

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan pada awalnya adalah suatu proses penyempurnaan harkat dan martabat manusia yang diupayakan secara terus menerus. Di mana pun proses pendidikan terjadi, menunjukkan bahwa pendidikan mempunyai nilai-nilai yang dalam, karena jika kita berbicara pendidikan pada hakekatnya membicarakan harkat dan martabat serta nilai-nilai kemanusiaan.

Kemudian, pada perkembangan selanjutnya, akibat kompleksitas dan heterogenitas jenis, sifat, dan situasi yang disebut *sekolah* yang diidentikan dengan pendidikan, manakala membicarakan sistem pendidikan ternyata yang dibahas adalah sistem persekolahan; Membicarakan administrasi pendidikan, yang dibahas administrasi sekolah. Akibatnya, paradigma pendidikan yang universal dipandang secara sempit, dan lebih banyak adaptif daripada inisiatif. Sistem administrasi pendidikan lebih banyak tergantung pada sistem politik dalam menyelenggarakan pemerintahan suatu negara.

Pandangan tentang pendidikan seperti itu tidaklah mengherankan karena memang beranjak dari asumsi yang sempit pula. Namun, upaya pendidikan yang didasari asumsi seperti itu, tidak cukup membawa bangsa ini ke arah tujuan-tujuan pendidikan yang universal. Gejala disintegrasi bangsa, deka-densi moral, korupsi-kolusi-nepotisme, diakui atau tidak, merupakan sebagian dari kegagalan-kegagalan yang dicapai proses pendidikan selama ini. Karena itu, memahami

sistem pendidikan nasional tidak sekedar latah karena alasan-alasan politis, dan selalu tergantung pada situasi politik kenegaraan.

Perhatian negara terhadap pendidikan sebetulnya tidak perlu diragukan lagi. Dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4 terdapat: "Mencerdaskan kehidupan bangsa", dan dalam batang tubuhnya pun ditemukan: "Tiap-tiap warga negara berhak mendapatkan pengajaran. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem pendidikan yang diatur oleh suatu undang-undang". Dalam hal ini, kita memang membutuhkan waktu 44 tahun untuk mempunyai sebuah undang-undang tentang Sistem Pendidikan Nasional, yaitu UU. No.2 Tahun 1989.

Persoalan sekarang adalah pendidikan yang bagaimana yang sesuai dengan kehendak bangsa yang penuh kebhinekaan. Politisi, akademisi, praktisi cenderung dapat menjawab sekalipun sangat bervariasi. Namun, manakala dihadapkan pada pertanyaan: Bagaimana sistem manajemen yang dapat mengelola proses pendidikan yang penuh kebhinekaan tersebut? Adakalanya para akademisi masih ragu, karena filosofi administrasi pendidikan pun memang belum difahami secara betul. Memang banyak para ahli telah merumuskan apa itu pendidikan, apa itu tujuan pendidikan, dan apa itu administrasi pendidikan. Tetapi tujuan pendidikan itu sendiri sering menjadi kabur. Malahan jika sampai pada tujuan operasional terdapat konflik dan ketegangan yang cukup tajam (Beeby, 1981:273).

Akibat tidak adanya kesamaan bahasa dan terminologi inilah menjadikan pandangan terhadap administrasi pendidikan dalam konteks berbangsa dan bernegara tidak kunjung selesai. Orang tua, masyarakat, dan pemerintah sama-

sama mempunyai tanggung jawab dalam pelaksanaan pendidikan. Akan tetapi, tatkala kebijakan penyelenggaraan pendidikan menjadi otoritas terpusat pada Pemerintah Pusat, menunjukkan bahwa pada hakekatnya penyelenggaraan pendidikan yang universal semakin sempit dalam arti persekolahan. Dan praktek manajemen pendidikan pada level pusat, regional, lokal dan kelembagaan pun menjadi sarana pencapaian tujuan politik yang diarahkan pada reproduksi ideologi kelompok masyarakat yang dominan.

Dengan sistem manajemen seperti itu, berdampak pula pada para ilmuwan dan cendekiawan yang ide-ide, konsep, teori yang tidak relevan dengan tujuan-tujuan tersebut. Diakui, bahwa pendidikan tidak bebas nilai dan tidak juga bebas budaya. Pendidikan nasional memang diarahkan pada pembentukan warga negara, dan karena itulah pendidikan menjadi tanggung jawab semua komponen bangsa. Namun otonomi masing-masing komponen itulah perlu dipertegas. Sebatas mana kewenangan diberikan kepada pihak keluarga, masyarakat dan pemerintah? Di sektor pemerintah, sebatas mana kewenangan manajemen pendidikan diserahkan dari tingkat pusat ke pemerintah tingkat regional, lokal sampai ke tingkat kelembagaan?

