

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perangkat legitimasi desentralisasi yang telah disahkan memberikan isyarat bahwa otonomi daerah mulai dilaksanakan. Kendati implementasinya terlambat, namun semangat daerah mulai terasa untuk memacu pembangunan dengan menempatkan basis kebutuhan masyarakat sebagai prioritas. Tidaklah berlebihan bahwa restrukturisasi kewenangan sebagaimana diamanatkan dalam UU. No. 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah, dan UU. No. 25 Tahun 1999, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, merupakan babak baru yang telah diukir bangsa ini sebagai bukti kebijakan yang bertautan dengan konsep pemerataan dan kesetaraan yang selama ini kurang diperhatikan.

Kebijakan yang dibuat selama ini berasal dari pemerintah pusat di Jakarta, sehingga apapun bentuk operasional dari suatu kebijakan, termasuk kebijakan dalam bidang pendidikan selalu diintervensi, apa lagi kebijakan yang berkaitan dengan mutu, relevansi, serta efisiensi pendidikan. Dalam hal pengelolaan pendidikan saja, Djarn'an Satori (2000) menyebutkan bahwa telah terjadi pergeseran kewenangan dengan kebijakan desentralisasi pengelolaan pendidikan yang menunjukkan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah (pusat) ke daerah otonom dengan menempatkan kabupaten/kota sebagai sentra desentralisasi. Dengan demikian membawa implikasi pelimpahan wewenang manajemen ke setiap sekolah.

Pelimpahan wewenang dalam agenda desentralisasi tentunya tidak secara langsung dapat diaplikasikan tanpa prasyarat tertentu. Salah satu

prasyarat yang sangat penting adalah menata kembali institusi lembaga penyelenggara sistem pendidikan. Kendati dalam PP. No. 65 Tahun 1951 ditegaskan bahwa daerah (provinsi) diberikan kewenangan mengelola pendidikan di sekolah dasar, namun kewenangan saat ini semakin besar dan luas mencakup kepentingan pendidikan pada jalur sekolah (mulai dari taman kanak-kanak hingga perguruan tinggi) serta pendidikan pada jalur luar sekolah.

Tuntutan relevansi program pendidikan dan restrukturisasi institusi (lembaga penyelenggara sistem pendidikan) dengan kebutuhan pembangunan daerah semakin dibutuhkan yang mengharuskan berbagai kantor dinas, seperti dinas pendidikan harus disesuaikan atau bahkan perlu penggabungan (*merger*). Kasus pengelolaan sekolah dasar dengan sistem dua atap yakni: (1) Pemerintah Daerah, *cq* Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, (2) Pemerintah Pusat, *cq*. Kantor Wilayah Departemen Pendidikan Nasional, dipandang tidak lagi efisien untuk menyelenggarakan sistem pendidikan di daerah. Sebenarnya dalam rambu-rambu tugas pengelolaan tersebut cukup jelas, dimana Dinas Pendidikan dan Kebudayaan berkewenangan dalam hal *man, money, material* (3M) sementara Depdiknas mengelola kurikulum, metode atau yang berkaitan dengan mutu pendidikan serta penyelenggaraan pendidikan di tiap institusi. Akan tetapi dalam tugas operasional, praktek pembagian tugas tetap saja ditafsirkan rancu dan bahkan terkesan adanya unsur pelanggaran yang menyebabkan posisi sekolah semakin terjepit, terutama banyaknya kebijakan yang harus diaplikasikan.

Berawal dari kebutuhan daerah dan tuntutan relevansi program pendidikan dan restrukturisasi institusi di atas, maka *merger* dua instansi

penyelenggara sistem pendidikan tersebut merupakan kebutuhan mendesak. Di samping proses *merger* dilaksanakan dalam upaya untuk mencapai kebutuhan daerah, upaya peningkatan mutu pendidikan adalah kilas balik kebijakan otonomi yang harus dijawab secara simultan. Dua kepentingan itu ibarat dua sisi mata uang logam, dan apabila kita jujur menilai maka penempatan personil (pegawai) yang berkualitas adalah kata kunci dalam strategi pelaksanaan desentralisasi pendidikan.

