

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kualitas lembaga pendidikan yang diselenggarakan baik oleh masyarakat maupun pemerintah menurut GBHN 1999 adalah untuk memantapkan sistem pendidikan yang efektif, efisien dan perlu ditingkatkan dalam menghadapi perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni. Hal ini mempertegas perlunya disusun kewenangan daerah dalam bidang pendidikan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Kewenangan tersebut melekat pada organisasi pendidikan sebagai kelompok institusi yang menghasilkan pelayanan pendidikan yang tersebar diseluruh tanah air. Dalam hal persaingan kualitas pendidikan, maka organisasi pendidikan ini saling mempengaruhi yang terdiri dari berbagai ragam strategi bersaing yang digunakan organisasi dalam mengejar daya saing strategis dan keunggulan yang tinggi.

Lingkungan organisasi pendidikan memiliki efek lebih langsung terhadap mutu sumberdaya manusia sebagaimana diukur dengan mutu hasil belajar, outcome, dan pertumbuhan ekonomi negara sebagai kontribusi kualitas SDM. Engkoswara (1999:31) mengatakan pendidikan yang berorientasi kemasadepan dengan cermat memang sukar tetapi penting. Karenanya secara teoritik pencapaian tujuan organisasi menurut Ewell dan Lisensky (1988:20) dikonsentrasikan pada proses manajemen dan sejauhmana desain organisasi dapat mengembangkan prosedur spesifik memenuhi kebutuhannya dan derajat kepemimpinan yang benar-benar menggunakan prosedur pencapaian tujuan tersebut.

Pendidikan menempatkan manusia terdidik sebagai orang yang sukses secara ekonomi dan sosial. Cohn (1979:30) mengemukakan manusia sebagai modal dasar diinvestasikan dalam jenjang dan jenis pendidikan yang sifatnya umum dan spesifik

dalam bentuk latihan kerja, manusia yang telah terdidik akan menghasilkan produk kerja yang tinggi dan bermutu. Selanjutnya Cohn mengatakan biaya pendidikan adalah cost yang harus dikeluarkan dimana cost adalah perhitungan atau biaya yang dikeluarkan untuk membiayai kegiatan-kegiatan terkait dalam pendidikan.

Desain organisasi pemerintahan menggambarkan bahwa disamping adanya peran eksekutif dalam pemerintahan, dilain pihak tampak juga bahwa adanya peran legislatif baik pada pemerintahan di pusat maupun di daerah. Eksekutif dalam Pemerintahan menyelenggarakan urusan pemerintahan, dipihak lain legislatif antara lain melaksanakan fungsi kontrol terhadap eksekutif, menetapkan peraturan daerah dan mewakili masyarakat menyalurkan aspirasinya. Penelitian Andrews dan Amal (1993:18) tentang hubungan pusat dan daerah dalam pembangunan antara lain menyimpulkan dalam birokrasi Indonesia tampak bahwa kontrol pusat yang kaku, sentralisasi kekuasaan di pusat, kuatnya dominasi eksekutif, dan lemahnya peran legislatif. Selama pemerintahan orde baru peran eksekutif lebih dominan, sedangkan legislatif tidak diberi peran semestinya.

Keseimbangan peran eksekutif dengan legislatif sesuai tanggungjawab dan kewenangannya penting untuk memberdayakan penyelenggaraan pemerintahan di pusat maupun daerah. Mengacu pada aspek keseimbangan tersebut, perspektif yang harus dipertimbangkan dalam Desain organisasi menurut Holdaway dan Johnson (1993:181-185) adalah harus diperlakukan dengan suatu perhatian dilihat dari aspek kontekstual organisasi untuk memenuhi keefektifan keseluruhan organisasi, seperti suasana (iklim) organisasi. Dimana proses internal iklim organisasi menjelaskan, bentuk-bentuk hubungan antar personal diantara para anggotanya, dan seberapa baik organisasi tersebut secara efektif dapat beradaptasi terhadap lingkungan dengan kondisi aktual potensialnya.