Masalah sentralisasi pembangunan pendidikan di Indonesia sepertinya sudah tidak dapat lepas dari sentralisasi sistem pemerintahan, dan memunculkan ide penerapan desentralisasi yang dikacaukan dengan konsep otonomi daerah. Sehingga, topik tentang sentralisasi dalam bidang manajemen sepertinya telah menjadi konsep dan teori yang usang, sekalipun ide-ide penerapan desentralisasi pun memerlukan penanganan yang tidak gegabah. Karena akan

menyangkut teori tentang desentralisasi politik yang memerlukan suatu konsensus nasional (Fiske, 1996:12).

Akar persoalan desentralisasi manajemen pendidikan di Indonesia, sebetulnya harus ditelusuri dari pelaksanaan UU.No.5 Tahun 1974 yang tidak kunjung berhasil. Bahkan, aturan pelaksanaannya pun baru ke luar melalui PP. No.45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II, dan PP.No.8 Tahun 1995 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah kepada 26 Daerah Tingkat II Percontohan. Jadi, sampai diberlakukannya UU.No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sering disebut undang-undang tentang Otonomi Daerah membutuhkan waktu 25 Tahun.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, menunjukkan bahwa pemerintah telah berupaya secara terus menerus untuk mencari titik keseimbangan yang tepat dalam meletakkan bobot desentralisasi dan otonomi daerah. Secara formal jurisdiksi pemerintah daerah bergeser di antara dua kutub nilai, yaitu nilai pembangunan bangsa (*nation building*) dan stabilitas nasional disatu pihak, dan nilai otonomi daerah di lain pihak. Nilai yang pertama mewujudkan sentripetal dan nilai yang kedua mengejawantahkan sentrifugal. Respon juridis formal pemerintah Indonesia terhadap dilema ini, ternyata bervariasi dari waktu ke waktu, tergantung kepada konfigurasi konstitusional dan konfigurasi politik pada suatu waktu tertentu (Moeljarto, 1987:93).

Rumusan kebijakan utama yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah adalah pasal 18 UUD 1945. Esensi dari prinsip-prinsip yang telah digariskan dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945 dapat diuraikan sebagai berikut:

Pertama, bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia tidak menganut paham sentralisme, melainkan membagi daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang akan diatur dengan undang-undang. Kedua, pengaturan dalam undang-undang tersebut harus memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, serta memandang dan mengingat hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Ketiga, daerah besar dan kecil bukan merupakan “negara bagian”, melainkan daerah yang tidak terpisahkan dan dibentuk dalam kerangka yang tidak terpisahkan serta dalam kerangka “negara kesatuan” (*eenheidstaat*). Keempat, corak daerah besar dan kecil itu ada yang bersifat otonom (*streek en locale rechtsgemeenschappen*) dan ada yang bersifat daerah administrasi belaka. Kelima, sebagai konsekuensi daerah yang bersifat otonom, akan dibentuk Badan Perwakilan Daerah karena di daerah pun pemerintahan akan bersendikan atas azas permusyawaratan. Keenam, daerah yang hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa adalah swapraja (*zelfbesturende landschappen*) dan desa atau nama lain semacam itu yang disebut *volksgemeenschappen*. Ketujuh, negara Republik Indonesia akan menghormati kedudukan daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa. Kedelapan, sampai sejauh mana otonomi itu akan diberikan kepada daerah; kebijakan dasarnya, yaitu sebagaimana terkandung dalam alinea pertama penjelasan pasal 18 UUD 1945.

Kebijakan nyata tentang otonomi daerah, sebetulnya sejak lahirnya UU No.5 Tahun 1974. Dalam penjelasan umum angka 1.f undang-undang ini, dikemukakan bahwa:

Dengan demikian prinsip otonomi riil atau nyata tetap merupakan prinsip yang harus melandasi pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah. Sedang istilah “seluas-luasnya” tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada Daerah sesuai dengan prinsip yang digariskan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara.

Otonomi yang nyata menurut penjelasan UU.No.5 Tahun 1974 ialah pemberian otonomi kepada daerah harus berdasarkan kepada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan, dan kebijakan-kebijakan yang dapat menjamin yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. Kata bertanggung jawab diartikan sebagai pemberian otonomi yang benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarahannya yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah (UU.No.5/1974:1.g).