Udin Syaefuddin Sa'ud (materi perkuliahan, September 2001) pernah mengatakan bahwa operasionalisasi sistem desentralisasi tidaklah mudah. Setiap alternatif memerlukan konsep yang jelas dengan penerapan yang fleksibel. Di sisi lain, Steinberg dan Austern (1979) menjelaskan bahwa manajemen yang efektif merupakan kata kunci dalam desentralisasi yang akan memastikan terpeliharanya produktivitas kerja.

Dalam UU. No. 20 Tahun 2003 Bab XI ditegaskan bahwa tenaga penyelenggara sistem pendidikan merupakan bagian dari tenaga kependidikan. Pada pasal 39 dijelaskan:

- (1) Tenaga kependidikan bertugas melaksanakan administrasi, pengelolaan, pengembangan, dan pelayanan teknis untuk menunjang proses pendidikan pada satuan pendidikan.
- (2) Pendidik merupakan tenaga profesional yang merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi.

Dengan memperhatikan kutipan yang tertera di atas, dapat diketahui bahwa tenaga kependidikan adalah tenaga penyelenggara sistem pendidikan yakni tenaga yang memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan sistem pendidikan dengan memberikan pelayanan teknis. Mereka terdiri atas tenaga

yang berasal dari kalangan fungsional kependidikan dan tenaga struktural yang memiliki legitimasi untuk melaksanakan tugas-tugas pada kantor dinas pendidikan.

Apabila dihubungkan dengan komposisi tenaga struktural pada instansi baru yang diberi nama Dinas Pendidikan Kabupaten Indragiri Hulu ditemukan fenomena penempatan yang belum proporsional, dan diprediksi akan menimbulkan dampak negatif terhadap aspek produktivitas kerja tenaga struktural kependidikan tersebut. Dalam konteks ini dipandang perlu mengemukakan data dukungan berdasarkan temuan prasurvei yang dilakukan dalam kurun waktu tertentu sesuai dengan izin Direktur PPS-UPI No. 605/JJ33.7/-PL.03.06/2002, tanggal 12 Juli 2002. Data dan informasi ini mengungkapkan sejumlah fenomena produktivitas pada Dinas Pendidikan Indragiri Hulu yang dilihat dari efektivitas dan efisiensi kerja sebagaimana berikut ini.

1. Efektivitas Kinerja.

Fenomena efektivitas kerja diungkapkan dari fakta empiris berdasarkan pengamatan, meliputi;

- a) Penugasan pekerjaan berdasarkan penunjukkan langsung, dan kadang kala tidak relevan dengan posisi jabatan. Individu yang mengemban tugas tersebut berdasarkan loyalitas. Seharusnya penentuan pekerjaan bukan sebatas loyalitas melainkan cakap, terampil dan inovatif yang mampu mengaplikasikan program kerja secara baik, terarah, serta berorientasi pada kualitas dan tanggung jawab yang tinggi.
- b) Rapat koordinasi hanya dilakukan pada tataran eselon tertentu dan sangat jarang dilaksanakan rapat staf, sehingga pemberian informasi

tentang pekerjaan secara individu dalam satu bagian tertentu. Fenomena ini akan menghambat produktivitas kerja secara totalitas.

- c) Tenaga potensial (alumni magister pendidikan dan sarjana pendidikan) belum diberdayakan secara optimal menyebabkan kreativitas dan inovasi yang mereka miliki hanyalah sebuah potensi yang terselubung. Apabila mereka diberdayakan secara baik dan proporsional maka ide, pandangan, dan inovasi yang dimiliki mereka akan berkembang baik sebagai prasyarat untuk mewujudkan organisasi yang bermutu dalam memberikan pelayanan penyelenggaraan pendidikan yang profesional.
- d) Karena belum disusun standar pelayanan minimal bagi sebuah Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten, maka kinerja pelayanan kepada sekolah masih mengikuti pola lama. Tenaga struktural yang berasal dari Dinas Pendidikan dan Kebudayaan mengembangkan budaya kerja dalam birokrasi pendek, sementara mereka yang berasal dari Kandepkab mengembangkan model pusat. Dikotomi tersebut masih berlangsung sampai saat ini.
- e) Pengerjaan tugas sepertinya belum memfokuskan pada visi, misi, tujuan, dan strategi yang dituangkan dalam program kerja. Fenomena kegiatan PORSENI membuktikan bahwa masih ditemukan tumpang tindih dengan instansi lain, sebenarnya harus diakui bahwa Dinas Pendidikan memiliki kewenangan dalam berbagai bentuk pendidikan anak. (Hasil observasi prasarvai dan observasi penelitian).