Desain organisasi yang efektif selalu ditampakkan pada keseimbangan antar komponen yang saling berkaitan baik pada lingkungan internal maupun eksternal organisasi, dan bagaimana organisasi itu melayani kebutuhan sumberdaya manusianya. Desain organisasi mungkin saja menghasilkan ketidak konsistenan kesimpulan dan perbedaan keunggulan akibat dari variasi pengikut. Dalam mengakses jaringan organisasi pada satu institusi pendidikan dengan lainnya dalam keefektifan organisasi tentu mempunyai tipe yang berbeda untuk tujuan dan penilaian kinerja organisasi. Oleh karena itu dukungan pengikut dan komunikasi dengan masyarakat yang lebih positif, pengakuan pencapaian, dan dorongan keberhasilan menjadi penting bagi organisasi pendidikan. Komunikasi birokrasi dalam pembuatan keputusan keorganisasian selalu atas dasar konsensus para elit. Komunikasi menurut Pareek (1984) adalah proses aliran (*pengiriman dan penerimaan*) pesan-pesan yang berorientasikan tujuan diantara sumber-sumber komunikasi, dalam suatu pola, dan melalui suatu medium atau media.

Dipandang dari sudut manajemen, birokrasi Indonesia mempunyai satu pola aliran atau jaringan, komunikasi keorganisasian mulai dari pemerintah pusat sampai ke daerah. Bertitik tolak dari fungsi komunikasi tersebut, dapat digambarkan bahwa Desain organisasi pendidikan dalam membangun kerjasama antar personel dan guru di sekolah dan personel pendidikan pada pemerintah daerah, kekelekaan atas dasar profesional, dan budaya organisasi yang produktif dan profesional memerlukan waktu dan komitmen organisasi untuk tetap dikembangkan.

Tuntutan akan teori-teori komunikasi yang dapat membangun kerjasama, tentu harus dikembangkan untuk disesuaikan dengan tipe-tipe organisasi pendidikan tertentu. Abin Syamsudin (1999:9) mengatakan dengan terlibatnya sekian banyak unsur/

komponen dan kegiatan untuk menunjang proses pendidikan di sekolah, maka diperlukan penanganan dengan sistem perencanaan dan manajemen yang memadai. Mengacu pada sistem perencanaan dan manajemen yang memadai menurut Hoy dan Miskel (1987:387) harus menggambarkan tingkat hasil kerja organisasi sesuai tujuan (*goal*) yang diharapkan, untuk memenuhi hasil kerja organisasi dilakukan pendekatan keefektifan dan proses atau "*system resource*" yaitu pengelolaan sumberdaya, konsistensi internal dari pemerolehan (*input*) sumber-sumber organisasi, yang mekanismenya "*menunjukkan keteraturan*" dan betul-betul masuk dalam sistem. Keefektifan itu menunjukkan bahwa fungsi, tugas, dan tanggungjawab masing-masing unsur tampak secara jelas dan tegas.

Dipihak lain manajemen dan birokrasi pendidikan di Indonesia dihadapkan pada berbagai perolematika yang mengitarinya. Antara lain dapat disimak apa yang dikemukakan Sayid dalam Laporan Bank Dunia (1996) menunjukkan ada empat unsur yang menjadi penghambat potensial kemajuan pendidikan di Indonesia yaitu: (1) sistem organisasi yang kompleks ditingkat sekolah, manajemen yang terlalu sentralistik; (2) terpecah belah dan kakunya proses pembiayaan sekolah; dan (3) manajemen yang tidak efektif pada tingkat kantor pendidikan. Kemudian dualisme pengelolaan SD dan sentralistiknya birokrasi sekolah menengah menunjukkan rancunya pembagian tanggungjawab, terpilah-pilahnya sistem perencanaan dan pembiayaan, dan perebutan kewenangan atas guru SD antara dua instansi mengedepankan sikap birokrasi, mengakibatkan pembinaan dan pengawasan administratif dan edukatif tidak jelas.

Problema dalam Laporan Bank Dunia tersebut selanjutnya dipertegas bahwa secara faktual tampak pada perlengkapan pendidikan yang disediakan tidak sesuai kebutuhan atau permintaan sekolah (*kualitas, kuantitas, dan relevansi*), promosi jabatan

guru belum jelas, birokrasi pendidikan yang kaku, wewenang dan tanggungjawab tiap satuan tidak jelas, penentuan anggaran rumit, dan manajemen kantor pendidikan sangat birokratik dan sentralistik. Problematika pendidikan tersebut akan mendorong rendahnya mutu pendidikan di Indonesia. Satori (2000:15) mengatakan mutu dipandang sebagai suatu target (*spesifikasi*) produk yang harus dapat dipenuhi tanpa cacat.

