinaan dan pengembangan sumberdaya manusia dan sumberdaya organisasi seperti Kepala Dinas, Wakil Kepala Dinas, KTU, Sub Dinas, Kasubbag, Kepala Seksi, Kepala UPTD, Kepala Cabang Dinas, pegawai administrasi, jabatan fungsional guru dan tenaga kependidikan dilakukan dengan menggunakan pendekatan formal organisasi. Dilihat dari pengembangan karir bagi SDM organisasi menurut Mondy, Noe dan Premaux (1999: 321) adalah berbagai keahlian, pendidikan, pengalaman, begitu juga tingkah laku dan tehnik yang memungkinkan individu bekerja lebih baik dan memberikan nilai tambah. Kepala Dinas beserta seluruh pejabat Dinas termasuk kategori "*routine technology*" dengan formalisasi tinggi dan desentralisasi rendah, Gubernur dan Bupati serta Walikota termasuk kategori "*non routine technology*" dengan formalisasi rendah dan desentralisasi tinggi, Guru, Tenaga Kependidikan, dan Pengawas Sekolah termasuk kategori "*craft technology*" memiliki banyak pengalaman dengan formalisasi

moderat dan sentralisasi rendah; dan Para Konsultan, Pimpinan Proyek, dan Staf Dinas yang diberi tugas khusus termasuk kategori “*engineering technology*” dengan formalisasi rendah tetapi sentralisasi tinggi

Alur Teknologi Organisasi Pendidikan di Daerah



Gambar: 5.4 Alur Teknologi Organisasi Pendidikan

Dilihat teknologi organisasi Kepala Dinas Pendidikan tidak pada posisi pengambil kebijakan. Hal ini dikarenakan: (1) Kepala Dinas beserta seluruh pejabat Dinas Pendidikan termasuk kategori “*routine technology*” dengan formalisasi tinggi dan desentralisasi rendah; (2) Gubernur, Bupati dan Walikota termasuk kategori “*non routine technology*” dengan formalisasi rendah dan desentralisasi tinggi; (3) Guru, Tenaga Kependidikan, dan Pengawas Sekolah termasuk kategori “*craft technology*” yang

memiliki banyak pengalaman dengan formalisasi moderat dan sentralisasi rendah, dan (4) para Konsultan, Pimpinan Proyek, dan Staf Dinas yang diberi tugas khusus termasuk kategori "engineering technology" formalisasi rendah tetapi sentralisasi tinggi.

5) Besaran Organisasi

Jumlah keseluruhan pegawai berkorelasi sangat tinggi dengan ukuran populer lain mengenai besaran organisasi. Jadi keseluruhan jumlah karyawan atau pegawai pada Dinas Pendidikan di Jawa Barat dapat menjadi alat pengukur yang cukup akurat untuk besaran organisasi. Pada dasarnya argumentasi yang kuat mengemukakan bahwa besaran organisasi adalah determinan (*penentu*) utama dari struktur organisasi, meskipun argumentasi ini tidak sepi dari kritik. Untuk mengetahui besaran organisasi pendidikan Jawa Barat lebih dulu perlu diketahui jumlah personel pendidikan yang terdiri dari pegawai Dinas Pendidikan, guru dan pegawai di sekolah.

Sumberdaya manusia dan sumberdaya organisasi pendidikan seperti Kepala Dinas, Wakil Kepala Dinas, KTU, Kepala Sub Dinas, Kasubbag, Kepala Seksi, Kepala UPTD dan pegawai administrasi pada Pemerintahan Provinsi Jawa Barat diurus oleh sebanyak 816 personel mengelola sebanyak 297.361 tenaga fungsional orang guru dan tenaga kependidikan dari 24 kabupaten/kota di Jawa Barat. Dinas Pendidikan Kabupaten Garut ditambah Kepala Cabang Dinas memiliki sebanyak 888 personel diurus oleh 74 orang pejabat struktural didukung 812 staf personel dan mengurus sebesar 14.565 orang personel jabatan fungsional guru dan tenaga kependidikan. Kemudian Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Bandung diurus oleh 63 orang pejabat struktural dan didukung sebanyak 538 staf dinas, mereka ini mengurus dan melayani tenaga fungsional guru, pengawas sekolah, tenaga pendidikan dan pegawai administrasi sebanyak 15.629 orang.

Dilihat dari jumlah pejabat struktural (Kepala, Wakil Kepala, KTU, Sub Dinas, Kasubbag, Kepala Seksi, Kepala UPTD, dan Kepala Cabang Dinas), pegawai administrasi, jabatan fungsional guru dan tenaga kependidikan diatas rata-rata sebesar 12.419 orang menunjukkan organisasi tersebut termasuk kategori organisasi yang besar. Ruang lingkup besaran organisasi ini belum menunjukkan keinginan memberdayakan sekolah sebagai pusat kegiatan belajar dan mengajar. Seharusnya memberi arti bahwa pemerataan dan kecepatan pelayanan pendidikan bagi semua personel dan sekolah yang menjadi ruang lingkup pelayanannya dapat dilakukan baik, cepat dan berkualitas jika dioptimalkan dengan baik. Tetapi kendalanya adalah sikap birokratis dari personel Dinas Pendidikan yang berimplikasi pada lambannya pelayanan dan pemborosan waktu. Jika hal ini dibiarkan berlanjut bukan saja Dinas Pendidikan sebagai institusi tetapi juga organisasi sekolah menjadi tidak efektif. Besaran organisasi akan berguna untuk mempercepat pelayanan yang lebih berkualitas mendorong pemberdayaan sekolah jika kepada pejabat-pejabat tertentu tingkat "*midle management*" diberi tanggungjawab dengan mempertinggi desentralisasi. Sehingga fokus manajemen pendidikan pada Pemerintah Daerah dan sekolah di arahkan pada perubahan kualitatif yang kompetitif.

Jadi Dinas Pendidikan Jawa Barat diurus oleh sebanyak 816 personel mengelola sebanyak 297.361 tenaga fungsional guru dan tenaga kependidikan, Kabupaten Garut memiliki tenaga fungsional guru, pengawas sekolah, tenaga pendidikan dan pegawai administrasi sebesar 14.565 orang dan Kota Bandung memiliki tenaga fungsional guru, pengawas sekolah, tenaga pendidikan dan pegawai administrasi sebanyak 15.629. Artinya Dinas Pendidikan tersebut termasuk kategori organisasi yang besar dilihat dari jumlah pejabat struktural (Kepala, Wakil Kepala, KTU, Sub Dinas, Kasubbag, Kepala

Seksi, Kepala UPTD dan Kepala Cabang Dinas). pegawai, jabatan fungsional guru dan tenaga kependidikan yang diatas rata-rata sebesar 12.419 orang. berarti pemerataan dan kecepatan pelayanan pendidikan dapat dilakukan jika dioptimalkan dengan baik.

c. Analisis Kewenangan dan Kekuasaan

Dasar penegasan desentralisasi Pendidikan oleh pemerintah daerah adalah UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, PP No. 25 tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom, dan PP No. 84 tahun 2000 tentang pedoman organisasi perangkat daerah. Kesemuanya menjadi landasan yuridis penetapan pembentukan kedudukan, tugas pokok, susunan organisasi dan tata kerja pendidikan Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut, dan Kota Bandung bukan sebagai lembaga pelimpahan wewenang dari Kepala Daerah, tetapi sebagai aparat pemerintah daerah yaitu bagian integral dari organisasi pemerintahan mendapat penugasan dari Kepala Daerah

1) Kewenangan (*Authority*)

Selama ini, UU No. 5 Tahun 1974 menyatakan sekurang-kurangnya setahun sekali Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur bagi Kabupaten/Kota, sedangkan kepada DPRD hanya menyampaikan keterangan pertanggungjawaban. Pasal 45 UU No. 22 Tahun 1999 merubahnya secara mendasar yaitu Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran. Kepala daerah wajib meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat, memelihara ketertiban masyarakat, dan mengajukan rancangan peraturan daerah.