2. Efisiensi Kinerja

Bila efektivitas diukur dari ketepatan program dan relevansi pekerjaan, maka efisiensi kinerja diarahkan pada relevansi, kualifikasi dan waktu.

Terdapat sejumlah fenomena yang berkembang sehubungan dengan efisiensi Tenaga Struktural Kependidikan pada Dinas Pendidikan Kabupaten Indragiri Hulu, meliputi:

- a) Hari kerja senin sampai sabtu dan jam kerja 8.00 s/d 14.00 WIB merupakan kebijakan yang ditetapkan pemerintah setempat dalam melaksanakan agenda pembangunan dalam bidang pemerintahan, termasuk dalam bidang penyelenggaraan sistem pendidikan. Kendati demikian, hari dan jam kerja tersebut hanya berlaku bagi tugas-tugas yang berkaitan dengan rutinitas. Sedangkan tugas proyek mengharuskan mereka untuk menambah jumlah jam kerja dan penggunaan hari tertentu sebagai bagian dari lembur kantor yang secara pasti akan membawa konsekuensi penyediaan honor, kendati menambah jumlah hari dan jam kerja tetap saja diminati.
- b) Ironisnya pekerjaan yang berkaitan rutinitas hanya dilakukan antara pukul 8.45 s/d 11.30 WIB, sedangkan pada jam 8.00-8.30 dihabiskan oleh kegiatan pengarahan pimpinan dan ngobrol lepas. Sementara pada antara pukul 12.00 - 14.00 WIB merupakan waktu yang sulit menemukan tenaga struktural untuk mengurus sesuatu berkaitan dengan tugas kedinasan pendidikan (sekolah dan tugas pendidikan luar sekolah lainnya).
- c) Diprediksi sebagai konsekuensi penempatan yang belum didasarkan atas kualifikasi, maka budaya menunggu petunjuk (juklak dan juknis) menjadi bagian yang tidak terpisahkan. Sebenarnya era otonomi memberikan kepada setiap personil organisasi untuk mengembangkan kreativitas dan inovasi dalam koridor menjawab kebutuhan daerah.

- d) Proses penyaluran sarana dan prasarana pendidikan masih belum tepat waktu, seperti penyediaan alat peraga dan buku sekolah yang didistribusikan pada akhir semester, sehingga nilai guna bagi siswa pada tahun pelajaran tersebut menjadi berkurang, kecuali alat dan buku-buku yang masih bisa dipergunakan dalam semester selanjutnya atau pada tahun pelajaran yang akan datang.
- e) Komunikasi interaktif antar bilik kantor masih menyisakan masalah yang bersumber dari budaya organisasi terdahulu, menyebabkan sulitnya untuk menyamakan konsep dan persepsi. Berdasarkan fenomena ini diprediksi akan terjadi keterlambatan tertentu (tidak efisien) dalam menuntaskan pekerjaan, atau kesalahan dalam menyelesaikan tugas. (Hasil observasi prasurvei dan observasi penelitian).

Menyikapi fenomena yang berkembang sebagaimana dikemukakan di atas adalah kondisi krusial yang membutuhkan perhatian serius dari pihak-pihak berkepentingan, terutama pimpinan instansi. Apabila dibiarkan berlarut, maka produktivitas kerja tenaga struktural kependidikan di Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten Indragiri Hulu di masa depan akan memunculkan permasalahan baru yang bergeser kepada mengatasi masalah Pejabat, bukan lagi mengatasi masalah peningkatan mutu pendidikan yang diinginkan oleh masyarakat.