Menyadari kendala dan hambatan seperti dikemukakan World Bank dan sejumlah hasil penelitian lainnya, pemerintah melakukan upaya yang serius mengatasi sempitnya ruang gerak birokrasi manajemen pendidikan. Upaya tersebut ditegaskan oleh GBHN 1999 bahwa perlu memberdayakan satuan pendidikan baik sekolah maupun luar sekolah sebagai pusat pembudayaan nilai, sikap, kemampuan, dan meningkatkan partisipasi keluarga dan masyarakat didukung sarana dan prasarana memadai. Pengadministrasian dan manajemen pendidikan di Indonesia sebelum implementasi kebijakan otonomi daerah berada pada empat tingkat yaitu tingkat pusat diurus oleh Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Agama, dan Departemen lainnya yang mengurus pendidikan. Tingkat provinsi (*Kantor wilayah Depdiknas dan Dinas P & K tingkat I*). Tingkat Kabupaten dan Kota (*Kantor Departemen dan Dinas P & K tingkat II*). Kemudian tingkat kecamatan (*Kantor kecamatan dan Cabang Dinas P & K Kecamatan*).

Pada masa itu Desain organisasi pendidikan yang berkaitan dengan informasi anggaran tersebar diantara lima departemen yaitu Departemen keuangan, Bappenas, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Depdikbud), Departemen Dalam Negeri (Depdagri), dan Departemen Agama. Pengaturan anggaran pendidikan meliputi anggaran pembangunan yang biasa disebut Daftar Isian Proyek (DIP) disiapkan oleh tiga unit yaitu: Bappenas, Depdikbud, dan. Anggaran rutin yang biasa disebut Daftar Isian Kegiatan

(DIK) disiapkan oleh Departemen Keuangan, Depdikbud, dan Depdagri tanpa ada usulan dari sekolah. Prakteknya masing-masing anggaran mempunyai aturannya sendiri, sehingga perencanaan revidi, dan persetujuan anggaran memakan waktu satu tahun dan tidak ada fleksibilitas pengalihan dana dari satu kategori ke kategori lain. Sisa anggaran yang satu tidak bisa digunakan untuk kepentingan kegiatan lain. Penelitian Sergiovanni (1987) menyatakan pencapaian tujuan organisasi diukur dari derajat keefektifan organisasi dan keberhasilan suatu organisasi pendidikan dilihat dari kesesuaian hasil yang dicapai organisasi dengan tujuannya.

Proses manajemen pendidikan tersebut menunjukkan Desain organisasinya sentralistik yaitu ditandai dengan: (1) sempitnya ruang gerak organisasi pada tiap tingkat; (2) tidak ada jaminan dana dialokasikan dengan benar berdasarkan kebutuhan dan pemerataan; (3) tidak ada evaluasi secara reguler terhadap kebutuhan riil yang diperlukan; dan (4) peranan eksekutif sangat dominan, sementara peranan legislatif di Provinsi dan Kabupaten/Kota tidak tampak. Hal ini mengindikasikan suasana demokrasi dalam manajemen pendidikan belum mendapat tempat yang layak. Praktek seperti ini menurut Bank Dunia memiliki dampak negatif antara lain "*tidak ada tanggungjawab yang jelas antar unit*".

Mengingat pentingnya kedudukan organisasi dan penempatan personel pendidikan sesuai prinsip-prinsip organisasi yang didukung oleh teori organisasi, maka menjadi penting mendesain organisasi pendidikan di provinsi dan kabupaten/kota yang dimungkinkan dapat lebih efektif. Kewenangan yang jelas pada setiap elemen organisasi baik kewenangan fungsional profesional maupun teknis struktural yang dapat memberikan kemudahan dalam melayani kebutuhan sekolah dan masyarakat. Penelitian

Mott menemukan bahwa sedikit hubungan signifikan antara sentralisasi pembuatan keputusan dengan keefektifan organisasi yang sentralistik.

Artinya dalam organisasi pendidikan yang sentralistik keefektifannya cenderung rendah, karena suasana partisipatif dalam penentuan kebijakan dan membuka ruang kreatifitas serta inovatif dalam melaksanakan tugas organisasi akan kontradiktif terhadap kekuasaan, maka implikasinya keefektifan organisasi dalam mencapai visi dan misi menjadi kurang signifikan atau tidak terukur. Dalam desain organisasi visi dan misi pembangunan Indonesia menurut Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999 sebagai upaya memberdayakan masyarakat yaitu mewujudkan masyarakat Indonesia yang damai, demokratis dan bermutu, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera dalam wadah kesatuan Republik Indonesia (RI) serta menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi. Visi dan misi tersebut menegaskan fokus pada pengelolaan yang demokratis, berkeadilan, dan berdaya saing menghasilkan pendidikan yang bermutu dan lulusan yang kreatif, inovatif, berwawasan kebangsaan, berakhlak mulia, dan bertanggungjawab.

