



PENGUATAN INSTITUSI PENDIDIKAN YANG RESPONSIF

Seiring dengan muatan kewenangan yang dikandung oleh UU Nomor 22 Tahun 1999, maka kebijakan pembangunan Kabupaten/Kota se Provinsi Papua diarahkan pada empat titik krusial, mencakup sektor : pendidikan, kesehatan, ekonomi rakyat, dan infrastruktur perhubungan. Dalam bidang pendidikan, implementasi kebijakan pemerintah kabupaten/kota masih diperhadapkan pada situasi problematik yang amat serius. Di satu pihak ada keinginan yang sangat kuat untuk meningkatkan mutu sumberdaya manusia terdidik dan terampil, tetapi di lain pihak daya dukung institusi pendidikan ke arah itu ternyata tidak cukup kuat. Walau keinginan memajukan sektor pendidikan telah dibangun atas dasar dengan komitmen politik pemerintah daerah yang telah termanifestasikan ke dalam berbagai bentuk kebijakan dan program, tetapi ternyata belum memperoleh respon dukungan optimal dengan tindakan administratif dan manajemen institusi pada tataran birokrasi pendidikan.

Sektor pendidikan ternyata masih terkendala oleh berbagai faktor, terutama pada tataran penerjemahan komitmen politik menjadi kebijakan strategis dan taktis serta pada tataran implementasi di hampir semua intitusi teknisnya. Tak urung yang tampak adalah responsivitas lamban dan bersifat semu semata sehingga hanya dapat mengembangkan produk pendidikan yang mengecewakan. Kendala responsivitas tersebut, pada dasarnya dipicu oleh renggangnya hubungan institusi pendidikan dan birokrasi pemerintahan. Konsekwensi logisnya dapat dirujuk pada resistensi terhadap kebijakan pendidikan. Walaupun akhir-akhir ini muncul fenomena baru yang mewacanakan *orientasi hasil* sebagai parameter penting dalam menilai keberhasilan pendidikan. Sebut saja, misalnya: pandangan dari seorang tokoh pendidikan yang menyatakan bahwa :

Dalam rangka peningkatan kualitas sumberdaya manusia di Tanah Papua, Pemerintah Daerah telah melakukan banyak hal dan kita sudah dapat melihat hasilnya. Hasil penting yang telah dicapai adalah meningkatnya kesempatan belajar bagi seluruh masyarakat Papua serta meningkatnya lulusan orang Papua yang dapat ditampung di berbagai Perguruan Tinggi di Papua dan di luar Papua. Tetapi, hal ini akan lebih baik lagi jika ada kesamaan sikap dan laku kebijakan antar institusi pendidikan. (Pejabat Dinas Pendidikan, Provinsi Papua. Hasil wawancara Policy Tim, Awal Pebruari 2004)

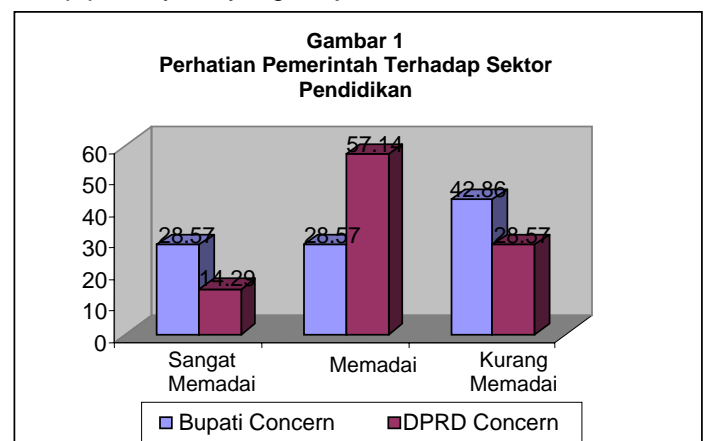
Kendati pendekatan yang berorientasi pada hasil seperti terungkap di atas menunjukkan nilai positif, tidak berarti bahwa cerita dalam dunia pendidikan akan mengembirakan. Terbukti kemudian, akan banyak isu-isu penting yang membutuhkan perhatian ketika ditelaah dengan pendekatan *orientasi proses*. Kelemahan responsivitas kelembagaan di sektor pendidikan itu, dapat diidentifikasi menurut temuan *Government and Decentralization Survey* (GDS) 2002, yang mengindikasikan bahwa pada tataran implementasi kebijakan, sektor pendidikan mengalami hambatan struktural yang justru bermula dari pusat-pusat kebijakan tertinggi di pemerintahan.