Artinya eksekutif tidak dapat semena-mena mengambil kebijakan, karena mereka dikontrol oleh rakyat yang diperankan oleh DPRD sebagai representasi rakyat di daerah.

Authority (kewenangan) adalah jenis power atau kekuasaan formal yang dipegang seseorang berasal dari jabatan yang diduduki atau karena posisinya pada hierarki organisasi sebagai hak untuk melakukan suatu hal mengacu pada hak-hak yang inheren (*tertanam*) dalam suatu posisi untuk memberikan perintah dan mengharapkan dipatuhinya perintah itu. *Authority* ditunjukkan hampir setiap hubungan saat seseorang mengawasi pelaksanaan kerja orang lain yang berlangsung dalam suatu organisasi. Kewenangan pemerintah menurut PP No. 25 Tahun 2000 berhenti pada pemerintahan provinsi baik tataran desentralisasi maupun dekonsentrasi. Kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota dirumuskan dalam perda menyesuaikan dengan ketentuan UU maupun peraturan yang telah ada, untuk mengatur daerahnya sendiri sebagai daerah otonom.

Kewenangan daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota meliputi pekerjaan umum, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja. Kepala Daerah Pemerintahan Kabupaten disebut Bupati dan Pemerintahan Kota disebut Walikota, dalam menjalankan tugas dan kewenangannya (Bupati/Walikota) bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten/Kota.

Sesuai PP No. 25 tahun 2000 Pemerintah Provinsi sebagai pengambil kebijakan makro di wilayahnya memiliki kewenangan: (1) mengatur dan mengurus kewenangan

lintas Kabupaten/Kota yaitu kewenangan otonomi bersifat lintas Kabupaten dan Kota, seperti memberi bantuan dan memfasilitasi pembinaan dan pengembangan kurikulum, bantuan KBM, peningkatan kompetensi ketenagaan melalui pertumbuhan jabatan; (2) menyelenggarakan kewenangan pemerintah pusat yang dilimpahkan dalam rangka dekonsentrasi, seperti pengawasan dan pengendalian mutu, dan bantuan program sekolah maupun luar sekolah; (3) penetapan kebijakan tentang penerimaan siswa dan mahasiswa dari masyarakat minoritas, terbelakang dan atau tidak mampu, seperti program pemberian beasiswa bagi yang berprestasi tetapi ekonominya lemah; (4) Penyediaan bantuan pengadaan buku pelajaran pokok/modul pendidikan untuk taman kanak-kanak, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan luar sekolah, telah dilakukan tetapi Dinas Pendidikan hanya mengandakan sedangkan master bukunya diambil dari Depdiknas; (5) mendukung/membantu penyelenggaraan pendidikan tinggi selain pengaturan kurikulum, akreditasi, dan pengangkatan tenaga akademis, yang telah dilakukan adalah bantuan kepada PTS, pelatihan bagi mahasiswa, dan kerjasama mengenai konsep inovasi pendidikan untuk peningkatan mutu pendidikan di Jawa Barat; (6) pertimbangan dan penutupan perguruan tinggi, program ini bersifat insidental sesuai permintaan dan kebutuhan; dan (7) penyelenggaraan sekolah luar biasa (PLB), balai pelatihan dan atau penataran guru telah dilaksanakan untuk guru bidang studi mulai tingkan pendidikan dasar sampai pendidikan menengah dan kejuruan.

Bertitik tolak pada temuan penelitian ini, menunjukkan bahwa kewenangan dan kekuasaan penyelenggaraan program pendidikan pada Pemerintahan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut dan Kota Bandung belum memberi aturan dan arah yang jelas atas pelayanan apa saja yang diterima sekolah. Hal ini dikarenakan: (1) pelimpahan

kewenangan pusat ke Kabupaten/Kota sebagai reformasi terhadap kontrol pusat yang dipandang kaku selama ini, belum memperlonggar birokrasi urusan sekolah terhadap Pemerintah Daerah; (2) uraian tugas pokok dan fungsi masing-masing institusi belum mengacu pada prinsip profesionalisme manajemen pendidikan; (3) ada kesenjangan power antara Dinas Pendidikan Provinsi dengan Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota melaksanakan program pendidikan meskipun institusi tersebut muara programnya adalah sekolah; dan (4) kepala daerah sebagai eksekutif dan DPRD (legislatif) sebagai representasi rakyat di daerah belum memberi prioritas yang berarti dalam pembangunan pendidikan, hal ini ditandai dengan alokasi dan sistem anggaran yang relatif sama dengan sebelum otonomi daerah diterapkan

Temuan penelitian ini berimplikasi pada sempitnya ruang gerak organisasi sekolah dan tingginya intervensi Dinas Pendidikan terhadap sekolah. Jika hal yang demikian ini dibiarkan berlanjut, maka sebagai akibatnya inovasi dan kreatifitas pelayanan belajar dan mengajar mengacu pada kebutuhan di sekolah juga akan sempit yang berimplikasi pada rendahnya kualitas manajemen pendidikan di sekolah. Oleh karena organisasi sebagai alat untuk mencapai tujuan, menurut Robbins (1994:35) harus ditentukan struktur yang tepat yang dibutuhkan untuk itu, dalam hal menentukan struktur, maka para pengambil kebijakan perlu merancang hubungan yang jelas melalui aturan yang formal.

Analisis tersebut memberi arti bahwa kewenangan dekonsentrasi, standarisasi kualitas, pembinaan, dan pengawasan kualitas pada pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota yang dilaksanakan oleh dinas pendidikan masing-masing, masih dihadapkan pada faktor internal dan eksternal yang menunjang dan juga menghambat profesionalisasi pendidikan. Aturan penentuan kebijakan menyelenggarakan pelayanan pendidikan di

sekolah dan luar sekolah pada pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota belum memadai. Secara teoritik menurut Etzioni (1985:12) organisasi dibentuk agar dapat menjadi unit yang efektif mencapai tujuannya dan efisien menggunakan sumberdaya. Gibson, Ivancevich, dan Donnely (1996:8) hubungan antar individu dan kelompok dalam suatu organisasi menciptakan harapan bagi perilaku individu. Harapan ini diwujudkan dalam peran-peran tertentu dituangkan dalam butir kewenangan untuk menghasilkan suatu unit masukan berkaitan dengan tujuan organisasi. Kewenangan masing-masing menggambarkan power dan authority tiap level sesuai dengan apa yang dikemukakan Robbins (1991:394) sumber power (kuasa) pemerintah adalah keabsahan (*legitimate power*) yaitu power yang diterima secara sah disebabkan posisinya dalam hirarkhi formal. Kewenangan dan kekuasaan penyelenggaraan pendidikan dalam implementasi kebijakan otonomi daerah adalah melekat pada pemerintah provinsi, kabupaten dan kota.

Hubungan organisasi merupakan cara untuk membantu manajemen mencapai sasaran dan secara birokratis adalah suatu susunan fungsi pejabat yang tetap dan terikat oleh peraturan menangani unsur spesialisasi kerja, departementalisasi, rantai komando, rentang kendali, sentralisasi, desentralisasi, dan formalisasi. Secara vertikal antara Depdiknas, Dinas Pendidikan Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam strukturnya tidak hierarkis, karena itu hubungan kepegawaian secara fungsional dan hierarkis tidak ada. Alur takerja menurut Liang Gie (1983:150) memuat tata cara pembagian kerja yang menekankan pada program organisasi. Abin Syamsudin (1999:12) mengatakan sekolah pada hakekatnya merupakan suatu organisasi bagian integral dari organisasi yang menaunginya terstruktur dalam spektrum kelembagaan penyelenggara pendidikan.