Sebagai perbandingan perlu mencermati pengalaman berbagai negara tentang program desentralisasi pendidikan. Fiske (1993:1-23) mengemukakan di Kolumbia, Spanyol, Brazil, Selandia Baru, India dan beberapa negara lainnya desentralisasi pendidikan adalah unsur penting dari strategi komprehensif, karena pendidikan selama ini di negara-negara tersebut sangat ketat dikendalikan pemerintah pusat. Manajemen pendidikan diubah dari sentralistik menjadi desentralisasi dimana daerah dapat mengatur anggaran belanja pendidikan, membuat keputusan penting tentang kurikulum, buku ajar, dan urusan lain menyangkut kebijakan pendidikan.



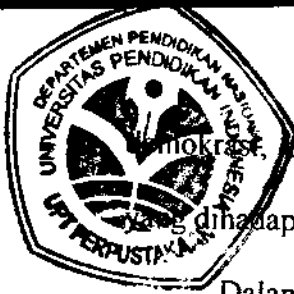
Problematika pendidikan di negara-negara tersebut hampir sama dengan pengalaman Indonesia antara lain kurangnya anggaran, administrasi yang lemah, rendahnya dukungan politis, kelambanan birokrasi, dan pelayanan pendidikan yang buruk sebagai bagian dari masalah organisasi pendidikan. Lapisan komponen birokrasi pendidikan Indonesia dalam World Bank (1999) yaitu kantor pendidikan (Kanwil, Kandep, dan dinas Pendidikan) berfungsi memberikan pelayanan kependidikan, sedangkan sekolah sebagai unit yang memperoleh pelayanan birokrasi.

Ditengah ketatnya birokrasi pendidikan yang mengakibatkan rendahnya kualitas pendidikan ternyata telah menjadi bagian dari ketidak puasan masyarakat, hal ini mendorong pemerintah (*legislatif dan eksekutif*) mengambil kebijakan politik mencari jalan keluar yang rasional sebagai upaya pencerahan untuk memotong birokrasi yang kaku dan sentralistik melalui suatu aturan perundang-undangan. Karena keputusan politik moderen menurut Mulgan (1994:3) memberi jalan pada rasionalisme dan pencerahan, penolakan akan kehormatan lama, dan pemberian kewenangan merupakan suatu kepercayaan akan kemampuan orang memecahkan masalah-masalah mereka sendiri.

Kata kunci permasalahan diatas dapat dirumuskan adalah: (1) kontrol pemerintah pusat yang kaku; (2) , birokrasi kantor pendidikan yang kaku dan rumit di daerah dan kewenangan yang tidak jelas ditandai dengan manajemen yang sentralistik dan tidak efektif dalam memberikan pelayanan terhadap sekolah; (3) kuatnya dominasi eksekutif dilain pihak lemahnya peran legislatif; (4) infleksibilitas anggaran yaitu proses pembiayaan yang kaku; (5) kompleksitas keorganisasian yaitu manajemen pendidikan yang terpecah-pecah; dan (6) sistem organisasi yang kompleks di sekolah. Hal ini merupakan permasalahan manajemen organisasi pendidikan yang mendasar di Indonesia.

Jawaban untuk mencairkan kebekuan birokrasi organisasi dan mendudukkan objektivitas kewenangan sebagai upaya pemberdayaan pembangunan pasca orde baru (*Era reformasi*) diterbitkanlah peraturan dan perundangan yang memberi arah kepada pemerintah dan masyarakat akan pemberdayaan. Hal ini tampak pada Bab I UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah menyebutkan dua istilah yang menyangkut pelimpahan kekuasaan yang pertama desentralisasi menggambarkan pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah otonom Kabupaten Kota dan yang kedua dekonsentrasi menggambarkan pelimpahan kewenangan dari Pemerintah kepada Pemerintah Provinsi. Kemudian didukung Pasal 2 Ayat 4 UU No. 25 tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, menyatakan penyerahan dan pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota diikuti dengan pembiayaannya. Artinya penyelenggaraan pendidikan oleh pemerintahan juga diikuti dengan pembiayaannya. Dipertegas PP No. 25 tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan provinsi sebagai daerah otonom. Pasal 1 Ayat 1 Pemerintah Pusat selanjutnya disebut Pemerintah, adalah perangkat negara kesatuan Republik Indonesia terdiri dari Presiden beserta para Menteri. Ayat 2 menyatakan Provinsi adalah yang bersifat otonom. Ayat 3 menyatakan kewenangan Pemerintah adalah hak dan kekuasaan Pemerintah untuk menentukan kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Kondisi pendidikan yang diinginkan melalui pelaksanaan UU dan PP ini memberi petunjuk akan ada perubahan organisasi dalam pelayanan pendidikan dari sebelumnya yang tersentralisasi kepusat. Setelah UU dan PP ini diterbitkan urusan pendidikan sebagian di desentralisasikan kedaerah yang lebih menekankan pada prinsip-prinsip



beranserta masyarakat, pendidikan yang bermutu, relevan dengan kondisi yang dihadapi para lulusan lembaga pendidikan, dan merata bagi masyarakat setempat.