AGENDA MASALAH

Kemampuan Pemerintah Daerah dalam menanggapi secara cepat dan tepat terhadap berbagai permasalahan pendidikan adalah suatu tuntutan di era otonomi daerah, mengingat bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan yang cukup untuk mengambil sikap dan tindak kebijakan yang koheren dan relevan dengan aspirasi masyarakatnya. Tetapi faktanya, sikap dan tindak bijak itu masih mengandung bias-bias masalah yang memerlukan perhatian serius. Sejumlah permasalahan yang terungkap dalam GDS 2002 sesungguhnya cukup signifikan berdampak pada capaian hasil adalah : derajat perhatian pemerintah derajat hubungan kerja, manajemen keluhan, respon layanan, dukungan pembiayaan, dukungan staf dan dukungan infrastruktur.

1. Derajat Perhatian Pemerintah

Masalah mendasarnya adalah derajat perhatian pemerintah terhadap sektor pendidikan. Terbukti sebagaimana data yang diterakan pada Gambar 1, di mana terhadap pertanyaan yang di ajukan :



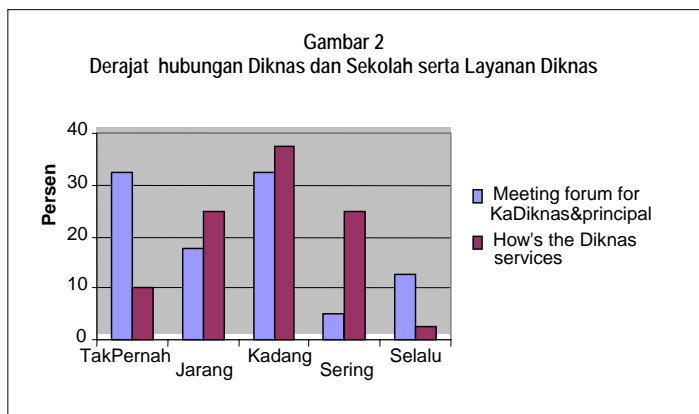
“Bagaimana perhatian Bupati/Walikota dan DPRD di bidang pendidikan”, menghasilkan opini responden bahwa legislatif

(DPRD Kabupaten/kota) lebih *concern* dalam dunia pendidikan daripada eksekutif (Bupati/Walikota).

Bahkan kecenderungannya, perhatian pihak eksekutif justru dinilai kurang memadai. Temuan ini cukup mengejutkan karena sesungguhnya Bupati/Walikota telah menempatkan sektor pendidikan sebagai prioritas kebijakan pembangunannya. Kesalahan yang terjadi bukan pada sisi kebijakannya, tetapi lebih pada responsivitas institusi dalam mengimplementasikan kebijakan itu.

2. Derajat Hubungan Pemerintah dan Layanan

Ketakberdayaan sekolah mengakses kesempatan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan kebijakan pendidikan adalah wajah lain dari dunia pendidikan di Provinsi Papua. Salah satu indikator yang dapat digunakan untuk menjelaskan hal ini adalah forum-forum pertemuan antara Dinas Pendidikan dan Kepala Sekolah untuk membahas hal-hal seperti : kemajuan belajar siswa, pengembangan sekolah, dan proses belajar mengajar, yang tidak terlalu intensif. Bahkan sebagian terbesar responden berpendapat bahwa forum-forum pembahasan seperti itu menyatakan pendapatnya antara : “tak pernah” sampai “kadang-kadang” saja dilakukan. Demikian halnya dengan dengan derajat layanan Dinas Pendidikan kepada para Kepala Sekolah di wilayahnya.



Padahal, forum-forum yang demikian itu sesungguhnya sangat dibutuhkan dalam rangka pemecahan masalah secara dialogis dan demokratis. Forum pembahasan juga dapat berfungsi sebagai ajang sosialisasi ide/gagasan atau arah kebijakan dalam dunia pendidikan. Lebih dari itu, forum ini dapat juga difungsikan sebagai instrumen dalam rangka KISS (Koordinasi, Integrasi, Sinkronisasi, Simplikasi) berbagai kegiatan. Oleh karena forum-forum pertemuan institusional yang dilakukan dengan frekwensi yang sedikit itu, maka dapat dipastikan akan banyak dijumpai kesenjangan opini, sikap, dan perilaku kebijakan. Apalagi jika hal ini dikaitkan dengan fenomena lain seperti derajat layanan Dinas Pendidikan kepada Sekolah-sekolah di wilayahnya yang merujuk pada kondisi layanan tergolong rendah. Data GDS 2002 (Gambar 2), sekaligus membuktikan bahwa Dinas Pendidikan Kabupaten/kota di Papua tidak responsive terhadap kebutuhan sekolah.