Untuk menghilangkan handicap hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat, Provinsi, maupun Kabupaten/Kota desain organisasi sebagai jalur bawah atas diperlukan struktur organisasi. Solusi yang mungkin dapat dilakukan agar memajukan pendidikan nasional yang lebih kompetitif dan terbuka di daerah, maka titik tolak kewenangan dan kekuasaan penyelenggaraan pendidikan di daerah adalah visi dan misi. Struktur tersebut harus memberi kejelasan terhadap pelayanan profesional dan manajemen teknis kemudian membangkitkan kepedulian terhadap pembangunan pendidikan yang lebih memenuhi harapan. Untuk kejelasan tersebut perlu didukung oleh peraturan seperti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Perda, Keputusan Gubernur atau keputusan Bupati/Walikota yang dapat membuka akses pelayanan pendidikan ke sekolah dan luar sekolah. Dengan demikian tugas pelayanan kependidikan untuk semua institusi dan jenis pendidikan menjadi jelas objek dan subjeknya, kemudian jelas pula akuntabilitas kerjanya memenuhi persyaratan "*legitimasi, efisiensi, keefektifan, dan keunggulan*".

Kewenangan Dinas Pendidikan Provinsi kesekolah dan luar sekolah adalah penetapan kebijakan, penyediaan bantuan, mendukung atau membantu penyelenggaraan pendidikan, balai latihan, dan penyelenggaraan unit pelaksana teknis daerah (UPTD) yang relevan. Rincian kewenangan Provinsi menurut Abin Syamsudin (2001:41) hampir sama dengan kewenangan pemerintah pusat, perbedaannya pemerintah pusat titik beratnya pada penerapan standar normatif dan pedoman umumnya, sedangkan provinsi pada pembinaan dan operasinya. Secara terkordinasi fungsi, tugas, dan tanggungjawab antara Provinsi dan Kabupaten/Kota diatur dalam perda mengacu pada peraturan dan perundangan yang telah ada. Sesuai semangat otonomi, perlu ketegasan aturan wewenang Dinas Pendidikan melayani kebutuhan sekolah, dan pelayanan apa saja yang

diterima oleh sekolah, karenanya perlu ketegasan kapan sekolah berurusan langsung dengan Provinsi dan kapan pula sekolah berurusan langsung pada Kabupaten/Kota.

Ketegasan aturan ini, akan menjadikan Dinas Pendidikan mampu bersaing dengan organisasi sejenis (*pesaing*) pada organisasi yang terbaik sekalipun (*Competitive Advantage*) terhadap kualitas (*Quality*) pelayanan organisasi pendidikan maupun kualitas lulusan sekolah, pertumbuhan (*Growth*), orang-orang (*people*), tingkah laku etis (*ethical conduct*) dalam kinerja pendidikan. Secara teori Robbins (1991:464) mengemukakan *authority* mengacu pada hak-hak yang inheren (*tertanam*) dalam suatu posisi untuk memberikan perintah dan dipatuhinya perintah itu. Oleh karena itu perlu menyusun atau mendefinisikan kembali format organisasi pengelola pendidikan yang menunjukkan secara jelas kewenangan pemerintah dengan seluruh konsekwensinya dan mendesain format organisasi pendidikan untuk memberi pelayanan pendidikan kepada sekolah dan masyarakat pada umumnya.

Sebagai upaya reformasi pendidikan dan lebih memberdayakan pelaksanaan program pendidikan dan spesifik diperlukan Perda pelimpahan wewenang, sedangkan untuk mengatur program pendidikan khususnya mengenai pengawasan, kegiatan belajar mengajar, ujian hasil belajar, mutasi guru, dan pembinaan sekolah diperlukan Keputusan Bupati atau Walikota. Mengacu pada substansi kewenangan secara formal garis hubungan antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota dengan sekolah yang selama ini bersifat *direction* harus diubah menjadi hubungan fasilitator secara kordinatif.

Reformasi terhadap kontrol pusat yang dipandang kaku selama ini telah dilakukan dengan mereposisi kewenangan pemerintah terdiri dari: (1) pemerintah pusat memiliki kewenangan menyusun standar dan pedoman penyelenggaraan pendidikan

secara nasional; (2) kepala daerah sebagai eksekutif, memimpin berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama dengan DPRD dan bertanggungjawab kepada DPRD dalam rangka meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat, dan memelihara ketertiban masyarakat; (3) pemerintah provinsi memiliki kewenangan menyusun dan menyelenggarakan program pembinaan, bantuan, dan menyelenggarakan sekolah luar biasa; (4) pemerintah kabupaten dan kota memiliki kewenangan memberikan pembinaan dan pelayanan penyelenggaraan program sekolah dan luar sekolah; dan (5) sekolah mempunyai kewenangan memberi pembinaan dan pelayanan penyelenggaraan program belajar siswa. Belum ada aturan yang jelas dapat menentukan pelayanan apa saja yang diterima sekolah dari Provinsi, Kabupaten dan Kota serta Tupoksi Dinas Pendidikan belum memberi arah yang tegas atas kewenangan penyelenggaraan program pendidikan di sekolah.

Dari kesimpulan tersebut menggambarkan bahwa pelimpahan kewenangan pusat ke Kabupaten/Kota sebagai reformasi terhadap kontrol pusat yang dipandang kaku selama ini, belum memperlonggar birokrasi urusan sekolah terhadap Pemerintah Daerah. Masing-masing institusi tersebut dalam pelaksanaannya sesuai uraian tugas pokok dan fungsinya belum mengacu pada prinsip profesionalisme. Kewenangan dan kekuasaan penyelenggaraan pendidikan pada Pemerintahan Provinsi, Kabupaten dan Kota belum memberi aturan dan arah yang tegas atas pelayanan apa saja yang diterima sekolah

2) Kekuasaan (*Power*)

Kekuasaan (*power*) adalah sebagai kemampuan menggunakan kekuatan dimana suatu kapasitas yang dimiliki A untuk mempengaruhi perilaku B sehingga B melakukan apa yang mau atau tidak mau harus dilakukannya dimana kekuatan maksimum yang dapat dilakukan A terhadap B dikurangi dengan kekuatan maksimum yang dapat

dimobilisasi B dalam arah yang berlawanan power sebagai hasil dari yang diinginkan ditampakkan pada keberhasilan mengendalikan orang lain. Terminologi power menurut Rogers (1973) adalah sebagai potensi untuk mempengaruhi, power adalah sumber daya yang dapat atau tidak dapat digunakan. Pendapat ini didukung oleh Gibson, Ivancevich, dan Donnely (1996:16) yang mengemukakan power adalah kemampuan meminta orang melakukan apa yang ingin dilakukan atau mengharapkan sesuatu dapat terwujud dengan cara yang diinginkan, karenanya esensi dari power dalam penentuan kebijakan adalah mengendalikan orang lain dan power tetap ada dalam organisasi.

Kekuasaan penyelenggaraan pendidikan sampai kesekolah menggambarkan alur hubungan Pemerintah Pusat (Menteri Pendidikan), Dinas Pendidikan Provinsi dengan Kabupaten dan Kota yang bermuara pada program pendidikan di sekolah dan luar sekolah. Robbins (1994:36) mengemukakan struktur terbaik sebuah organisasi adalah yang mendukung upaya kerja yang efektif untuk mencapai tujuan dengan efisien dan meminimalkan kompleksitas. Dalam melaksanakan kewenangan dan tanggungjawabnya Dinas Pendidikan provinsi dan Kabupaten/Kota bertitik tolak pada visi dan misi pendidikan di daerahnya masing-masing. Power menentukan kebijakan dipusatkan pada kepala daerah, kaku dan rumit, infleksibilitas anggaran masih tampak. perencanaan anggaran masih top down belum mengacu kebutuhan sekolah. Setelah ditelusuri akar masalahnya, ternyata para pimpinan puncak meremehkan para manajer yang memikirkan implementasi, mereka tidak diberi tanggungjawab yang jelas, dan kebijakan berhenti pada pucuk-pucuk pimpinan. Sedikit sekali para pimpinan puncak yang menganggap manajemen dan para manajer menengah kebawah sebagai bagian dari mereka.