Dalam menuju kepada pelaksanaan titik berat otonomi pada daerah tingkat kabupaten/kota, UU.No.5 Tahun 1974 dan PP.No.45 Tahun 1992 memberikan ketegasan, bahwa setiap penyerahan urusan kepada daerah disertai perangkat, alat perlengkapan, dan sumber pembiayaannya (pasal 8 ayat 2). Sedangkan PP. No. 45 Tahun 1992 menyebutkan bahwa setiap penyerahan urusan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota disertai penyerahan sumber pembiayaan dan anggaran sekurang-kurangnya sebesar anggaran yang disediakan untuk urusan itu dalam APBN/APBD tingkat provinsi yang bersangkutan (pasal 13 ayat 1). Pemerintah Kabupaten/Kota wajib menggali dan mengembangkan sumber-sumber pendapatan

asli daerah dari urusan-urusan yang diserahkan, yang dapat atau mungkin memberikan pendapatan karena penyelenggaraan urusan tersebut (pasal 14). Batas waktu penyerahan ditegaskan dalam PP tersebut bahwa selambat-lambatnya dua tahun setelah suatu urusan diterima secara nyata oleh Pemerintah Provinsi. Pemerintah Provinsi yang bersangkutan menyerahkan lebih lanjut semua atau sebagian urusan-urusan tersebut kepada Pemerintah kabupaten/Kota di lingkungannya (pasal 6).

Begitulah, secara konseptual rumusan kebijakan tentang otonomi daerah di Indonesia. Akan tetapi, kenyataannya pada tingkat implementasi pelaksanaan otonomi daerah dijelaskan di muka menunjukkan pelaksanaan otonomi daerah yang dimaksud belum berjalan sebagaimana diharapkan.

Sejak berlakunya UU.No.5 Tahun 1974 sampai 1998 baru 6 (enam) PP tentang penyerahan urusan yang telah diterbitkan, yaitu: urusan perkebunan besar, kepariwisataan, pertambangan, kesehatan, lalu lintas dan angkutan jalan, serta pekerjaan umum. Departemen teknis yang sama sekali belum menyerahkan urusannya adalah departemen: perdagangan, koperasi, transmigrasi, penerangan, dan agama. Di samping itu, ada beberapa departemen yang masih menggunakan Peraturan Pemerintah tahun limapuluhan dan masih ada permasalahan dalam pelaksanaan atas urusan-urusan yang telah mereka serahkan kepada daerah, yaitu departemen: *Pendidikan dan Kebudayaan*, Kehutanan, Sosial, Tenaga Kerja, dan Pertanian. Ada juga departemen yang sudah menyerahkannya menarik kembali, seperti Departemen Perindustrian. Alasan lain mengapa departemen teknis dan Pemerintah Provinsi enggan menyerahkan sebagian urusan kepada Pemerintah



Kabupaten/Kota ialah penyerahan urusan itu sedikit banyak mengurangi kekuasaannya. Salah seorang pejabat teras Pemerintah Provinsi Jawa Barat menyatakan bahwa sumber pendapatan daerah Jawa Barat apabila sebagian diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota akan berkurang.

Dalam bidang *manajemen pendidikan nasional*, pelaksanaan penyerahan sebagian urusan pemerintah pusat kepada daerah, diwujudkan melalui PP.No.65 Tahun 1951. Namun, dalam PP tersebut baru diserahkan sebatas pada pendidikan formal jenjang Sekolah Dasar (SD). Urusan ini pun hanya menyangkut urusan teknis administratif (ketenagaan, sarana dan prasaran, serta bangunan). Urusan teknis edukatif masih dipegang oleh pemerintah pusat melalui Departemen Pendidikan dan Kebudayaan yang pada tatanan manajemen operasionalnya menggunakan azas dekonsentrasi, sehingga struktur organisasinya pun begitu berjenjang dari tingkat pusat sampai ke tingkat kecamatan, yang mengakibatkan terjadinya dualisme praktek manajemen pendidikan pada tingkat dasar.

Kemudian, pada Tahun 1990 muncul PP.No.28 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Dasar sebagai peraturan pelaksanaan dari UU.No.2 Tahun 1989 ini ternyata malah membuat praktek manajemen pendidikan semakin tidak menentu, karena rumusan kebijakan yang tertuang dalam PP tersebut tidak konsisten dengan PP.No.65 Tahun 1951. Khususnya dalam pasal (9) PP.No.28 Tahun 1990 menyatakan bahwa pemerintah daerah hanya diberi kewenangan dalam hal pengadaan tanah dan bangunan saja, sedangkan pengelolaan ketenagaan, keuangan dan lainnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Apabila dikembalikan pada misi untuk memperluas kewenangan pemerintah daerah,

kebijakan tersebut bukan untuk memperluas azas desentralisasi. Malahan akan memperluas azas sentralisasi.

