

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PELAKSANAAN
PERCONTOHAN OTONOMI DAERAH DAN IMPLIKASINYA
TERHADAP MANAJEMEN PENDIDIKAN

(Kajian tentang Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah
dengan Titik Berat pada Daerah Kabupaten/Kota
Berdasarkan UU.No.5 Tahun 1974 jo UU.No.22 Tahun 1999
di Kabupaten Bandung)

TESIS

Diajukan untuk memenuhi sebagian syarat dalam memperoleh gelar
Magister Pendidikan Program Studi Administrasi Pendidikan



Oleh:

YOYON BAHTIAR IRIANTO
NIM. 9332006

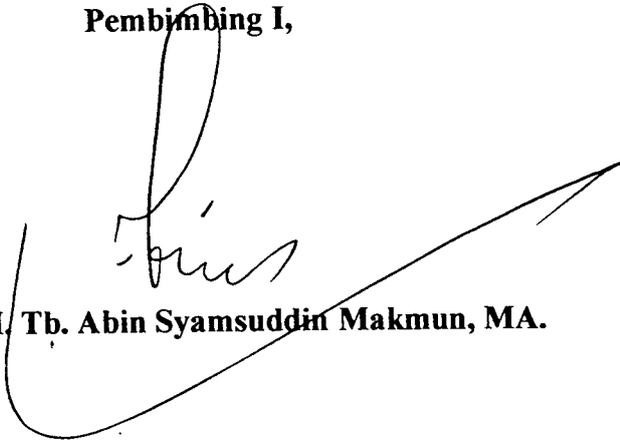


PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA
BANDUNG

2002

DISETUJUI DAN DISAHKAN OLEH PEMBIMBING

Pembimbing I,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Abin', written over a large, sweeping horizontal stroke that extends to the right.

Prof. DR. H. Tb. Abin Syamsuddin Makmun, MA.

Pembimbing II,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Djam'an', written in a cursive style with a horizontal line underneath.

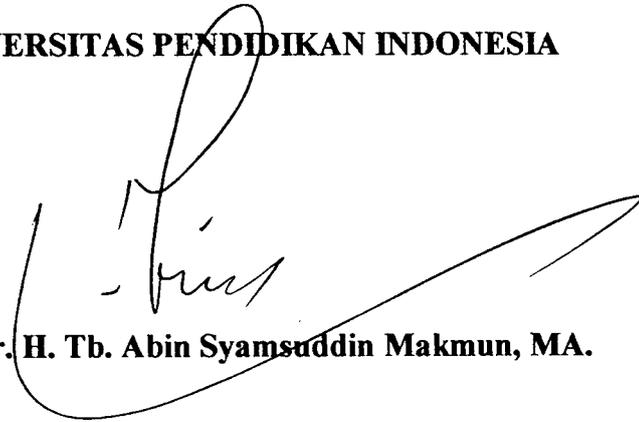
Prof. DR. H. Djam'an Satori, MA.

Diketahui,

Ketua Program Studi Administrasi Pendidikan

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Abin', is written over the printed name below. The signature is fluid and cursive, with a large loop at the end.

Prof. Dr. H. Tb. Abin Syamsuddin Makmun, MA.



PERNYATAAN

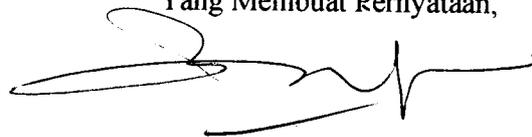
Yang bertanda tangan di bawah ini menyatakan, bahwa:

1. Karya tulis dalam bentuk tesis ini, baik rumusan permasalahan, pelaksanaan penelitian, maupun perumusan laporan penelitian, merupakan karya saya sendiri, dan bukan hasil buatan orang lain, kecuali bantuan bimbingan dan pengarahan dari Tim Pembimbing, serta merupakan karya yang belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik, baik di lingkungan Universitas Pendidikan Indonesia maupun di perguruan tinggi lainnya;
2. Dalam naskah tulisan ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah dipublikasikan orang atau pihak lain, kecuali secara tertulis yang dicantumkan dengan jelas sebagai rujukan naskah dengan disebutkan nama pengarangnya, dan tercantum dalam daftar pustaka;

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya, dan apabila di kemudian hari terdapat ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi.