Dalam hal memperbaiki kinerja pegawai negeri bukanlah masalah, masalahnya adalah sistem. Artinya power menentukan kebijakan diwujudkan atas dasar aturan, sementara itu dilain pihak sejumlah aturan penyelenggaraan pendidikan belum mampu secara efektif mencapai tujuan. Implikasinya menjadikan manajemen pendidikan yang terpecah-pecah pada dinas pendidikan provinsi dan kabupaten/kota, ini mengakibatkan pemberdayaan sekolah juga menjadi terhambat. Analisis data ini dapat disimpulkan bahwa: (1) kewenangan dan kekuasaan penyelenggaraan program pendidikan dalam implementasi kebijakan otonomi daerah adalah yang melekat pada pemerintah provinsi, kabupaten dan kota; dan (2) ada kesenjangan power antara Dinas Pendidikan Provinsi dengan Kabupaten/Kota melaksanakan program pendidikan meskipun institusi tersebut muara programnya adalah sekolah. Kesimpulan ini ditegaskan bahwa power menentukan kebijakan diwujudkan atas dasar aturan, dilain pihak sejumlah aturan penyelenggaraan program pendidikan belum mampu secara efektif mencapai tujuan pendidikan.

3) Peran Legislatif di Daerah

Dalam perkembangannya UU No. 5 Tahun 1974 tidak sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dan perkembangan keadaan karena rakyat tidak berdaya, juga tidak sesuai dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi misi UU itu sendiri, karena tidak sesuai lagi maka perlu diganti. Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1974 mendudukan DPRD pada posisi yang lemah yang menyatakan dalam menjalankan hak dan kewajiban pemerintah daerah, kepala daerah menurut hirarkhi bertanggungjawab pada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Kepala daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, tidak bertanggungjawab pada DPRD.

UU ini memposisikan rakyat yang diwakili DPRD pada posisi yang lemah atau tidak berdaya dan kedudukan Presiden pada posisi yang kuat mengarah tak terbatas. Kuatnya dominasi eksekutif yaitu Gubernur, Bupati dan Walikota dalam UU ini telah direformasi oleh UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 4 Tahun 1999 tentang susunan dan kedudukan (Susduk) MPR-DPR dan DPRD sebagai pengganti UU No. 5 Tahun 1974 yaitu pemberdayaan daerah dengan memberi peran pada legislatif mengesahkan program kerja dan rencana anggaran, kemudian mengoptimalkan fungsi tugas legislatif pada tiga aspek yaitu legislasi, pengawasan, dan perwakilan. Temuan penelitian menunjukkan bahwa kepala daerah sebagai eksekutif dan DPRD (legislatif) sebagai representasi rakyat di daerah belum memberi prioritas yang berarti dalam pembangunan pendidikan di daerah, hal ini ditandai dengan alokasi dan sistem anggaran yang relatif sama dengan sebelum otonomi daerah diterapkan.

UU No. 22 tahun 1999 Pasal 11 Ayat 1 mengemukakan di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah. Kedudukan legislatif dan eksekutif adalah sejajar dan menjadi mitra. Hubungan ideal antara legislatif dan eksekutif di daerah dari sudut pandang politis dipengaruhi oleh sifat pemerintah daerah dimana pemerintahan itu berada, contohnya ada pemerintah daerah lebih memprioritaskan pembangunan fisik dibanding pembangunan sumberdaya manusia, dan ada pula pemerintah mengatakan program pendidikan adalah penting tetapi realisasinya program pendidikan bukan merupakan prioritas bagi pemerintah tersebut.

UU No. 22 tahun 1999 memberikan hak-hak yang cukup luas kepada DPRD, hanya saja semuanya terpulang kembali kepada DPRD bersangkutan menggunakan hak-haknya menyampaikan dan membawakan aspirasi rakyat yang diwakilinya, dan salah

satu hak yang baru bagi legislatif adalah hak untuk meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, atau Walikota. Fungsi dan tugas legislatif ditegaskan adalah: (1) **legislasi**, sesuai semangat UUD 1945 sistem pemerintahan Negara Kesatuan RI memberikan keleluasaan kepada daerah menyelenggarakan otonomi sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peranserta masyarakat, pemerataan dan keadilan. UU Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susduk MPR-DPR, dan DPRD Pasal 34 Ayat 1 menyatakan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Peran DPRD membangun sikap demokrasi harus merespon aspirasi masyarakat dan melegitimasi program kerja birokrasi. DPRD sebagai salah satu perangkat daerah mempunyai fungsi dan tugas legislatif yaitu bersama gubernur, bupati atau walikota membentuk peraturan daerah (Perda) anggaran pendapatan dan belanja daerah, memberi dukungan terhadap kegiatan belajar mengajar, manajemen sekolah, dan sebagainya. Inisiatif penyusunan Perda dapat datang dari DPRD dan dapat juga dari eksekutif. Pemberdayaan sekolah akan berhasil jika sumber daya manusia (SDM) di legislatif dan eksekutif memberi prioritas penting terhadap pendidikan di daerahnya; (2) **pengawasan**, eksekutif tidak dapat semena-mena mengambil kebijakan, karena mereka dikontrol oleh rakyat yang diperankan oleh DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat. Salah satu hak yang baru bagi legislatif adalah hak meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, atau Walikota. Tingkat komitmen pada pendidikan merupakan kebijakan yang dapat mempengaruhi operasi dan keunggulan organisasi. Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan keputusan Kepala Daerah dan peraturan daerah (*perda*) dilaksanakan secara aspiratif, bersih, dan berwibawa sesuai prinsip "*good governance*" mengacu pada UU yang menyertai perda seperti UU No. 22

tahun 1999, UU No. 25 tahun 1999, UUSPN No.2/1989, PP No.25 tahun 2000 dan sejumlah peraturan lainnya. Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan keputusan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) peraturan daerah (*perda*) dilaksanakan secara aspiratif, bersih, dan berwibawa sesuai prinsip "*good governance*" mengacu pada Undang-undang yang menyertai perda seperti UU No. 22 tahun 1999, UU No. 25 tahun 1999, UUSPN No.2/1989, PP No.25 tahun 2000 dan sejumlah peraturan pendidikan lainnya; dan (3) **perwakilan**, sebagai wakil rakyat DPRD melaksanakan fungsi perwakilan yaitu mewakili rakyat pemilih (*constituent*) dan masyarakat dengan memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap sejumlah kebijakan pembangunan, perjanjian tingkat regional maupun internasional, anggaran belanja dan pembangunan, kebutuhan pendidikan dan lain menyangkut kepentingan daerah secara sungguh-sungguh, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah, dan memberdayakan legislatif sesuai fungsi tugas dan tanggungjawabnya. Jadi kuatnya dominasi eksekutif (Gubernur, Bupati dan Walikota) telah direformasi dengan memberi peran legislatif mengesahkan program kerja dan rencana anggaran.