Bila demikian adanya, menarik untuk dipersoalkan adalah bagaimana produktivitas kerja tenaga struktural kependidikan pada Dinas Pendidikan Kabupaten yang ideal? Era otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada daerah (Pemerintah Kabupaten/Kota) untuk berbuat terbaik dalam menjawab kebutuhan perlu dicarikan solusinya, sedikitnya memberikan



patokan bagi pelayanan minimal yang harus dilakukan Tenaga Struktural Kependidikan dalam menyelenggarakan sistem pendidikan di daerah. Oleh karena itu, perlu ditekankan bahwa tidak ada yang namanya pendidikan daerah, yang ada adalah pendidikan nasional dilaksanakan di daerah. Aneka pengelolaan dan pengembangan setiap daerah menjadi wahana memperkaya manajemen pendidikan bangsa. Melalui penelitian ini, dianalisis tentang Produktivitas Kerja Tenaga Struktural Kependidikan Dinas Pendidikan Kabupaten, di samping relevan dengan disiplin ilmu yang ditekuni saat ini, pada sisi lain diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam menyelenggarakan sistem pendidikan yang profesional sebagai bentuk pembenahan terhadap kelemahan kinerja pengelolaan pendidikan nasional selama ini.

B. Masalah Penelitian

Mengingat masalah sekitar produktivitas Tenaga Struktural Kependidikan relatif luas dan kompleks, maka dalam studi ini dibatasi dengan merumuskan masalah yang berbunyi:

Bagaimana Produktivitas Tenaga Struktural Kependidikan pada Dinas Pendidikan Kabupaten Indragiri Hulu *pascamerger* organisasi pada era Otonomi Daerah?

Permasalahan di atas difokuskan tentang produktivitas kerja (efektivitas dan efisiensi) Tenaga Struktural Kependidikan. Artinya pegawai yang memiliki eselon pada Dinas Pendidikan Kabupaten Indragiri Hulu *pascamerger* organisasi yang dirinci dalam pertanyaan berikut:

1. Bagaimana efektivitas implementasi kebijakan kependidikan di Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten Indragiri Hulu?;

- a. Bagaimana perencanaan pembangunan pendidikan di Kabupaten Indragiri Hulu?
 - b. Bagaimana pula program pemberdayaan pendidikan di daerah yang diimplementasikan jika dilihat dari legitimasi formal?
 - c. Bagaimana pelaksanaan kegiatan sesuai perencanaan strategik?
 - d. Bagaimana implementasi program pengawasannya?
2. Bagaimana efisiensi agenda kependidikan yang diimplementasikan oleh Tenaga Struktural Kependidikan pada Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten setempat?
- a. Bagaimana fasilitas yang tersedia digunakan secara efisien dalam melaksanakan program kerja?
 - b. Bagaimana pemberdayaan staf di tiap bagian (seksi) pada Dinas Pendidikan tersebut diberdayakan sebagai potensi dalam mengimplementasikan program kerja?
 - c. Bagaimana ketepatan waktu dalam mengimplementasikan seluruh agenda program kerja yang ditugaskan kepada setiap tenaga kependidikan tersebut?
3. Bagaimana era otonomi daerah dipahami secara baik oleh pimpinan instansi sehingga memberikan peningkatan produktivitas kerja bagi Tenaga Struktural Kependidikan Dinas Pendidikan Kabupaten sebagai bentuk optimalisasi pemberdayaan potensi daerah?

C. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan produktivitas kerja (efektif dan efisien) Tenaga Struktural Kependidikan Dinas