Dampak PP.28 Tahun 1990 ini sampai sekarang masih tampak, banyak urusan yang seharusnya dikelola pemerintah daerah masih dikelola oleh pemerintah pusat, seperti pengelolaan DBO, beasiswa, pengadaan buku teks. Sekalipun ada yang dikelola oleh daerah, tetapi bukan oleh pemerintah daerah dalam arti desentralisasi, namun oleh instansi vertikal yang ada di daerah dalam arti dekonsentrasi.

Selanjutnya, pada PP. No.8 Tahun 1995 bukan sekedar tentang penyerahan urusan pendidikan, tetapi juga penyerahan urusan pemerintah kabupaten/kota percontohan, sebagai wujud penegasan pelaksanaan UU.No.5 Tahun 1974. Dalam PP ini ditegaskan bahwa instansi vertikal yang menangani urusan yang diserahkan kepada kabupaten/kota, lembaganya berintegrasi dengan sub sistem pemerintah daerah setempat yang menangani urusan yang sama. Sehingga, instansi vertikal yang menangani pendidikan dan kebudayaan berfusi dengan dinas pada daerah otonom, dan menjadi Kantor Inspeksi Pendidikan dan Kebudayaan.

Akan tetapi, menurut pengamatan penulis pada prakteknya di Kabupaten Bandung, masih terjadi konflik kepentingan, khususnya dari pemerintah pusat. Hal ini dapat dibuktikan dengan diterbitkannya Kepmendikbud No.0128/0/1995 tentang Pembentukan Kantor Inspeksi (Kanin) Depdikbud di setiap kabupaten/kota percontohan, yang bertentangan dengan PP.No.8 Tahun 1995. Akibatnya sama saja tidak mengurangi dualisme manajemen pendidikan dengan segala dampak negatifnya.



Oleh karena itu, untuk mengkaji persoalan sulitnya melaksanakan desentralisasi dalam manajemen pendidikan nasional, diperlukan studi yang radikal tentang akarnya. Penulis beranggapan bahwa akar permasalahan ada pada penerapan kebijakan pada manajemen pembangunan berdasarkan UU. No. 5 Tahun 1974.

Walaupun penelitian tentang desentralisasi dan otonomi daerah telah banyak dilakukan, khususnya dalam disiplin ilmu sosial dan politik, namun belum sepenuhnya dapat memecahkan masalah otonomi daerah, terutama yang menyangkut implementasi titik beratnya pada tingkat kabupaten/kota. Karena itu, kajian lebih mendalam tentang pelaksanaan otonomi daerah ini sangat diperlukan. Hanya saja yang menjadi persoalan adalah berhubungan dengan aspek legalitas akademik penulis sebagai peneliti, yang berkecimpung dalam ilmu administrasi pendidikan, kemungkinan ada tudingan telah keluar dari paradigma yang lazim. Akan tetapi, apabila beranjak dari asumsi tentang pendidikan yang universal, mungkin dapat dimengerti.

Satu hal yang menjadi motivasi, ialah berubahnya status LPTK seperti IKIP menjadi Universitas, khususnya IKIP Bandung menjadi Universitas Pendidikan Indonesia (UPI) sebetulnya tidak semata-mata dipandang sebagai upaya mengganti *trade-mark*, atau hanya sekedar menambah beban dengan tambahan *mission*, tetapi juga harus dijadikan peluang untuk mencoba membangun kembali paradigma disiplin Ilmu Pendidikan yang dapat dijadikan sumber rujukan dalam pengembangan teori dan praktek-praktek pendidikan lebih lanjut.

Dengan tidak bermaksud mengecilkan makna toleransi dan etika keilmuan terhadap disiplin ilmu sosial dan politik, penulis bermaksud memberikan gambaran tentang wujud pelaksanaan otonomi daerah sebagai manifestasi asas desentralisasi. Secara akademik penelitian ini memfokuskan pada berbagai faktor, baik bersifat instrumental maupun environmental yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah menurut UU.No.22 Tahun 1999 jo UU.No.5 Tahun 1994

Faktor instrumental berwujud tuntunan yang bersifat normatif, ideologis, transedental dan nilai. Faktor instrumental bermula dari kepercayaan, keyakinan yang kemudian diikuti oleh nilai, wawasan pandangan dan doktrin (Rusadi Kartaprawira, 1990:24). Faktor lingkungan berujud pengaruh dari segala hal yang berada di luar suatu sistem, baik yang bersifat fisik maupun non-fisik, manusia maupun bukan manusia di lihat dari sudut lokasi, jarak, dan intensi pengaruh, faktor lingkungan ini diklasifikasikan menjadikan lingkungan dalam masyarakat (*intra-societal environment*) dan lingkungan luar masyarakat (*extra-societal environment*) (Rusadi Kartaprawira, 1990:25-26).