Segmen politik adalah dimana organisasi dan kelompok yang berkepentingan bersaing seperti legislatif dan eksekutif untuk memperoleh perhatian dan sumberdaya yang mengarahkan interaksi tersebut. Sejalan dengan itu Hit, Ireland, dan Hoskisson (1996:48) mengemukakan segmen politik mencerminkan bagaimana organisasi mencoba mempengaruhi pemerintah dan bagaimana badan-badan pemerintah mempengaruhi mereka. Karenanya organisasi harus menganalisis dengan cermat filosofi dan kebijakan yang berhubungan dengan pendidikan. Selanjutnya Scott (1992:348) mengatakan

keefektifan organisasi tidak kebal terhadap proses politik, oleh karena itu ditekankan kepada organisasi agar konsisten kepada visi dan misi organisasi itu sendiri.

Artinya penting menyatakan secara jelas (*clear*) apa kriteria yang akan dituju dan selalu dalam konsep yang normatif melayani keinginan lebih dari orang lain. UU No. 22 tahun 1999 Pasal 11 Ayat 1 mengemukakan di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah. Dalam rangka meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat, dan memelihara ketertiban masyarakat kebijakan Kepala Daerah sebagai eksekutif ditetapkan bersama dengan DPRD akan dipertanggungjawabkan kepada DPRD. DPRD merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila, mempunyai fungsi dan tugas legislasi yaitu bersama gubernur, bupati atau walikota membentuk peraturan daerah (Perda).

Kedudukan legislatif dan eksekutif adalah sejajar dan menjadi mitra. Hubungan ideal antara legislatif dan eksekutif di daerah dari sudut pandang politis dipengaruhi oleh sifat pemerintah daerah. Cumming dan Riddel (1992) mengamati bahwa sering terjadi tawar-menawar untuk memperbaiki sistem pendidikan, karena ada kepentingan di antara pemimpin politik seperti keinginan mempertahankan pengikut, konflik kepentingan antara donor yang semuanya berusaha untuk memperbaiki pendidikan. Bahkan di antara pihak-pihak yang menyatakan untuk memperbaiki pendidikan. Ada juga yang saling tidak setuju tentang peringkat kepentingan atas pemerataan, efisiensi administrasi dan efektivitas pendidikan. Pilihan strategis organisasi pendidikan merespon pengaruh politik antara lain adalah Legislatif secara proaktif menggunakan hak inisiatif dan penyelidikan merespon kebutuhan pendidikan masyarakat.

Legislatif dan eksekutif berkordinasi melaksanakan hak dan tanggungjawabnya merespon aspirasi masyarakat dan dijadikan komitmen kuat dalam meningkatkan mutu pendidikan. Mengoptimalkan fungsi dan deteksi keamanan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan pendidikan. Tinjauan ulang (*review*), dan evaluasi terhadap tahap-tahap proses sehingga perencanaan dapat mencerminkan setiap perubahan disebabkan tindakan manajemen terhadap kemungkinan perlunya modifikasi visi dan misi organisasi. Setiap keputusan penting menyangkut pendidikan adalah suatu langkah politik dalam arti penyelesaian resmi yang mengikat antara kepentingan dan tujuan. Arah dan stabilitas faktor-faktor politik merupakan pertimbangan penting merumuskan strategi pendidikan. Kendala politik penyelenggaraan pendidikan tampak melalui aturan tentang pemerataan pendidikan, wajib belajar, ketentuan kesejahteraan guru, dan batasan administrasi.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa (1) kepala daerah sebagai eksekutif memimpin dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama dengan DPRD dan bertanggungjawab kepada DPRD dalam rangka meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat, dan memelihara ketertiban masyarakat. Eksekutif tidak dapat semena-mena mengambil kebijakan, karena mereka dikontrol oleh rakyat yang diperankan oleh DPRD sebagai representasi rakyat di daerah; (2) legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat Daerah merupakan wahana melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila mempunyai fungsi dan tugas legislasi yaitu bersama Gubernur, Bupati, dan Walikota membentuk Perda anggaran pendapatan dan belanja daerah, yang berkaitan dengan pendidikan seperti perda dukungan terhadap kegiatan belajar mengajar, manajemen sekolah, dan sebagainya dalam rangka pemberdayaan sekolah; (3) inisiatif penyusunan Perda dapat datangnya dari DPRD dan dapat juga dari eksekutif; dan (4)

pemberdayaan sekolah akan berhasil jika sumber daya manusia (SDM) di legislatif dan eksekutif memberi prioritas penting terhadap pendidikan didaerahnya.

d. Interpretasi Struktur Organisasi Tatakerja Maupun Tugas Pokok an Fungsi Pendidikan pada Pemerintahan Daerah

Bertitik tolak pada landasan yuridis sesuai Pasal 9 Ayat 1 dan 3 UU No. 22 tahun 1999 menunjukkan bahwa hubungan yang melekat pada Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi bagian hubungan Dinas Pendidikan dalam menyelenggarakan program pendidikan di sekolah dan luar sekolah. Posisi Pemerintah Pusat (Depdiknas) dan Provinsi dalam menyelenggarakan pendidikan adalah perbantuan. Posisi Pemerintahan Provinsi adalah kordinatif terhadap Kabupaten/Kota dalam melaksanakan fungsi perbantuan ke sekolah. Diferensiasi vertikal organisasi pendidikan dalam PP No. 25 tahun 2000 mengemukakan Depdiknas dan Provinsi memiliki ruang gerak yang luas dan program yang strategis memfasilitasi program pengembangan kurikulum, pembinaan personel, akreditasi, dan standarisasi manajemen sekolah.

Dilihat dari format dan desain organisasi mengacu pada analisis temuan penelitian menunjukkan bahwa kompleksitas organisasi Pendidikan Provinsi dan Kabupaten/Kota ada pada kordinasi antar institusi, hal ini mengindikasikan sempitnya ruang gerak organisasi dalam melaksanakan perubahan yang berdampak pada pencapaian tujuan pendidikan tidak optimal karena tidak terarah. Dalam konteks otonomi daerah temuan penelitian menunjukkan bahwa Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut, dan Kota Bandung bukan sebagai lembaga pelimpahan wewenang dari Kepala Daerah, tetapi sebagai bagian integral dari organisasi pemerintahan dan aparat pemerintah daerah yang mendapat penugasan dari Kepala Daerah.

Analisis Taksonomi Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Pendidikan

Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat	Tugas pokok: memimpin mengkoordinasikan dan mengendalikan pelaksanaan kegiatan tugas pokok dan fungsi dinas	Mengatur, membina, mengendalikan tugas pokok dan fungsi dinas	Menetapkan kebijakan teknis operasional dinas sesuai kebijakan umum pemerintah provinsi	Menyelenggarakan koordinasi dan kerjasama dengan instansi pemerintah, swasta, dan instansi terkait lainnya serta memberi pelayanan teknis bidang pendidikan
	Fungsi: pengaturan dan koordinasi pelaksanaan kebijaksanaan teknis operasional dibidang pendidikan	Fasilitasi dan pengendalian pelaksanaan tugas-tugas dinas bidang pendidikan	Meliputi bina program, pendidikan dasar, pendidikan menengah umum dan pendidikan tinggi, pendidikan luar biasa, pendidikan luar sekolah, ketatausahaan dan UPTD	Penyelenggaraan koordinasi dan kerjasama dalam rangka tugas pokok dan fungsi dinas
Dinas Pendidikan Kabupaten Garut	Mempertanggungjawabkan tugas dinas kepada Gubernur dan melaksanakan tugas lain yang diberikan Gubernur			
	Tugas pokok: melaksanakan kewenangan otonomi daerah dibidang pendidikan	Memimpin, mengatur, mengkoordinasikan, mengendalikan dan mengawasi serta mengevaluasi	Memimpin, mengatur, mengkoordinasikan, mengendalikan dan mengawasi serta mengevaluasi	Penyelenggaraan dan pengurusan satuan pendidikan pendidikan
Dinas Pendidikan Kota Bandung	Bertanggungjawab kepada Bupati melalui sekretaris daerah dan wajib memimpin, memberikan bimbingan dan petunjuk pelaksanaan tugas kepada bawahannya. Pembiayaan dinas bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah			
	Tugas pokok: melaksanakan kewenangan otonomi daerah dibidang pendidikan	Teknis operasional meliputi pendidikan: pra sekolah, dasar, menengah, perguruan, lembaga keagamaan, pemuda, olah raga dan budaya, UPTD serta pendidikan masyarakat	Teknis fungsional dilaksanakan oleh pengawas sekolah	Teknis administratif meliputi ketatausahaan, perencanaan, kepegawaian, keuangan dan perlengkapan
Dinas Pendidikan Kota Bandung	Bertanggungjawab kepada Walikota melalui sekretaris daerah dan wajib memimpin, memberikan bimbingan dan petunjuk pelaksanaan tugas kepada bawahannya. Pembiayaan dinas bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah			
	Tugas pokok: melaksanakan teknis operasional, teknis fungsional, dan teknis administratif ketatausahaan pendidikan	Memimpin, mengatur, mengkoordinasikan, mengendalikan dan mengawasi serta mengevaluasi dan pelaporan	Memimpin, mengatur, mengkoordinasikan, mengendalikan dan mengawasi serta mengevaluasi dan pelaporan	Pelaksanaan teknis operasional, fungsional dan administratif dinas dengan juknis, skala prioritas, azas tepat waktu dan tepat guna
Dinas Pendidikan Kota Bandung	Fungsi: melaksanakan teknis operasional, teknis fungsional, dan teknis administratif ketatausahaan pendidikan	Teknis operasional meliputi pendidikan: pra sekolah, dasar, menengah, perguruan, lembaga keagamaan, pemuda, olah raga dan budaya, UPTD serta pendidikan masyarakat	Teknis operasional meliputi pendidikan: pra sekolah, dasar, menengah, perguruan, lembaga keagamaan, pemuda, olah raga dan budaya, UPTD serta pendidikan masyarakat	Teknis administratif meliputi ketatausahaan, perencanaan, kepegawaian, keuangan dan perlengkapan

Tabel: 5.1 Taksonomi Tupoksi

Dari analisis taksonomi tersebut dalam konteks pemberdayaan sekolah, Keterkaitan kerja dan prosedur dalam struktur organisasi, menunjukkan bahwa model birokrasi Dinas Pendidikan Provinsi dan Kabupaten/Kota maupun sekolah bukan organisasi terbuka, tetapi sistem tertutup dan dilihat dari Tupoksi untuk menggerakkan SOTK masih cenderung menganut paradigma birokratik. Keadaan ini memberi makna bahwa unsur birokrasi lebih dominan dibanding pemberdayaan hubungan manusia mendukung KBM yang secara fungsional seharusnya merespon misi yang dinyatakan dalam rencana strategi daerahnya masing-masing. Analisis taksonomi Tupoksi tabel 5.1 dalam struktur Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat secara hierarkis tunduk kepada Gubernur, Dinas Pendidikan Kabupaten Garut secara hierarkis tunduk pada Bupati, dan Dinas Pendidikan Kota Bandung secara hierarkis tunduk pada Walikota. Dalam Tupoksi dan SOTK tersebut tidak dapat dikatakan bahwa satuan pendidikan hierarkis terhadap Dinas Pendidikan, tetapi secara vertikal Dinas Pendidikan melakukan pembinaan, pengarahan dan pelayanan kepada satuan pendidikan.

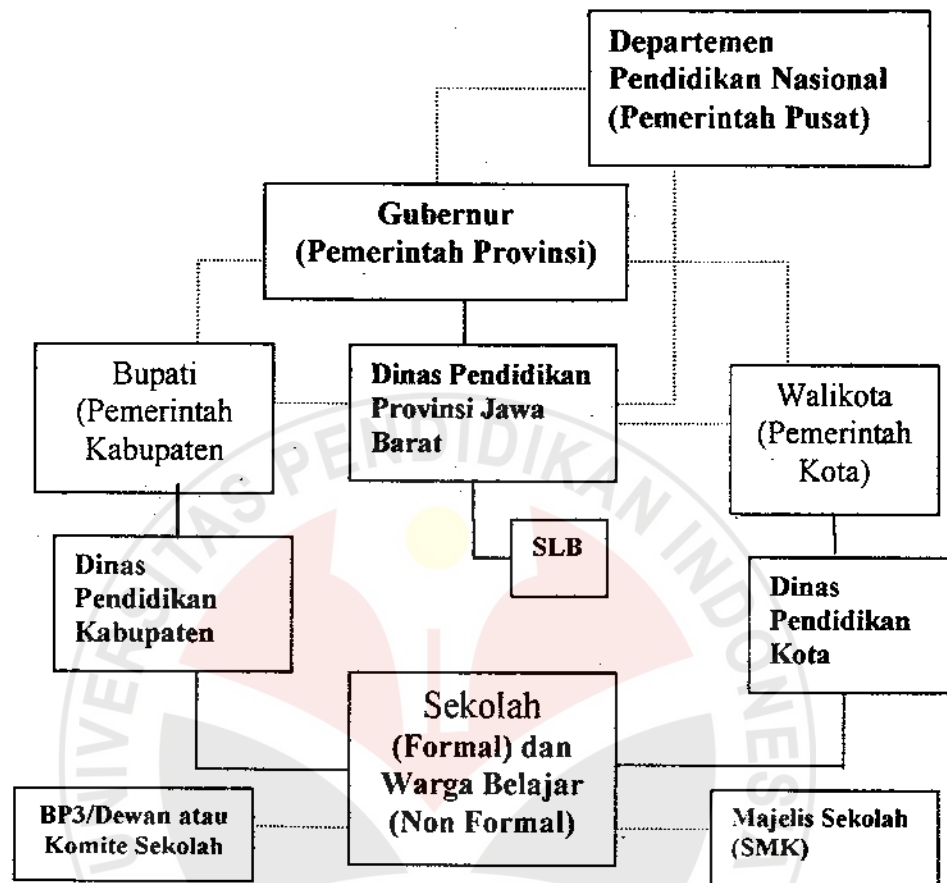
Artinya posisi Dinas Pendidikan hanya melaksanakan tugas atas dasar instruksi sebagai aparat birokrasi Pemerintah Daerah tidak memiliki kebijakan otonom, karena otonomi ada pada kepala daerah. Hal ini menunjukkan bahwa Keberhasilan birokrasi hanya terbatas, karena birokrasi tergantung pada kerutinan, penyesuaiannya dengan situasi tidak cukup fleksibel untuk menghadapi berbagai masalah. Keterbatasan ini, tampak pada pola hubungan urusan pendidikan antara Depdiknas, Gubernur, Bupati, atau Walikota seperti dideskripsikan gambar: 5.5 yaitu: (1) alur hubungan kordinasi oleh Gubernur sesuai kewenangan desentralisasi provinsi dan dekonsentrasi ditampakkan pada garis putus-putus terhadap Bupati dan Walikota; (2) garis hubungan Dinas

Pendidikan Provinsi dengan Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota dan sekolah tidak dapat dibuat secara tegas; (3) posisi Dinas Pendidikan Provinsi tidak mempunyai hubungan vertikal dengan Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan pelayanan program pendidikan di sekolah dan luar sekolah. (4) pelayanan anggaran, personel, sarana dan prasarana sekolah merupakan tanggungjawab Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota; dan (5) sesuai PP No. 25 tahun 2000 dalam pelayanan anggaran, personel, sarana dan prasarana Sekolah Luar Biasa (SLB) secara hierarkis tanggungjawab Dinas Pendidikan Provinsi.