Pendidikan Kabupaten Indragiri Hulu *pascamerger*. Sedangkan secara dirumuskan sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis efektivitas kinerja Tenaga Struktural Kependidikan pada Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten setempat dengan rincian:
 - a. Sistem perencanaan pendidikan setempat.
 - b. Program pemberdayaan pendidikan di sana yang diimplikasikan dilihat dari legitimasi formal.
 - c. Pelaksanaan kegiatan sesuai perencanaan strategik.
 - d. Pengawasan pendidikan.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis efisiensi implementasi tugas Pejabat Struktural Dinas Pendidikan Kabupaten dilihat dari:
 - a. Pemberdayaan staf secara optimal.
 - b. Ketepatan waktu.
 - c. Penggunaan fasilitas;
3. Pemahaman otonomi oleh daerah Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten dalam mengoptimalkan pemberdayaan potensi daerah sebagai formula baru untuk meningkatkan produktivitas kerja.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dihasilkan dari penelitian ini, antara lain dari dimensi teoritis dapat memperkaya kajian keilmuan dalam konsep produktivitas sumber daya manusia. Dari aspek efektivitas dan efisiensi kinerja tenaga kependidikan yang diteliti diperoleh gambaran yang jelas sehingga mendukung dan membangun suatu teori atau sebaliknya membatalkan teori yang dikembangkan sebelumnya.

Secara praktis bermanfaat untuk menilai produktivitas kerja, baik dalam aspek efektivitas kerja maupun efisiensi yang dikaitkan dengan upaya meningkatkan mutu penyelenggaraan sistem pendidikan sebagai wujud implementasi konsep kebijakan otonomi daerah. Setelah diketahui gambaran empirik kualitas kinerja setiap komponen yang dianalisis (efektivitas dan efisiensi) pada gilirannya memberikan manfaat bagi perbaikan kinerja bersangkutan serta pengembangan pendekatan kooperatif dalam rangka menjawab kebutuhan pendidikan bermutu sebagaimana diharapkan masyarakat.

Bagi penulis sendiri, penelitian ini memberikan makna khusus dalam koridor multi manfaat antara lain: (1) memperluas wawasan tentang studi kualitatif, (2) memperluas pengetahuan tentang produktivitas kerja yang berkaitan dengan efektivitas dan efisiensi peningkatan mutu organisasi, serta (3) menambah pengetahuan baru tentang konsep peningkatan produktivitas dalam era otonomi daerah. Dengan kajian komprehensif tentunya membuka peluang untuk menyusun standar pelayanan minimal bagi tenaga struktural kantor Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota, kendati tingkat permasalahan yang dihadapi di tingkat lapangan sangat jauh berbeda dan suatu ketika upaya mewujudkan standar pelayanan minimal (SPM) semestinya sampai ke sana bahkan dapat saja dijadikan kebijakan strategis yang simultan dengan tujuan bukan untuk membatasi kewenangan pemerintah daerah.

E. Kerangka Penelitian

Kerangka penelitian seperti dituangkan pada Gambar 1.1. disusun berdasarkan kebutuhan peningkatan produktivitas kerja tenaga struktural kependidikan pada Dinas Pendidikan Kabupaten dalam rangka menjawab