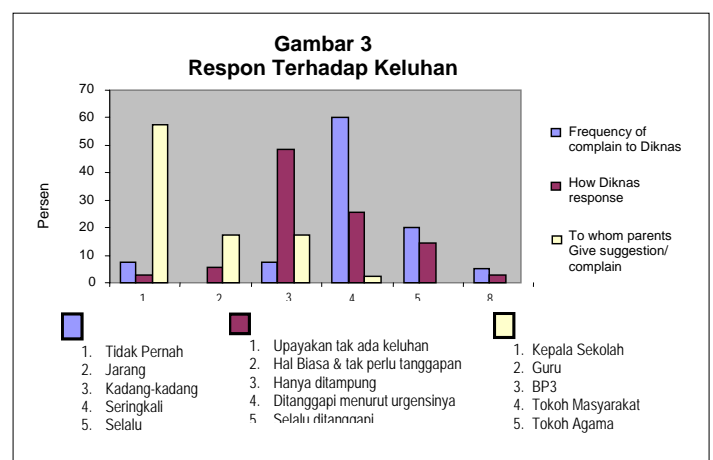
Dampak yang mungkin terjadi kemudian adalah mandegnya visi pengembangan sekolah, sehingga program

yang direncanakan oleh Manajemen Sekolah menjadi terbengkalai, terjadinya hambatan struktural dalam proses pembelajaran siswa, terjadinya stagnasi kemajuan belajar siswa sehingga prestasi belajar siswa secara agregat menjadi terganggu. Program yang direncanakan oleh Sekolah menjadi terbengkalai karena kebijakan pendidikan tidak dapat direspon dengan baik oleh Manajemen sekolah, adanya apatisme Manajemen Sekolah terhadap dinamika masyarakat karena tidak menganggap sebagai bagian dari kebijakan yang harus disukseskan, seringkali terjadi duplikasi kebijakan dari intitusi yang berbeda sehingga membingungkan manajemen sekolah dan masyarakat, sistem informasi Sekolah tidak dapat mendeteksi kondisi faktual sehingga terjadi kegagalan dalam melakukan monitoring dan pelaporan kegiatan.

3. Manajemen Keluhan

Kelambanan institusi pendidikan dalam merespon animo atau keluhan masyarakat, telah meningkatkan frekwensi kritikan, baik secara langsung maupun melalui media massa. Misalnya, tentang kelambanan penyediaan sarana pendidikan dan bantuan pendidikan bagi siswa yang tak mampu. Keluhan dan kritikan yang disampaikan oleh masyarakat kepada Sekolah, dan Sekolah kepada Dinas Pendidikan, terutama berkenaan dengan kebijakan yang ditetapkan, deviasi implementasi kebijakan, kontrol yang lemah. Hal ini sekaligus merupakan *signal* buruk bagi pengembangan pendidikan yang demokratis di masa mendatang. Pengembangan pendidikan di bawah kewenangan otonomi daerah, membutuhkan partisipasi dan dukungan semua pihak.

Data GDS 2002, sebagaimana ditampilkan pada Gambar 3, menjelaskan bahwa keluhan kepada institusi pendidikan (Dinas Pendidikan dan Sekolah) pada level kategori “seringkali” dengan frekwensi yang cukup tinggi, tetapi sebaliknya justru direspon dengan tidak memuaskan.