Dalam rangka pelaksanaan ketentuan Pasal 68 Ayat 1 UU No.22 tahun 1999 yang menyatakan susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai pedoman yang ditetapkan Pemerintah. Maka diterbitkan PP No. 84 tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Pasal 2 Ayat 1 PP No. 84 tahun 2000 menyatakan organisasi perangkat daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan: (a) kewenangan pemerintah yang dimiliki oleh daerah; (b) karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah; (c) kemampuan keuangan daerah; (d) ketersediaan sumberdaya aparatur; (e) pengembangan pola kerjasama antara Daerah dan atau dengan pihak ketiga.

Mengacu pada UU No. 22 tahun 1999, UU No. 25 tahun 1999, PP No. 25 tahun 2000, dan PP No. 84 tahun 2000 ini, maka dipandang cukup alasan untuk melakukan pengkajian desain organisasi pendidikan di daerah provinsi dan kabupaten/kota mengacu pada peraturan dan perundangan ini. Hal ini akan dapat memberi ruang gerak lebih luas dan kompetitif dalam pemberdayaan pendidikan dan juga akan merubah visi maupun paradigma legislatif, eksekutif, penyelenggara sekolah, dan masyarakat yang tadinya sentralistik birokratis menjadi desentralisasi dan pemberdayaan. Kemudian akan merubah cara berpikir dan bertindak birokratis, sentralistik para pejabat pendidikan di daerah menjadi mengedepankan pola pelayanan kebutuhan. Agar desain organisasi pendidikan menunjukkan secara jelas siapa yang bertanggungjawab menentukan anggaran, materi pelajaran, kurikulum, pengawasan, kepegawaian, dan sebagainya. Maka, kebijakan otonomi pendidikan di daerah tidak dapat dilakukan begitu saja sebelum ada aturan yang jelas dan mengikat mempertegas kewenangan provinsi, kabupaten kota, dan sekolah.

Untuk mengatasi berbagai persoalan dan hambatan dalam implementasi kebijakan otonomi daerah tersebut, desain organisasi pendidikan minimal sama dengan yang lama (masa Departemen dan Dinas pendidikan) dengan organisasi Dinas yang baru. Sehingga, otonomi pendidikan tampak secara jelas pada administrasi dan manajemen yang lugas, profesional, dan komprehensif. Menurut Orlosky *et al* (1984:3) profesionalisasi kegiatan administrasi pendidikan menjalankan unit suatu organisasi meliputi teknik manajemen, arah kepemimpinan organisasi, perencanaan dan pembuatan kebijakan yang tidak terbatas hanya pada lingkungan sekolah tetapi dalam lembaga lain yang berhubungan dengan pendidikan. Delegasi kewenangan dalam desain organisasinya bertumpu atau bermuara pada sekolah dan masyarakat. Kemudian jauh dari birokrasi yang sentralistik yang dapat meningkatkan pemberdayaan sekolah-sekolah (*School based management*), mengacu pada profesional kependidikan sebagai pilihan untuk memperbesar ruang pemberdayaan sekolah, dan memberi peran yang berarti bagi masyarakat menolong pendidikan.

Desain organisasinya memberi arah yang jelas terhadap tanggungjawab sekolah mengelola personel, menyusun aspek-aspek kurikulum, mengendalikan aspek keuangan, dan perencanaan menjadi urusan bersifat alur bawah atas (*bottom-up*) daripada serba dari atas atau pusat (*top down*), dan mengoptimalkan pemberdayaan potensi sekolah. Karena pada dasarnya asumsi yang ditegakkan bahwa pembangunan sumberdaya manusia (SDM) melalui jalur pendidikan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi suatu bangsa untuk kesejahteraan rakyat. Dengan asumsi itu, maka pendidikan dapat menjadikan Indonesia lebih bermartabat dimasa depan dalam persaingan global, jika resourcesnya memadai dan penggunaannya lebih optimal.