Sedangkan faktor instrumental dalam terminologi Ilmu Kebijakan diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan yang menyangkut falsafah dan dasar negara, Tap MPR, wawasan nusantara, ketahanan nasional, perundang-undangan tentang otonomi daerah dan peraturan pelaksanaannya. Dan faktor lingkungan berkenaan dengan infra struktur politik, implementasi kebijakan hubungan pusat dengan daerah, hubungan antar organisasi pemerintah, kemampuan keuangan daerah, peranan subsidi pemerintah, karakteristik pemerintah, dan potensi ekonomi daerah.

B. Rumusan Masalah

Latar belakang permasalahan inunjukkan bahwa untuk menemukan makna imperatif suatu implementasi kebijakan otonomi daerah bagi pengembangan keilmuan, perlu pendalaman kajian terhadap sumber munculnya kebijakan tentang otonomi daerah, yaitu sejak lahirnya UU.No.5 Tahun 1974. Oleh karena itu, maka masalah pokok yang perlu diteliti dirumuskan sebagai berikut:

1. Faktor-faktor apa yang menyebabkan sulitnya mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah berdasarkan UU.No.5 Tahun 1974 jo UU.No.22 Tahun 1999 yang dititikberatkan pada pemerintah Kabupaten/Kota?
 - a. Bagaimana hubungan kondisi lingkungan dengan pelaksanaan otonomi pada Kabupaten/Kota?
 - b. Bagaimana hubungan antar organisasi dengan pelaksanaan otonomi pada Kabupaten/Kota?
 - c. Bagaimana hubungan ketersediaan sumber daya dengan pelaksanaan otonomi pada Kabupaten/Kota?
 - d. Bagaimana hubungan karakteristik aparatur pemerintah dengan pelaksanaan otonomi pada Kabupaten/Kota?
2. Apakah di antara faktor-faktor tersebut mempunyai hubungan pengaruh terhadap pelaksanaan otonomi di bidang manajemen pendidikan yang dititikberatkan pada Kabupaten/Kota?
3. Bagaimana implikasi pelaksanaan kebijakan otonomi daerah berdasarkan UU.No.5 Tahun 1974 jo UU.No.22 Tahun 1999 terhadap pengembangan manajemen pendidikan nasional?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Secara umum, penelitian ini bermaksud menelusuri konsep-konsep dalam setiap rumusan dan pelaksanaan kebijakan tentang otonomi daerah, yang dapat dijadikan sumber rujukan dalam mengembangkan teori dan praktek manajemen pendidikan. Secara khusus, tujuan yang ingin dicapai penelitian ini adalah dapat:

- a. Menemukan faktor-faktor yang menyebabkan sulitnya mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah berdasarkan UU.No.5 Tahun 1974 jo UU.No.22 Tahun 1999 yang dititikberatkan pada pemerintah Kabupaten/Kota.
- b. Menemukan faktor-faktor yang paling dominan mempengaruhi pelaksanaan otonomi di bidang manajemen pendidikan yang dititikberatkan pada pemerintah kabupaten/Kota.
- c. Menemukan konsep yang dapat dijadikan landasan untuk membangun paradigma baru ilmu administrasi pendidikan, khususnya dalam pelaksanaan manajemen pendidikan.

2. Manfaat Penelitian

Paradigma ilmu administrasi pendidikan dewasa ini senantiasa dikembangkan dengan merujuk pada tugas-tugas pendidikan sebagai bagian dari tugas pemerintahan suatu bangsa dan negara. Sehingga dalam tatanan teori dan praktek manajemen pendidikan senantiasa terombang ambing oleh perubahan struktur politik suatu negara. Implikasinya terhadap masalah yang diteliti,

dimungkinkan bahwa penelitian ini kurang relevan bagi pengembangan ilmu administrasi pendidikan. Akan tetapi, apabila pendidikan dipandang dalam konteks proses humanisasi yang universal, administrasi pendidikan merupakan sumber rujukan dalam mengembangkan paradigma ilmu-ilmu pemerintahan dan kenegaraan. Dengan demikian, teori dan praktek manajemen pendidikan tidak akan terombang-ambing oleh struktur politik bangsa dan negara. Dan para akademisi administrasi pendidikan mengkaji ilmu pemerintahan dan ketatanegaraan, tidak dipandang ke luar khazanah ilmu administrasi pendidikan.