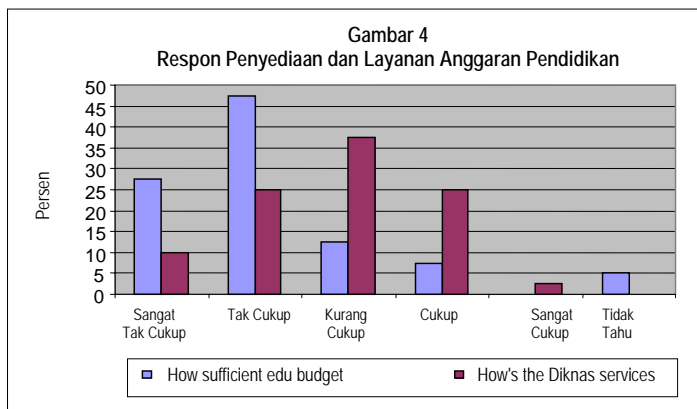
Keluhan-keluhan yang disampaikan kebanyakan hanya ditampung begitu saja tanpa ada penyelesaian secara terencana. Dapat dipahami jika opini responden tentang banyaknya keluhan berkorelasi dengan tingginya ketidakpuasan terhadap Institusi Pendidikan. Seyogyanya institusi pendidikan (sekolah dan Dinas Pendidikan) hingga ke

pusat-pusat kebijakan pemerintahan seharusnya memiliki kepekaan aspirasi dan kepedulian pada kebutuhan masyarakat akan pendidikan yang berkualitas. Tetapi, sangat mengherankan karena institusi Pendidikan justru kurang tanggap dalam merespon keluhan tersebut. Akibatnya, dapat dipastikan bahwa keluhan akan kian meningkat.

4. Dukungan Pembiayaan, Staff, dan infrastruktur

Salah satu kebijakan institusi pendidikan yang tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat tetapi malahan lebih merespon kepentingan elite birokrasi, misalnya adalah kebijakan tentang penyediaan dan layanan anggaran pendidikan. Kebijakannya dirumuskan dengan tujuan dan sasaran yang jelas, yakni untuk kepentingan masyarakat, tetapi dalam prakteknya banyak siswa miskin yang tak memiliki kesempatan memperoleh beasiswa justru dinikmati oleh anak-anak pejabat. Terjadi ketidak-adilan dalam pemberian insentif belajar siswa. Pada konteks ini, responsivitas bersinggungan dengan rasa keadilan dan transparansi.

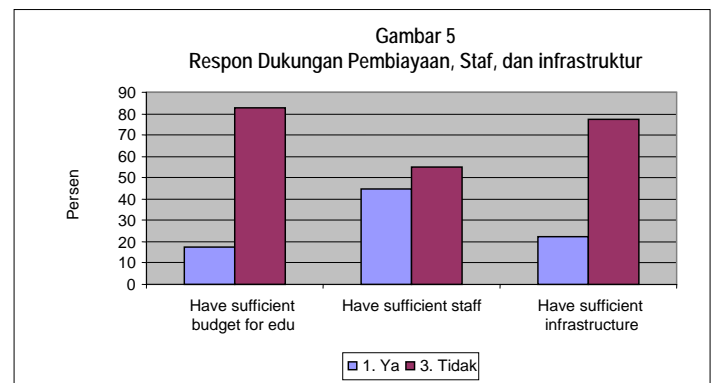
Ketika hal ini dirujuk pada tingkat kebutuhan sekolah, maka keprihatinan baru mulai muncul karena terjadinya perbedaan dan ketidak adilan respons birokrasi pendidikan terhadap sekolah-sekolah binaannya. Adanya klasifikasi sekolah menurut "mutu ?" sesuai jenjangnya, menimbulkan keresahan bagi sekolah-sekolah yang merasa tidak diperhatikan dengan baik. Persebaran insentif pendidikan menjadi tak merata. Opini yang berkembang sesuai data GDS 2002 (Gambar 4), menunjukkan bahwa penyediaan dan layanan anggaran pendidikan pada umumnya direspon secara negatif, di mana sebagian besar responden berpendapat bahwa alokasi anggaran pendidikan dinilai "tidak mencukupi", sementara itu layanan birokrasi terhadap anggaran sekolah dinilai "kurang cukup".



Alokasi anggaran pendidikan yang dipandang tidak mencukupi itu, kian memperkuat asumsi-asumsi, bahwa : *Pertama*, dugaan awal bahwa perhatian pemerintah tidak cukup serius dalam membangun sebuah institusi pendidikan yang *kapabel* sebagai pusat-pusat pengkaderan putra bangsa. *Kedua*, alokasi anggaran telah tercukupi secara formal sebagaimana tertuang dalam APBD Kabupaten/Kota, tetapi dalam hal pemanfaatannya mengalami kendala "moralitas implementer", misalnya : pembiasan sasaran dan prosedur kegiatan, pembiaran kebocoran yang korup, dan pembinalan oknum pelaku yang tak bertanggung jawab. *Ketiga*, adanya hambatan struktural

dan legalistik, di mana terjadi kelambanan menindak lanjuti realisasi anggaran yang telah disetujui di dalam sidang APBD yang menyebabkan terhambatnya penyaluran anggaran ke sasarannya.