Bandung, Mei 2002

Yang Membuat Pernyataan,



YOYON BAHTIAR IRIANTO

NIM. 9332006



ABSTRAK

Masalah pokok yang diteliti, berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah, derajat pengaruh diantara faktor-faktor yang mempengaruhi tersebut, dan implikasinya bagi pengembangan manajemen pendidikan.

Dengan menggunakan metode model kombinasi (*Combined Models*) dari Cresswell (1994) sejak Tahun 1994 sampai Tahun 1999 terhadap kasus di Kabupaten Bandung sebagai Daerah Tingkat II percontohan, diperoleh kesimpulan: *Pertama*, pelaksanaan otonomi daerah pada Kabupaten/Kota sangat tergantung kepada empat faktor yang mempengaruhinya, yang satu sama lain saling berhubungan. Keempat faktor tersebut adalah faktor kondisi lingkungan, karakteristik kemampuan aparatur pemerintah, hubungan antar organisasi, dan tersedianya sumber daya. Faktor-faktor tersebut, mempunyai derajat pengaruh yang berbeda terhadap pelaksanaan otonomi daerah, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama. *Kedua*, faktor kondisi lingkungan dan karakteristik kemampuan aparatur pemerintah merupakan faktor yang sangat dominan pengaruhnya terhadap pelaksanaan otonomi daerah. *Ketiga*, Implikasi terhadap pengembangan manajemen pendidikan secara filosofis harus merujuk pada paradigma sistem pendidikan yang universal, karena visi dan misi serta prinsip pemberian otonomi kepada daerah pada hakekatnya merupakan nilai-nilai yang melekat pada pendidikan. Secara teoritis, sistem manajemen pendidikan merupakan sistem yang berbeda dari sistem-sistem lainnya, sehingga perangkat pendukung pelaksanaan otonomi dalam bidang pendidikan merupakan strategi manajemen yang tidak harus tergantung pada sistem administrasi politik dan ketatanegaraan. Dalam tatanan praktek organisasi dan kelembagaan pendidikan di lapangan, sistem manajemen pendidikan memerlukan deregulasi sistem hukum dan perundang-undangan pendidikan, strukturisasi organisasi dan kelembagaan pendidikan, dan profesionalisasi ketenagaan pendidikan yang memadai.

Rekomendasi yang diajukan antara lain: *Pertama*, implementasi UU.No.22 Tahun 1999 dalam memberikan otonomi kepada daerah harus memperhitungkan keanekaragaman kondisi dan potensi wilayah setiap Kabupaten/Kota. *Kedua*, berubahnya IKIP Bandung menjadi Universitas Pendidikan Indonesia (UPI), harus dijadikan peluang untuk mencoba membangun kembali paradigma disiplin ilmu pendidikan melalui profesionalisasi manajemen pendidikan, yang merujuk pada paradigma pendidikan yang lebih komprehensif dan universal. Sehingga dalam pengembangan kurikulum program studi administrasi dan manajemen pendidikan, baik pada tingkat S-1, S-2 maupun S-3 bukan semata-mata berorientasi kepada paradigma *restriksi politik*, tetapi lebih banyak berorientasi pada *retriaksi administrasi* yang berlandaskan pada paradigma pendidikan yang universal. *Ketiga*, Mengingat komponen-komponen yang diteliti terbatas pada faktor-faktor yang berpengaruh pada pelaksanaan otonomi daerah, dan lebih banyak menarik implikasi secara konseptual, maka diperlukan penelitian lanjutan yang berkenaan dengan standarisasi, spesifikasi, dan model manajemen organisasi kelembagaan pendidikan baik pada organisasi sistem maupun pada organisasi satuan pendidikan setiap jalur, jenis dan jenjang pendidikan.



KATA PENGANTAR

Memasuki abad ke-21, bangsa dan negara dihadapkan pada tantangan yang sangat besar. Tantangan utama yang paling nyata adalah reformasi total dalam segala bentuk kehidupan, sebagai akibat krisis multidimensional yang berkepanjangan dan berakibat langsung terhadap tatanan budaya serta kehidupan masyarakat. Dalam konteks reformasi inilah masalah otonomi mencuat kembali menjadi keinginan seluruh masyarakat untuk benar-benar diwujudkan.