Hasil-hasil penelitian yang menunjukkan berbagai problematika seperti kontrol pusat yang kaku, kuatnya dominasi eksekutif, lemahnya peran legislatif, birokrasi kantor pendidikan yang kaku dan rumit, ifleksibilitas anggaran, manajemen yang terpecah-pecah, sistem organisasi yang kompleks di sekolah. manajemen yang sentralistik dan tidak efektif pada kantor pendidikan, keinginan kuat melakukan perubahan dari sentralistik ke desentralisasi, dan kondisi objektif diatas adalah sebagai "*alasan*" kuat bagi peneliti untuk melakukan penelitian tentang "*Desain organisasi pendidikan dalam implementasi kebijakan otonomi daerah*" studi kasus di Jawa Barat.

Kebijaksanaan otonomi pemerintahan, mendorong manajemen dan kebijakan pendidikan untuk memberdayakan sekolah sebagai basis utama atau lokomotif pembangunan sumberdaya manusia Indonesia dijalur pendidikan melalui program sekolah dan luar sekolah. Penelitian ini ingin menganalisis informasi, fakta, dan data yang lengkap dengan tingkat kecukupan yang tinggi dalam desain organisasi guna memecahkan masalah organisasi pendidikan setelah implementasi kebijakan otonomi daerah di Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut, dan Kota Bandung.

Pertimbangannya adalah dari 30 provinsi di Indonesia provinsi Jawa Barat termasuk provinsi yang besar, sebagai indikatornya provinsi tersebut memiliki 24 kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 30 juta jiwa sebagai daerah provinsi yang berdampingan dengan ibu kota negara yaitu Jakarta. Provinsi ini memiliki sekolah negeri terdiri dari sebanyak 20 TK, 23.193 SD, 1.263 SLTP, 337 SMU, 76 SMK, dan 18 PLB. Sebagai respons terhadap UU No. 22 tahun 1999 provinsi ini telah menerbitkan Perda No. 15 tahun 2000 yang mengatur struktur organisasi tata kerja (SOTK) pendidikan di Jawa Barat. Dalam pemerintahan Provinsi Jawa Barat ada Kabupaten Garut

dengan penduduk berkisar dua juta jiwa. Kabupaten ini salah satu kabupaten yang cukup luas dengan 35 kecamatan, terletak didaerah pegunungan sebagai daerah pertanian dan pantai sebagai daerah nelayan memiliki sekolah negeri terdiri dari 1.549 SD, 66 SLTP, 17 SMU, dan 4 SMK. Sebagai respons terhadap UU No. 22 tahun 1999 kabupaten ini menerbitkan Perda No. 27 tahun 2000 tentang organisasi perangkat daerah.

Kemudian Kota Bandung sebagai ibu kota Provinsi Jawa Barat dengan penduduk berkisar tiga juta jiwa terdiri dari 26 kecamatan sebagai kota jasa dan kota industri memiliki sekolah negeri terdiri dari sebanyak 3 TK, 895 SD, 51 SLTP, 26 SMU, dan 15 SMK. Sebagai respons terhadap UU No. 22 tahun 1999 Kota Bandung telah menerbitkan Perda No. 05 tahun 2001 tentang organisasi perangkat daerah Keunikan dan dinamika serta respon yang cepat terhadap UU No. 22 tahun 1999 di daerah ini menarik perhatian peneliti menelusuri desain organisasi pendidikan dalam membuat dan melaksanakan kebijaksanaan sesuai aturan, kewenangan masing-masing daerah.

Dengan alasan ini menimbulkan keinginan yang kuat bagi peneliti untuk mengkaji dan meneliti hal-hal yang berkaitan dengan; (1) perubahan desain organisasi pendidikan dari sentralistik menjadi desentralisasi pada Pemerintahan Provinsi dan Kabupaten/Kota; (2) peran legislatif sesuai kedudukan dan kewenangannya dalam penyelenggaraan pendidikan di daerah; dan (3) implikasi kebijakan otonomi pendidikan dalam memberdayakan seluruh potensi institusi terkait secara sinergik dalam mengelola pendidikan secara optimal sesuai fungsi dan tanggung jawabnya. Desain organisasi pendidikan di daerah dalam menentukan kebijakan didasarkan atas keadaan sekarang dan kecenderungan dimasa depan sesuai dukungan resources yang tersedia untuk

memberdayakan institusi pendidikan menjadi lebih bermutu menuntut jawaban segera sebelum mengalami perubahan menjadi masalah yang baru dan lebih rumit.