Karena itu, secara teoritis hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan untuk memperkaya khazanah ilmu administrasi pendidikan, khususnya dalam menyediakan rujukan untuk membangun suatu paradigma teori yang lebih memadai, sehingga akan tergambar lebih jelas prospek otonomi penyelenggaraan pendidikan di Indonesia.

Di samping itu, secara praktis dapat memberikan rekomendasi kepada pemerintah dalam rangka pembinaan dan pengembangan otonomi kelembagaan di Indonesia, khususnya dalam penyelenggaraan sistem manajemen pendidikan baik pada tingkat nasional, regional maupun lokal.

D. Kerangka Pemikiran

Permasalahan kebijakan menjadi topik menarik dalam bidang akademik, karena menurut Grindle (1980:3), implementasi kebijakan bukan sekedar mekanisme menterjemahkan tujuan dalam bentuk prosedur teknis.

...Attempt to explain this divergence have led to the realization that implementation, even when successful, involves for more than

administration mechanical translation of goals routine procedures; involves fundamental questions about conflict, decision making, and 'who gets when' in administration society.

Pandangan Grindle tersebut, mengandung arti bahwa implementasi kebijakan tidak dipandang semata-mata sebagai tindakan teknik dan administrasi, melainkan juga tindakan politik. Grindle mengilustrasikan bahwa pada Tahun 1960-1970 literatur Amerika banyak membahas topik-topik yang dirangsang oleh keinginan untuk menjawab mengapa program-program yang disebut "*the Great Society*" sebagai kebijakan pada masa Presiden Johnson tidak berhasil mencapai hasil yang diharapkan (Grindle, 1980:3-4).

Keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan dapat dievaluasi dari sudut kemampuan secara nyata dalam mengadministrasikan atau program-program yang telah dirancang sebelumnya. Sebaliknya keseluruhan proses implementasi kebijakan dapat dievaluasi dengan cara mengukur atau membandingkan antara hasil akhir dari program-program tersebut dengan tujuan-tujuan kebijaksanaan (Solihin Abdul Wahab, 1990:125).

Menurut Grindle (1980:7-11), keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai tercapainya hasil (*outcomes*) tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan yang cukup, di samping dipengaruhi oleh dua hal, yaitu: Pertama, *content of policy*, yang berkenaan dengan: *interests affected; type of benefits; extent of change envisioned; site of decision making; program implementators; resources committed*. Kedua, *context of implementation*, yang berkenaan dengan: *power, interests, and strategies of actors involved; institutions and regime characteristics; compliance and responsiveness*.

Dua pendekatan dalam proses implementasi kebijakan yang menurut Rondinelli dan Cheema (1988:26) sering dikacaukan, yaitu: Pertama, *the compliance approach*, yaitu yang menganggap implementasi kebijakan itu tidak lebih dari soal teknis dan rutin belaka. Suatu proses yang tidak mengandung unsur-unsur politis yang perencanaannya sudah ditetapkan sebelumnya oleh para pemimpin politik (*political leaders*), dimana para pegawai biasa tunduk kepada petunjuk dari para pemimpin proyek tersebut. Kedua, *the political approach*. Pendekatan yang kedua ini menurut Rondinelli dan Cheema sering disebut sebagai *as an integral part of the policy making process in which policies are defined, reformulated, or even abandoned in the process of implementing them*.