Organigram tersebut menggambarkan bahwa kebijakan dan pusat kekuasaan ada pada kepala daerah yaitu pada Gubernur, Bupati, dan Walikota secara hierarkis sesuai aturan yang ditentukan, maka penekanan Tupoksi jabatan struktural Dinas Pendidikan yaitu membantu membina dan mengawasi adalah tidak tepat terhadap sesuatu fungsi yang penting karena jabatan struktural bukan jabatan fungsional dan bukan pula pengambil kebijakan. Birokrasi yang hierarkis terpusat sama sekali tidak berfungsi dengan baik untuk menumbuhkan kualitas masyarakat dan pertumbuhan ekonomi. Mengacu pada prinsip bahwa Dinas Pendidikan merupakan suatu sistem sebagai pihak yang memberi pelayanan kebutuhan sekolah dan sekolah sebagai suatu sistem melaksanakan pelayanan kegiatan belajar mengajar, berimplikasi pada mekanisme yang jelas membuka akses langsung Dinas Pendidikan Provinsi ke Kabupaten dan Kota dan seterusnya ke sekolah atau ke siswa belum tampak sesuai kebutuhan sekolah. Oleh karena itu meskipun tidak ada hubungan hierarkis dalam organisasi, masih diperlukan hubungan kordinatif secara vertikal antara Dinas Pendidikan Provinsi dengan Kabupaten/ Kota terutama berkaitan dengan substansi dan kualitas program kerja. Hal penting yang

dapat diambil dan dijelaskan dari analisis data dan organigram Dinas Pendidikan tersebut diatas berkaitan dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing yaitu:

Desain dan Pola Organisasi Dinas Pendidikan di Jawa Barat



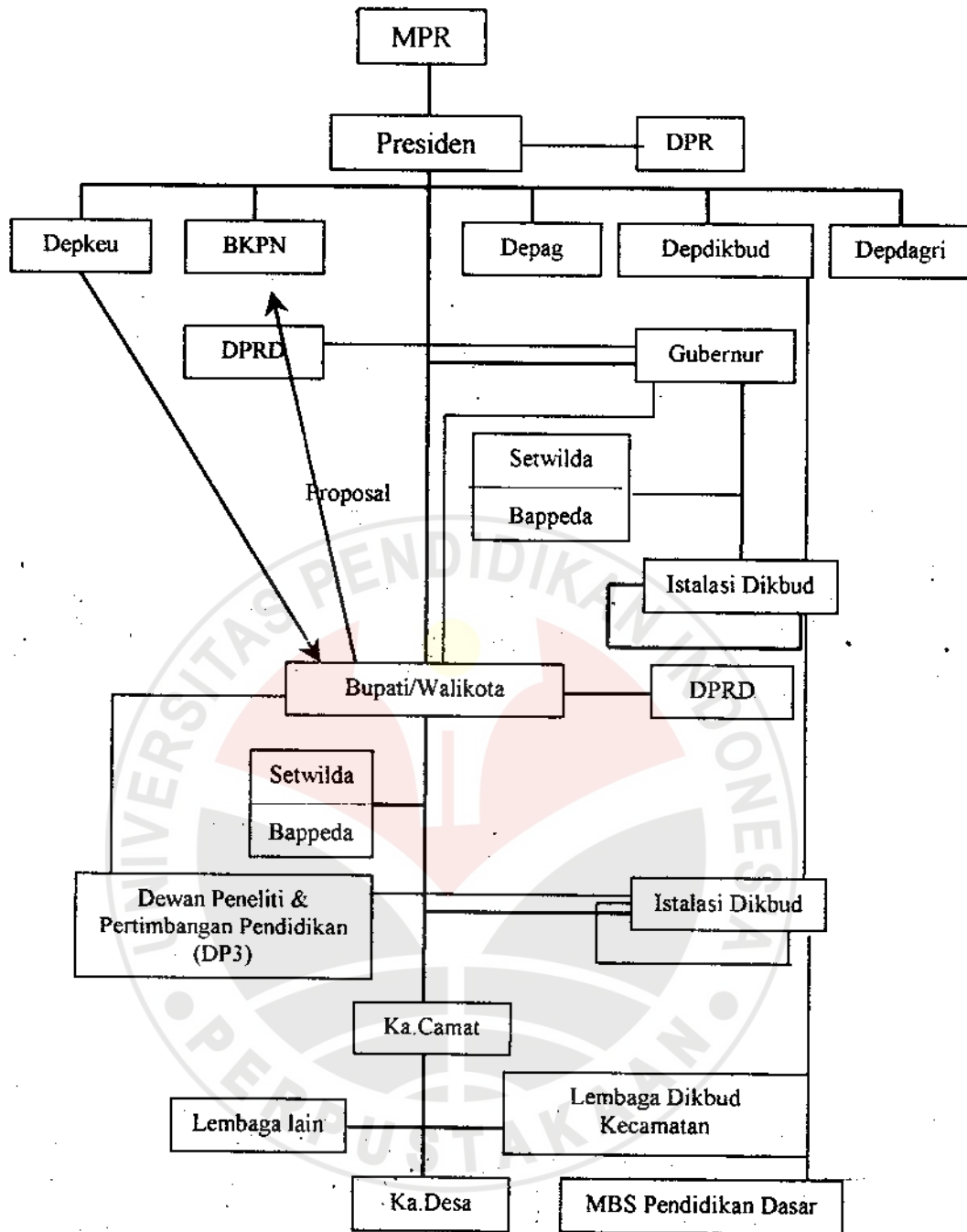
Gambar: 5.5 Pola Organisasi Pendidikan

(1) kebijakan Dinas Pendidikan Provinsi memfasilitasi program yang bersifat strategis diimplementasikan dalam bentuk program yang secara operasional dilaksanakan oleh sejumlah pimpinan proyek yang ada pada Dinas Pendidikan Provinsi; dan (2) Dinas Pendidikan Provinsi memiliki kewenangan dalam hal standarisasi kualitas, pembinaan, dan pengawasan kualitas serta dapat memberikan bantuan pengadaan sarana dan prasarana sekolah atas usul Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Hubungan internal pada Depdiknas, Dinas Pendidikan Provinsi, dan Kabupaten/Kota telah mempunyai pola tetap, tetapi hubungan vertikal diantara mereka dalam bentuk kordinatif dalam urusan pendidikan tidak dapat dilakukan secara optimal, karena terhalang oleh istilah hierarkis atau atasan langsung.

Bagi organisasi pemerintahan hal ini telah menjadi gejala umum sebagaimana dikemukakan Osborn (2000:13) bentuk organisasi pemerintahan yang berkembang adalah birokrasi yang lamban dan terpusat, pemenuhan terhadap ketentuan dan peraturan, dan rantai komando tidak lagi berjalan dengan baik. Implikasinya ketika dunia mulai berubah, pemerintahan tersebut gagal menyesuaikan diri terhadap perubahan itu, karenanya diperlukan penataan kembali (*reinventing*). Berkaitan dengan *reinventing* tersebut dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah di kabupaten/kota Abin Syamsudin (2000:135) mengajukan konsep draft model hubungan vertikal seperti pada gambar 5.6 yang menjelaskan bahwa urusan-urusan pendidikan yang diserahkan kepada kabupaten/kota dikelola oleh instansi yang menangani pendidikan dan kebudayaan. Instansi ini merupakan peleburan dari Dinas P & K Dati II, Kandep Dikbud, dan Kanin Dikbud yang menggambarkan bahwa kebijakan tertinggi ada pada MPR yang dilaksanakan oleh Presiden bermitra dengan DPR. Secara teknis urusan pendidikan dilaksanakan Pemerintahan Kabupaten/Kota didukung oleh Depkeu dan BKPN. Organigram ini menggambarkan penataan kembali hubungan hierarkis ke provinsi, kabupaten/kota, kecamatan sampai ke sekolah. Proses manajemennya dalam merespon perubahan-perubahan masih perlu dilakukan penyesuaian terhadap semangat otonomi dan pemberdayaan atas prakarsa sendiri, tetapi tetap terpantau, sehingga pada sembarang komponen tidak menyebabkan usangnya strategi dalam manajemen.