B. Fokus Permasalahan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut fokus permasalahan mendasar dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut "*Bagaimanakah desain organisasi pendidikan dilihat dari budaya, perilaku, iklim, dan lingkungan organisasi pendidikan diselenggarakan secara efektif untuk mencapai visi dan misi pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut dan Kota Bandung dalam implementasi kebijakan otonomi daerah*". Bertitik tolak pada fokus masalah tersebut selanjutnya dirumuskan pertanyaan penelitian berikut:

1. Bagaimanakah desain organisasi pendidikan untuk mencapai visi dan misi pendidikan pada pemerintahan provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut, dan Kota Bandung dalam implementasi otonomi daerah.
2. Bagaimanakah budaya, perilaku, iklim dan lingkungan organisasi pendidikan sebagai sistem nilai melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sesuai struktur organisasi dan tata kerja memfasilitasi dan memberikan pelayanan kebutuhan satuan pendidikan pada Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut dan Kota Bandung dalam implementasi kebijakan otonomi daerah.
3. Bagaimanakah organisasi pendidikan yang efektif memberdayakan satuan pendidikan dalam implementasi kebijakan otonomi daerah pada Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut dan Kota Bandung.

C. Tujuan Penelitian

Secara umum tujuan penelitian ini ingin mengungkapkan bagaimana desain organisasi pendidikan dilihat dari budaya, perilaku, iklim, dan lingkungan organisasi pendidikan diselenggarakan secara efektif untuk mencapai visi dan misi pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut dan Kota Bandung dalam implementasi kebijakan otonomi. Secara khusus tujuan penelitian ini adalah:

1. Memperoleh gambaran desain organisasi pendidikan untuk mencapai visi dan misi pendidikan pada pemerintahan provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut, dan Kota Bandung dalam implementasi otonomi daerah.
2. Memperoleh gambaran budaya, perilaku, iklim dan lingkungan organisasi sebagai sistem nilai melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sesuai struktur organisasi dan tata kerja memfasilitasi dan memberikan pelayanan kebutuhan satuan pendidikan pada Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut dan Kota Bandung dalam implementasi kebijakan otonomi daerah.
3. Memperoleh gambaran bagaimana organisasi pendidikan yang efektif memberdayakan satuan pendidikan dalam implementasi kebijakan otonomi daerah pada Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut dan Kota Bandung.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini berguna bagi:

1. Para pengambil kebijakan pendidikan, baik pada tingkat nasional maupun regional khususnya pada pemerintahan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut, dan Kota Bandung yang berkaitan dengan pengelolaan pendidikan.
2. Para pengambil kebijakan baik legislatif maupun eksekutif yang berkaitan dengan bidang pendidikan di tingkat Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Kabupaten/Kota.

3. Para guru, dosen, pengamat pendidikan, pelaksana pendidikan pemerintah, swasta, dan organisasi kemasyarakatan yang berminat terhadap manajemen pendidikan.
4. Para ahli manajemen dan kebijakan pendidikan dan para peneliti yang menaruh perhatian pada manajemen pendidikan untuk melakukan kajian yang lebih mendalam berkaitan dengan manajemen dan organisasi pendidikan yang lebih luas dan mendalam.

E. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini adalah meneliti desain organisasi yang efektif mencapai visi dan misi pendidikan dalam implementasi kebijakan otonomi daerah pada Pemerintahan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut dan Kota Bandung. Kajian desain organisasi ini didasarkan pada landasan yuridis UU No. 22 Tentang Pemerintahan Daerah tahun 1999, UU No. 25 tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Peraturan Pemerintah (PP) No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Provinsi Sebagai Daerah Otonom, PP No. 84 tahun 2000 tentang Organisasi Dinas Daerah, dan UUSPN No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

F. Premis Dan Asumsi Penelitian

Untuk mengukur fisibilitas Desain organisasi pengelolaan pendidikan pada penelitian ini maka dipandang perlu dipasang beberapa asumsi bahwa:

1. Struktur organisasi dan tatakerja organisasi adalah kesatuan yang dibuat dengan sengaja dan rasional untuk mencapai tujuan yang diidentifikasi dan ditetapkan dengan baik sehingga mudah dimengerti, ringkas dan mudah dikelola, atas dasar konsensus dan kesepakatan, dan dapat diukur (Robins, 1993:59).