Secara akademik, masalah otonomi berkenaan dengan penyerahan kewenangan untuk mengurus daerah sendiri. Persoalannya adalah apakah daerah sudah mampu mengurus dirinya sendiri? Ataukah beranikah pemerintah pusat menyerahkan kewenangannya kepada daerah? Kedua persoalan ini tentunya mempunyai jawaban sendiri-sendiri dan masing-masing mempunyai alasan yang berbeda, karena masalah pelaksanaan otonomi daerah memerlukan dukungan perangkat sistem yang memadai. Perangkat tersebut, berkenaan dengan: (1) kondisi lingkungan, (2) hubungan antar unit-unit organisasi pemerintahan, (3) tersedianya sumber daya, dan (4) kemampuan aparat pemerintah, di samping tingkat kesiapan masyarakat untuk membantu menciptakan situasi lingkungan yang kondusif.

Apabila otonomi daerah yang dicita-citakan itu adalah adanya kemandirian dalam mengelola segala urusan rumah tangga daerah, maka kemandirian itu harus didukung oleh keempat faktor di atas. Dengan demikian indikator efektivitas pelaksanaan otonomi daerah yang dititikberatkan pada Kabupaten/Kota ialah kemandirian Pemerintah Kabupaten/Kota dalam mengelola urusan pemerintahan daerah dan melayani masyarakat, mengembangkan potensi daerah, meningkatkan pendapatan daerah, dan kemandirian dalam meningkatkan sumber daya manusia.

Akan tetapi, sejak keluarnya UU.No.5 Tahun 1974 dengan aturan pelaksanaannya melalui PP.No.45 Tahun 1992 dan PP.No.8 Tahun 1995, cita-cita tersebut tidak kunjung diraih. Rasa optimis dan pesimis senantiasa berbaur secara dilematis. Bagi yang optimis, kebijakan tersebut dianggap langkah politis untuk menyelamatkan disintegrasi bangsa. Dan bagi yang pesimis, justru

membahayakan disintegrasi bangsa. Hingga lahirnya UU.No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU.No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, paling tidak memberi gambaran jelas tentang prospek otonomi daerah di masa mendatang. Namun, yang patut ditelusuri, mengapa UU.No.5 Tahun 1974 yang direvisi dengan UU.No.22 Tahun 1999 harus menunggu sampai 25 Tahun? Dalam kerangka itulah penelitian ini mencoba mengembangkan permasalahan.

Walaupun UU.No.5 Tahun 1974 sudah tidak diberlakukan lagi, namun melalui Tesis ini diharapkan mempunyai makna imperatif, baik secara akademik maupun bagi upaya-upaya strategis pemecahan masalah yang dihadapi. Karena itu, faktor-faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan otonomi daerah perlu diidentifikasi dalam upaya mencari strategi implementasi dalam konteks manajemen pendidikan yang lebih terencana, terorganisir dan terkendali. Mudah-mudahan melalui Tesis ini, maksud-maksud tersebut dapat dicapai sesuai dengan harapan semua pihak.

Bandung, Mei 2002

Penulis



PENGHARGAAN

Alhamdulillah Rabbil 'alamin . . ., hampir delapan tahun penulisan Tesis ini terbengkalai. Sungguh sulit rasanya dilukiskan dengan kata, kecuali limpahan syukur ke hadirat Illahi Rabbi, atas rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis termotivasi kembali untuk dapat menyelesaikannya.

Rasa terima kasih yang dalam dan penghargaan yang setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah membantu, khususnya kepada:

1. Istri dan anak-anak tersayang, Ibu, Ayah, Mertua, dan Adik-adik tercinta, yang selalu memberikan dorongan dan kesempatan serta mendo'akan penulis mencapai cita-citanya.
2. Yth. Prof. H. Aas Syaefuddin, MA.; Prof. DR. H. Moh. Fakry Gaffar, M.Ed.; Prof. DR. H. Tb. Abin Syamsuddin Makmun, MA.; Prof. DR. H. Djam'an Satori, MA.; H. Udin Syaefudin Saud, Ph.D.; dan rekan-rekan seperjuangan di lingkungan FIP Universitas Pendidikan Indonesia, Yayasan SWADAMAS Jayagiri, Yayasan Perdamas Mandiri Bandung, Kantor Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Barat, Kantor Dinas Pertanian Kota Bandung, serta rekan seperjuangan lainnya yang tidak sempat penulis sebutkan.
3. Yth. Pengelola Program Pascasarjana Universitas Pendidikan Indonesia, khususnya pengelola Program Studi Administrasi Pendidikan, staf akademik maupun administratif, yang telah memberikan banyak kemudahan selama penulis menempuh studi.
4. Yth. Kepala Biro Organisasi Pemerintah Propinsi Jawa Barat beserta staf, Bupati, Sekretaris Daerah, DPRD, dan para Kepala Dinas di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Bandung beserta staf, yang telah membantu penulis dalam pengumpulan data dan informasi dalam penulisan tesis ini.

Akhir kata penulis serahkan kepada Allah SWT. Semoga amal baik yang telah penulis terima, dibalas berlipat ganda oleh Allah SWT. Amin!

Bandung, Mei 2002

YOYON BAHTIAR, IRIANTO



DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	iv
KATA PENGANTAR	v
PENGHARGAAN	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR LAMPIRAN	xii
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	13
D. Kerangka Pemikiran	14
E. Anggapan Dasar dan Hipotesis Penelitian	18
F. Definisi Operasional Variabel	21
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	27
A. Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah	27
B. Motivasi dan Urgensi Pemberian Otonomi Kepada Daerah	47
C. Ajaran Tentang Luas dan Isi Otonomi Daerah	55
1. Ajaran Rumah Tangga Materil	55
2. Ajaran Rumah Tangga Formal	56
3. Ajaran Rumah Tangga Riil	58
D. Faktor-faktor yang Berpengaruh terhadap Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Daerah	60
E. Implikasi Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah terhadap Manajemen Pendidikan	68
F. Hasil Penelitian Lain yang Relevan	78

BAB III. PROSEDUR PENELITIAN	86
A. Metode Penelitian.....	86
B. Sumber Data dan Sampel Penelitian.....	86
C. Prosedur Pengumpulan Data.....	90
D. Teknik Analisis Data.....	92
BAB IV. PENYAJIAN HASIL PENELITIAN	94
A. Faktor-Faktor yang Berpengaruh Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU.No.5 Tahun 1974 jo UU.No.22 Tahun 1999.....	94
1. Hubungan Kondisi Lingkungan dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah	94
2. Hubungan Antar Organisasi dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah	117
3. Hubungan Antara Sumber Daya dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah	131
4. Hubungan Karakteristik Aparatur Pemerintah dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah	145
B. Hubungan di antara Faktor-faktor yang Berpengaruh terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah	155
C. Implikasi Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU.No.5 Tahun 1974 jo UU.No.22 Tahun 1999 Terhadap Pengembangan Manajemen Pendidikan	163
D. Rangkuman Hasil Penelitian	181
BAB V. PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN	186
A. Keterkaitan Kondisi Lingkungan dengan Karakteristik Aparatur, dan Hubungan antar Organisasi dengan Sumber Daya dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah.....	186
B. Tantangan Pendidikan pada Era Otonomi Daerah	198

C. Otonomi versus Manajemen versi UU.No.22 Tahun 199 dan Wawasan Strategi Perubahan Organisasi Pendidikan .	200
1. Perubahan Hukum dan Perundang-undangan Pendidikan.....	206
2. Perubahan Struktur Organisasi Kelembagaan Pendidikan	207
3. Profesionalisasi Ketenagaan Manajemen Pendidikan....	213
 BAB VI. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	217
A. Kesimpulan	217
B. Rekomendasi.....	218
 DAFTAR PUSTAKA	222
LAMPIRAN-LAMPIRAN	226



DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1 Paradigma Penelitian.....	17
2 Konstruksi Variabel Penelitian	21
3 Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi.....	62
4 Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Desentralisasi	67
5 Teori Medan-Gaya Kurt Lewin	202



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran		Halaman
1	Kisi-Kisi Penelitian	226
2	Alat Pengumpul Data	228
3	Rangkuman Hasil Perhitungan Statistik	236
4	Riwayat Hidup Penulis	261