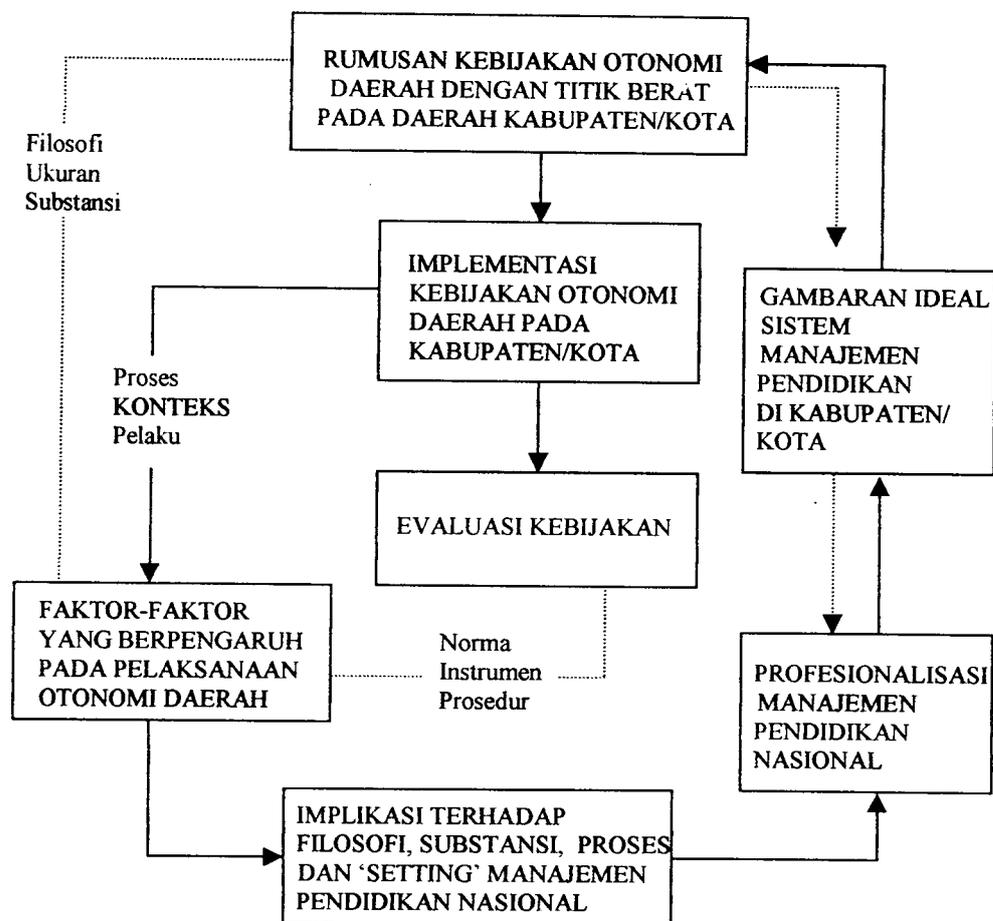
Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan di Indonesia masih belum banyak mendapat perhatian, karena kebanyakan para perumus kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah lebih suka menggunakan pendekatan *the compliance approach* daripada *the political approach*. Mereka beranggapan apabila suatu kebijakan sudah ditetapkan menjadi kebijakan publik, serta mereka akan dapat diimplementasikan oleh para pegawai pelaksana secara teknis dengan mudah tanpa ada kendala politik, dan hasil yang diharapkan segera akan dicapai.

Menurut pengamatan Rondinelli dan Cheema, implementasi kebijakan bukan sekedar proses teknis, melainkan proses interaksi dinamis antara unsur-unsur politis, sosial, ekonomi, perilaku birokrat dan organisasi. Unsur-unsur interaktif ini sangat mempengaruhi seberapa jauh kebijakan yang sudah ditetapkan dapat diimplementasikan sesuai dengan yang diharapkan, dan sampai seberapa jauh pula implementasi kebijakan tersebut mencapai tujuannya.

Dalam hubungan ini, Rondinelli dan Cheema (1988:27), mengemukakan empat faktor yang dipandang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu: *environmental conditions*, *interorganizational relationships*, *available resources*, and *characteristic of implementing agencies*. Keempat faktor inilah selanjutnya dijadikan rujukan dalam menelaah permasalahan penelitian.

Berdasarkan konsepsi tersebut, maka secara skematis paradigma penelitian digambarkan pada Gambar 1.

Gambar 1
PARADIGMA PENELITIAN



Analisis permasalahan penelitian difokuskan dalam konteks implementasi kebijakan; Beranjak dari kajian terhadap rumusan kebijakan tentang otonomi daerah sebagai *boundary* sistem, yaitu sejak UU.No.5 Tahun 1974 jo UU.No.22 Tahun 1999 diberlakukan. Analisis terhadap kondisi pelaksanaan otonomi daerah tersebut merujuk gambaran ideal pelaksanaan otonomi daerah yang dititikberatkan pada sistem administrasi pembangunan pada kabupaten/kota sebagaimana tertuang dalam rumusan kebijakannya. Kemudian, permasalahan-permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai akibat dari kedua kondisi yang berbeda tadi dikaji sampai pada ditemukannya faktor-faktor yang menyebabkan sulitnya dalam mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah. Analisis selanjutnya diarahkan pada kajian pada implikasi-implikasi keilmuan untuk membangun paradigma baru dalam konsep dan teori administrasi sistem pendidikan nasional, khususnya dalam pengembangan manajemen pendidikan. Pada tahapan ini, dimaksudkan untuk menemukan konsep-konsep dalam rangka profesionalisasi manajemen pendidikan. Kajian terhadap implikasi-implikasi itu didasarkan pada pertimbangan visi, fisibilitas, fleksibilitas, dan perspektif pendidikan nasional di masa mendatang.