Dalam banyak hal, ketiga asumsi di atas saling menunjang, dalam arti bahwa salah satu atau lebih dari satu atau semuanya, selalu menjadi kendala bagi upaya peningkatan respon dukungan pembiayaan dan layanan pendidikan di berbagai Kabupaten/Kota se Papua.



Secara detail, Gambar 5 menunjukkan bahwa kombinasi dari 3 indikator utama sektor pendidikan, yaitu : anggaran, staf (guru), dan infrastrukturnya mengalami ketidak cukupan yang sangat berarti. Jika dibandingkan ketiganya, maka sekali lagi "dukungan anggaran pendidikan" dapat dinilai paling parah.

Dalam hal dukungan penyediaan staf (guru), lebih dari separuh responden yang masih menyangkalnya. Hal ini berarti bahwa di beberapa sekolah tidak terjadi permutasian atau perekrutan baru dalam kurun waktu yang lama. Lebih parah lagi di daerah pedalaman, banyak sekolah yang tidak memiliki tenaga guru yang cukup. Pada aspek lain, program pengembangan dan pembinaan guru terabaikan, karena adanya kecenderungan yang tidak peduli pada upaya meningkatkan kesejahteraannya. Sementara itu, dukungan pembenahan infrastruktur tampak lemah sesuai pernyataan dari hampir 80 % responden yang berpendapat "tidak" berarti. Infrastruktur yang dalam hal ini mencakup prasarana dan sarana pendidikan yang terasa masih memerlukan perhatian yang lebih serius, seperti : bangunan sekolah, perpustakaan, dan laboratorium.

LANGKAH SITUASIONAL YANG DITERAPKAN

Fakta-fakta yang terungkap di atas, mengindikasikan bahwa sejak awal diberlakukannya undang-undang nomor 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah, birokrasi pendidikan di Kabupaten/Kota se Provinsi Papua masih mengalami banyak kendala dalam membangun kepedulian merespon aspirasi masyarakat. Karena itu responsivitas birokrasi pendidikan harus menemukan *meta masalahnya* sebagai masalah publik yang diagendakan dalam kerangka kerja membangun masa depan masyarakat Papua yang terdidik. Agenda tersebut, kemudian diterjemahkan dalam berbagai kebijakan dan program peningkatan mutu proses dan luaran pendidikan melalui pembahasan dan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota.

Beberapa langkah-langkah penting yang dijalankan selama ini, dipandang memiliki sisi positif sekaligus sisi negatifnya bagi peningkatan rasa kepedulian para petinggi pemerintahan terhadap pentingnya pendekatan institusi diterapkan dalam rangka merespon tuntutan masyarakat. Beberapa di antaranya yang cenderung bersifat negatif adalah : *Pertama*, Sistem pemusatan kewenangan kebijakan pendidikan di Kantor Dinas Pendidikan yang disertai dengan sistem pengelolaan keluhan dengan pendekatan loby hingga kekuatan otorisasi. *Kedua*, sistem pemusatan pembinaan institusi pendidikan yang diarahkan pada target-target monumental bagi pejabatnya, misalnya : prioritas pembinaan yang berlebihan pada sekolah unggulan yang cenderung mengabaikan ragam kebutuhan sekolah non-unggulan. *Ketiga*, pembentukan Komite Sekolah yang dalam prakteknya cenderung berfungsi seperti BP3 di masa lalu, dengan kewenangan yang luas bagi penghimpunan dana masyarakat.

Di sisi lain, diakui bahwa ada upaya positif yang dilakukan saat ini adalah : *Pertama*, penerapan kebijakan bantuan teknis pendidikan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah yang meliputi 3 aspek, yaitu : bantuan SPP, bantuan operasional pendidikan, dan bantuan UAS (ujian akhir sekolah). Jenis bantuan yang disebutkan terdahulu, diserahkan langsung kepada siswa atau orangtua siswa melalui Kepala Sekolah, sedangkan dua jenis bantuan berikutnya pengelolaannya diserahkan langsung kepada sekolah. *Kedua*, kebijakan *Re-grouping* sekolah dalam rangka peningkatan kualitas infrastruktur pendidikan. *Ketiga*, kebijakan insentif anggaran pendidikan yang langsung disalurkan kepada siswa dan masyarakat.