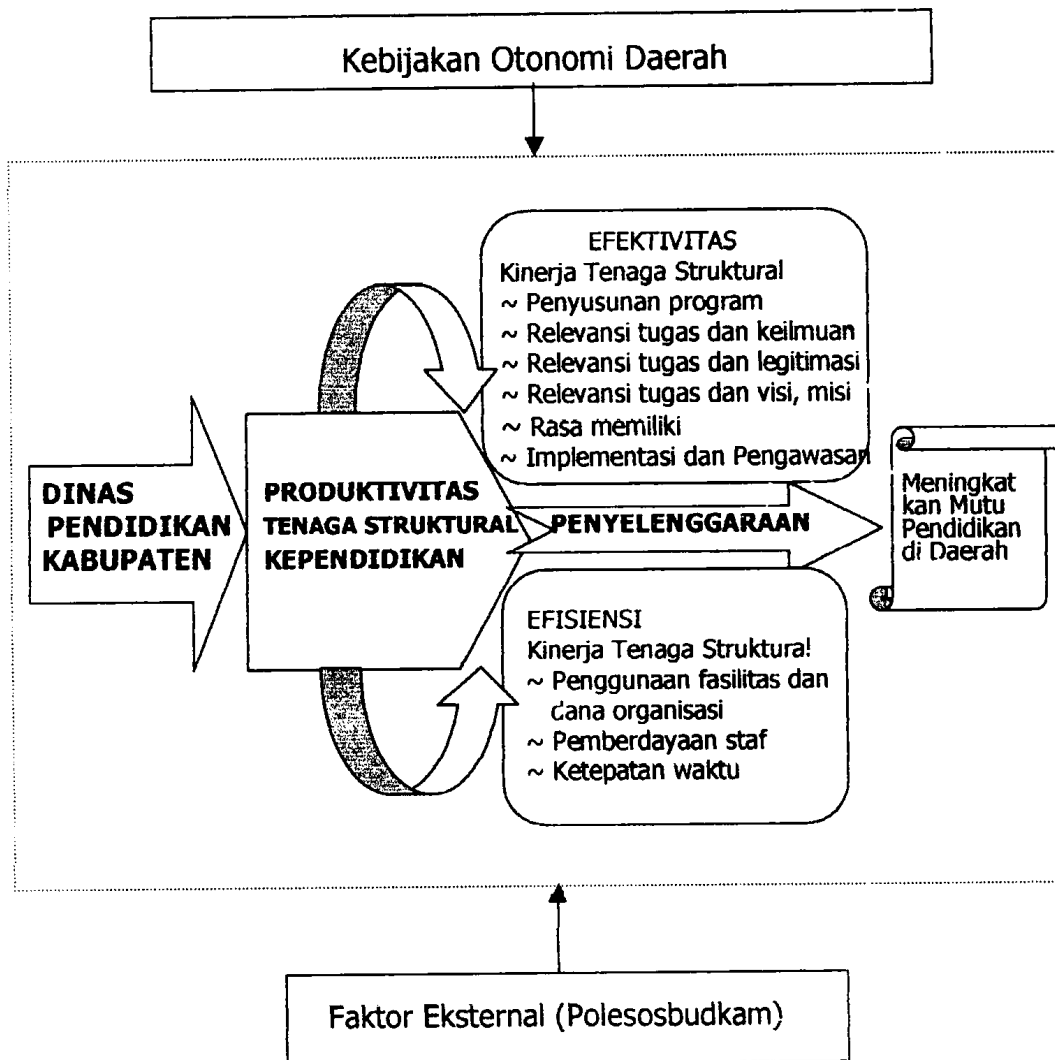
kebutuhan daerah terhadap pendidikan bermutu. Kerangka dasar ini merupakan pandangan global terhadap alur penelitian mulai dari fenomena faktual, konsep, teori-teori dan faktor lain yang mendukung, serta substansi permasalahan dan hasil yang diharapkan.

Uraian diatas didasari oleh karena kerangka penelitian merupakan pola pikir yang diambil dalam melihat realita objek yang diteliti. Kerangka penelitian juga merupakan serangkaian konsep, gagasan, ide pikiran yang tersusun secara sistematis, logis dan runtut, sehingga merupakan pola kerja dan pola pikir serta pegangan didalam penelitian.

Mengenai hal ini, Nasution (1988) mengemukakan bahwa paradigma yang merupakan acuan kerangka berpikir dalam suatu penelitian adalah suatu perangkat kepercayaan, nilai-nilai suatu pandangan tentang dunia luar. Uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kerangka berpikir adalah perangkat yang mendasari penelitian secara jelas dan dilandasi oleh nilai-nilai ilmiah.

Bila dikaitkan dengan masalah penelitian yang akan dilakukan pada tenaga struktural Dinas Pendidikan Kabupaten Indragiri Hulu maka akan terdapat korelasi antara teori yang telah dikemukakan dengan temuan penelitian yang didapatkan yaitu mulai dari efektivitas implementasi kebijakan yang telah disusun, dilaksanakan dan teknik pengawasannya, sampai pada efisiensi Implementasi tugas pejabat struktural Dinas Pendidikan Kabupaten Indragiri Hulu, dijabarkan dalam uraian penggunaan fasilitas, pemberdayaan staf dan ketepatan waktu dalam bekerja.

Untuk lebih memudahkan pemahaman akan keterkaitan antara masing-masing komponen yang diteliti dapat dilihat dari visualisasi kerangka penelitian sebagaimana gambar berikut ini:



Gambar 1.1
Kerangka Penelitian