2. Pelayanan pendidikan berorientasi pada kebutuhan program sekolah dan luar sekolah dalam memberdayakan pendidikan dengan memberi ruang kreatifitas serta inovasi untuk memperoleh kualitas yang lebih baik.
3. Organisasi sebagai suatu sarana yang rasional bagi produksi menghasilkan pemecahan yang lebih besar terhadap masalah pendekatan hubungan orang terhadap pekerjaan organisasi (Hicks dan Gullett, 1975:177).
4. Pendidikan tidak boleh diartikan sebuah "konsumsi" (*consumption*), tetapi sebagai "investasi" (*investment*) yang produktif (Fagerlind dan Saha, 1983:3).
5. Investasi pendidikan akan memberi keuntungan baik bagi individu maupun masyarakat serta dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) suatu bangsa (Elchanan, 1979:137).
6. Pendidikan bagi masyarakat akan memberikan hasil berupa kemampuan pertumbuhan ekonomi, sedangkan bagi individu akan meningkatkan ekonomis dan kecerdasan individu (Fagerlind dan Saha, 1983:18).
7. Desain pola organisasi Pendidikan mengacu pada kemampuan institusi yang diyakini mampu untuk menerapkan fungsinya secara efektif dan efisien menentukan kebijakan sebagai bukti keberhasilannya mengemban tanggungjawab manajemen (Sergiovanni 1987:296).
8. Desain organisasi pendidikan mengikuti fungsi dengan mencari keseimbangan antara persyaratan yang bersaing dalam menyusun organisasi pendidikan yang dapat diterima dengan mempertimbangkan legitimasi, efisiensi, keefektifan, dan kebaikan atau keunggulan (Sergiovanni 1987:315).

9. Keefektifan organisasi pendidikan mampu mempertahankan tingkat pertumbuhannya dan mampu mengeliminir kemunduran-kemunduran melalui proses tawar-menawar (*bargaining*) yang menguntungkan (*advantageous*) dengan kelompok-kelompok terkait termasuk legislator pembuat undang-undang dengan sistem memberdayakan resource dalam rangka memperoleh sumber-sumber langka tetapi berharga (Hoy dan Miskel, 1987:389).
10. Desain organisasi pendidikan yang efektif mengacu pada pencapaian tujuan berlandaskan pada konsep terbuka menempatkan nilai penting berfungsinya komponen-komponen organisasi secara harmonis, mampu beradaptasi, kepemimpinan yang kuat, ketepatan pengambilan keputusan, dan proses komunikasi yang lancar dan lugas mencapai ukuran tertentu.
11. Organisasi pendidikan yang menganut sistem terbuka dapat memanfaatkan lingkungannya menghadapi tuntutan yang berkembang sedemikian kompleks dimana kelompok-kelompok informal, kebutuhan individu, dan tujuan birokrasi berperan secara bersama (Hoy dan Miskel, 1987:391).
12. Sekolah merupakan institusi yang didesain untuk meningkatkan pengembangan intelektual dan kompetensi kecakapan dasar mengacu pada ukuran norma dan kriteria kualitas belajar dan lulusan para siswanya mempunyai pengaruh yang kuat terhadap keefektifan dan keberhasilan sekolah (Sergiovanni, 1987:36).

G. Pendekatan Paradigma Penelitian dan Hubungan Semantis

Paradigma penelitian menggambarkan Desain organisasi pendidikan mulai dari analisis teoritik organisasi dan manajemen pendidikan didukung konstruk empirik untuk menemukan desain organisasi yang efektif di provinsi sebagai daerah otonom dan

dekonsentrasi, di kabupaten/kota sebagai daerah otonom. Untuk menelusuri domain penelitian, maka pada tabel 1.1 digambarkan hubungan semantis yang bersifat universal.

Hubungan Semantis Domain Penelitian

Domain (X)	Rasional (Y)
Desain organisasi Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut dan Kota Bandung yang efektif untuk mencapai visi dan misi	Desain organisasi pendidikan yang efektif dalam mencapai visi dan misi serta dapat memberdayakan satuan pendidikan kearah perolehan mutu yang bersaing
Menginterpretasikan tugas pokok dan fungsi sesuai struktur organisasi dan tata kerja pada Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut dan Kota Bandung	
Budaya, perilaku, iklim dan lingkungan organisasi pada Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Garut dan Kota Bandung	

Tabel: 1.1 Hubungan semantis

Keefektifan organisasi pada tiap tingkatan hirarki dan vertikal akan memberi gambaran kuat apakah mekanisme kerja dapat di kontrol dan di evaluasi, sehingga secara terus menerus dapat memberi layanan kebutuhan satuan pendidikan sebagai landasan organisasi Pendidikan Provinsi dan Kabupaten/Kota yang efektif mencapai tujuan. Paradigma penelitian ini secara diagramatik digambarkan dalam bentuk siklus seperti gambar: 1.1 berikut ini.