REKOMENDASI ALTERNATIF KEBIJAKAN

Pertama, Berdasarkan asumsi bahwa Sekolah dan masyarakat sebagai inisiator utama kebijakan yang demokratis, maka dipandang perlu untuk mengaktifkan mekanisme perumusan kebijakan dengan memanfaatkan saluran informasi yang dimulai dari simpul masyarakat terkecil hingga pada level MEP (Manajemen Eksekutif Puncak) di Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota. Untuk itu perlu membentuk *Policy Centre* di lingkungan sekolah yang melibatkan berbagai pihak. Kehadiran *policy centre* tidak berarti akan mengambil alih tugas dan fungsi Komite Sekolah, tetapi keduanya dapat dikoordinasikan sebagai unit-unit di bawah kewenangan Kepala Sekolah untuk mensuplai kebutuhan sekolah. *Policy Centre*, harus didukung oleh tenaga profesional yang memahami siklus kebijakan publik dan tata alir informasi, dan teknik pemecahan masalah di bidang pendidikan. Hal ini dimaksudkan untuk : a) lebih menguatkan Sekolah dalam melakukan *bargaining* dengan Dinas Pendidikan menyangkut pemenuhan kebutuhannya. b). mensuplai bahan kebijakan ke pusat kebijakan di tingkat Pemerintah Kab/Kota. c) meningkatkan keakurasian kebijakan Kepala Sekolah yang ditujukan kepada siswa dan masyarakat.

Kedua, Mendorong penguatan institusi kemitraan di bidang pendidikan (misalnya : Pusat Pengembangan dan Pengendalian Mutu Pendidikan). Institusi ini diberi ruang kontrol

yang memadai terhadap penetapan kebijakan dan strategi pendidikan dan diberi akses dalam mempengaruhi kebijakan mengenai : anggaran, guru, infrastruktur. Hal ini dipandang penting sebagai pengimbang formal jika dapat diregulasi dalam bentuk Peraturan Daerah di setiap Kabupaten/Kota.

Ketiga, Pemetaan pendidikan dasar dan menengah secara berkesinambungan per tahun yang dapat mencerminkan konfigurasi animo masyarakat dan kesiapan institusi pendidikan serta penataan dan strukturisasi hubungan kerja antar dan inter institusi pendidikan di dalam birokrasi pendidikan dan sekolah-sekolah sehingga menjadi jelas. Untuk itu, maka dengan pendekatan mekanisme KISS, di tingkat Dinas Kab/Kota dibentuk CoPC (Coordination of Policy Centre) dengan sistem kerja yang diadopsi dari SAMSAT (Sistem Administrasi Manunggal di bawah satu atap).

Keempat, Pembentukan dan penguatan unit/satuan institusi pendidikan di tingkat distrik seperti KCD (Kantor Cabang Dinas), atau sejenisnya untuk mengatasi faktor arbitasi, sekaligus dapat meminimalisasi derajat keluhan masyarakat yang berdomisili jauh dari pusat pendidikan.

Kelima, Melalui mekanisme umpan balik, perlu dilakukan reorientasi kebijakan pendidikan yang nyata-nyata tidak memiliki nilai responsivitas memadai, dengan memperhatikan aspek-aspek keadilan dan transparansi.

REFERENSI

Dwiyanto, Agus, dkk. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta : Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.

_____. 2003. *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta : Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.

Pemerintah Provinsi Papua. 2003. *Laporan Pertanggung Jawaban Gubernur di Hadapan Sidang DPRD Provinsi Papua*.

IFES. 2003. *Survey Opini Publik Papua*. Jakarta.

Policy Brief ini ditulis oleh Akbar Silo, dkk. berdasarkan hasil penelitian "Governance and Decentralization Survey (GDS) 2002, yang dibiayai oleh PSKK-UGM dengan dukungan dari Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia.

Policy Team :

Akbar Silo, Eddy Ohoiwutun,
dan Paulus Indubri.

Isi sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis

Informasi lebih lanjut, hubungi :

Pusat Studi Kebijakan dan Kependudukan
Universitas Gadjah Mada

Balaksumur G-7, Yogyakarta 55281 Indonesia
Ph. (+62 274) 563079, 901152, Fax. (+62 274) 582230
e-mail: gds_project@cpps.or.id Homepage: <http://www.cpps.or.id>