Draft Model Desentralisasi Pengelolaan Pendidikan



Gambar: 5.6 Draf Model Hubungan vertikal organisasi pendidikan
 Sumber: Abin Syamsudin Makmun, Tb. (2001:136)

Karenanya dibutuhkan struktur dan mekanisme birokrasi yang kondusif untuk berkembangnya gagasan-gagasan serta pemikiran yang dapat mendorong inovasi dalam

sistem dan proses pendidikan secara berkelanjutan dan berkualitas. Hubungan Dinas Pendidikan dalam implementasi otonomi daerah adalah hubungan sesama pengelola pendidikan yang melekat pada Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai pengambil kebijakan dimana struktur tatakerja organisasinya menunjukkan kewenangan, kekuasaan dan tanggungjawab secara terpisah. Urusan birokrasi dan administrasi ketatausahaan masih lebih dominan bersifat rutin, secara struktural hanya memberi sedikit keterkaitan institusional dan peluang inisiatif bagi kegiatan belajar mengajar (KBM) dikelas, dilaboratorium dan praktek lapangan secara fungsional untuk merespon misi yang dinyatakan. keterbatasan ini berdampak pada lemahnya pelayanan kebutuhan sekolah.

Bertitik tolak pada tema: *“Penyelenggara pendidikan menginterpretasikan tugas pokok dan fungsi sesuai struktur organisasi tata kerja pada Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut dan Kota Bandung dalam rangka memfasilitasi dan memberikan pelayanan kebutuhan satuan pendidikan sebagai implementasi kebijakan otonomi daerah”* dapat disimpulkan bahwa: “Penyelenggara pendidikan pada Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut dan Kota Bandung menginterpretasikan tugas pokok dan fungsi dalam struktur organisasi tata kerja sesuai eselonering dan nomenklatur adalah menganut paradigma birokrasi dengan pola *“top down system”*. Desainnya belum mengacu kepada prinsip pemberdayaan dalam memfasilitasi dan memberikan pelayanan kebutuhan satuan pendidikan, hal ini ditandai oleh: (1) kebijakan institusi dilakukan atas dasar kebutuhan para pemimpin pada tiap tingkatan vertikal, dimana hubungan vertikal dan horisontal yang bersifat konstruktif tidak terpenuhi; (2) intervensi Dinas Pendidikan terhadap penyelenggaraan sekolah masih cukup tinggi yaitu masih mengedepankan sikap sentralistik bukan demokrasi atau

pemberdayaan pendidikan; dan (3) bagi satuan pendidikan sistem sentralistik yang tadinya pada pemerintah pusat telah dipindahkan ke pemerintah daerah, artinya bagi sekolah perubahan itu hanya perpindahan dari pusat ke daerah, tidak ke sekolah.

Kesimpulan ini memberi makna bahwa alur atau model tersebut mempertegas profil dinas pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut, dan Kota Bandung birokrasinya kurang efektif karena ruang pemberdayaan fungsi-fungsi manajemen sekolah belum terbuka, sebagai akibatnya pengembangan organisasi sekolah tetap berada pada ruang yang sempit dan terjebak pada keterbatasan akses masing-masing. Sebagai implikasinya adalah *“munculnya sengketa kapling secara vertikal diantara organisasi Dinas Pendidikan Provinsi dengan Kabupaten/Kota maupun horisontal antara Kabupaten maupun kota yang jika dibiarkan berlanjut, maka lama kelamaan bisa berubah menjadi sengketa orientasi kewenangan”*. Sebagai solusinya diperlukan model desain organisasi pendidikan di provinsi dan kabupaten/kota serta sekolah yang lebih otonom bersifat dinamik kearah perubahan kualitatif yang kompetitif dalam arti luas.

3. Budaya, Perilaku, Iklim dan Lingkungan Organisasi Pendidikan (Dinas Pendidikan) dalam Implementasi Otonomi Daerah untuk Memberdayakan Satuan Pendidikan

Secara teoritik kedudukan provinsi adalah memfasilitasi kegiatan pembinaan, pengembangan, dan pengawasan penyelenggaraan pendidikan di provinsi, sedangkan Kabupaten/Kota melaksanakan pelayanan teknis operasional, administrasi umum, dan menentukan kebijakan sesuai kewenangan dan kekuasaannya.

a. Budaya, perilaku, Iklim dan Lingkungan Organisasi Pendidikan (Dinas Pendidikan)

Secara teoritis suatu organisasi terdiri dari pemimpin, para pengikut pimpinan itu, atasan, rekan sejawat, organisasi, dan tuntutan pekerjaan. Keadaan ini tidaklah inklusif, tetapi suatu iklim yang berisi beberapa komponen atas dasar fungsinya masing-masing saling berinteraksi dan penting diketahui pemimpin. Budaya organisasi menggambarkan perilaku para personelnya dipengaruhi iklim organisasi terikat pada aturan sebagai faktor penting untuk menjamin mekanisme kerja pada semua lini dan level dapat terlaksana dengan baik. Kesadaran akan tanggungjawab pada lingkungan dan kehendak untuk berinteraksi dengan lingkungan akan membantu meyakinkan persetujuan pasar yang penting untuk melanjutkan kelangsungan hidup atau kegiatan organisasi. Dalam iklim organisasi beberapa komponen yang saling berinteraksi secara vertikal antara Depdiknas, Dinas Pendidikan Provinsi dan Kabupaten/Kota atas dasar kesamaan fungsi dalam menjalankan fungsinya memberikan pelayanan kepada satuan pendidikan.

1) Budaya Organisasi

Budaya organisasi adalah suatu persepsi bersama yang dianut oleh anggota-anggota organisasi. Budaya organisasi menekankan pentingnya norma-norma kelompok kerja, sentimen-sentimen, nilai-nilai, dan interaksi-interaksi yang muncul di tempat kerja pada saat mereka menggambarkan sifat dan fungsi-fungsi organisasi mengacu kesuatu sistem makna bersama (*shared meaning*) yang dianut oleh anggota. Analisis data menunjukkan bahwa Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut, dan Kota Bandung manajemen pendidikannya cenderung mencerminkan budaya dan perilaku birokratis, yaitu masih jauh dari budaya pemberdayaan. Pada dasarnya perilaku dan budaya kerja maupun pola manajemen pendidikan di Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam memberikan pelayanan penyelenggaraan sekolah masih cenderung sama dengan sebelum implementasi kebijakan otonomi daerah yaitu hirarkis birokratis. Hal ini ditandai bahwa secara umum budaya para pegawai Dinas Pendidikan dalam melaksanakan tugasnya atas dasar instruksi atasan dan atau ada permintaan masyarakat yang dapat diberikan atas persetujuan atasan dan atauran yang berlaku. Nilai-nilai, dan interaksi-interaksi yang muncul di tempat kerja dalam membangun jaringan hubungan cenderung didasarkan latar belakang koneksi yang ditandai paternalisme yang kuat, budaya senioritas dan usia serta kedudukan jabatan yang tinggi masih memainkan peranan cukup penting dalam segala hubungan organisasi. Interaksi-interaksi kerja menunjukkan cara kerja birokrasi yang kaku dan kompleks belum menghargai profesionalisme.

Dalam hal rekrutmen kepala sekolah telah menjadi budaya bahwa hanya didasarkan pada urutan jenjang kepangkatan bukan pada karier profesionalisme. Dinas Pendidikan maupun lembaga profesi yang memayunginya seperti PGRI tidak membekali