E. Anggapan Dasar dan Hipotesis Penelitian

Ada dua asumsi dasar yang dibangun dalam pengembangan paradigma keilmuan, khususnya dalam disiplin Ilmu Administrasi Pendidikan. *Asumsi pertama*, administrasi pendidikan dianggap sebagai bagian dari Administrasi publik. Asumsi ini dipakai sebagai landasan dalam membangun paradigma

administrasi pendidikan yang selama ini berkembang. Sehingga, praktek manajemen pendidikan dianggap sebagai salah satu bagian dari praktek Administrasi Publik.

Asumsi kedua, administrasi publik dianggap sebagai bagian dari administrasi pendidikan. Asumsi ini didasarkan pada pandangan bahwa pendidikan sebagai suatu tugas yang universal. Penyelenggaraan administrasi publik dalam arti pemerintahan merupakan salah satu implementasi sebagian dari tugas administrasi pendidikan yang universal. Asumsi ini belum begitu lazim dalam khazanah paradigma keilmuan selama ini. Namun, bila melihat berbagai kegagalan dalam praktek manajemen pendidikan yang didasarkan pada asumsi pertama, tampaknya asumsi kedua patut dicoba untuk dikaji. Dan walaupun menyentuh substansi hukum ketatanegaraan, tidak dipandang sebagai penelitian hukum, karena dalam nomenklatur sistem administrasi pendidikan pun hukum dan perundang-undangan merupakan perangkat kendali sistem administrasi pendidikan. Karena itu, penulis berupaya mencoba mengkaji permasalahan penelitian ini dengan didasarkan pada asumsi yang kedua, dengan harapan pembahasan masalah yang diteliti tidak dianggap ke luar dari paradigma administrasi pendidikan.

Beranjak dari pemikiran tersebut, maka dikembangkan anggapan dasar yang berkaitan langsung dengan permasalahan yang diteliti sebagai berikut:

- a. Implementasi kebijakan tentang otonomi daerah tidak hanya mekanisme menterjemahkan tujuan kebijakan dalam bentuk prosedur rutin dan teknis, melainkan melibatkan faktor sumber daya, hubungan antar organisasi,

tingkatan birokrasi, dan golongan politik tertentu yang mungkin tidak menyetujui terhadap kebijakan yang sudah ditetapkan.

- b. Pelaksanaan otonomi daerah memerlukan dukungan kondisi lingkungan yang memberikan diskreasi lebih luas kepada pemerintah daerah, hubungan antar organisasi yang efektif, tersedianya sumber daya yang potensial, dan kemampuan aparatur pelaksana memadai.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah dengan titik berat pada daerah kabupaten/kota berkaitan dengan kemampuan daerah itu dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Karenanya, pelaksanaan otonomi daerah harus dipandang dalam kerangka mendidik kemandirian bangsa dalam melaksanakan fungsi dan tugas penyelenggaraan suatu negara yang dicita-citakan.

Berdasarkan asumsi-asumsi tersebut, maka dirumuskan hipotesis kerja sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan otonomi daerah akan lebih meningkat apabila didukung oleh faktor-faktor kondisi lingkungan yang memberikan diskreasi lebih luas kepada pemerintah daerah, hubungan antar organisasi yang efektif, tersedianya sumber daya yang potensial, dan kemampuan aparatur pelaksana yang lebih memadai.
- b. Di antara faktor kondisi lingkungan, hubungan antar organisasi, sumber daya, dan karakteristik kemampuan aparatur pelaksana terhadap pelaksanaan otonomi daerah mempunyai keterkaitan yang berbeda.
- c. Membangun paradigma dalam ilmu administrasi pendidikan harus dikaji dari perangkat kendali sistem yang menyangkut cara pandang fundamental

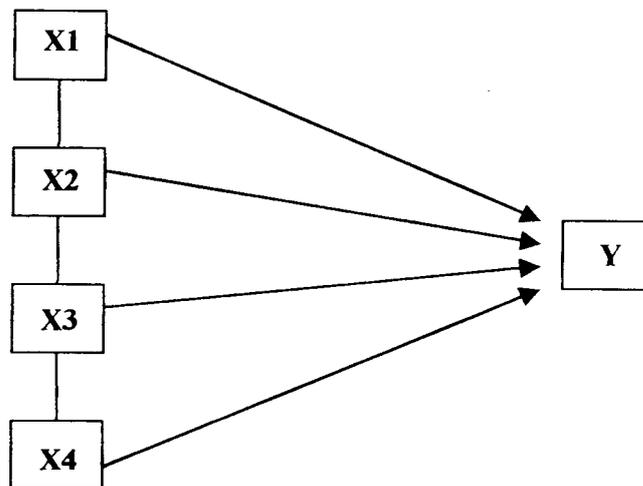


tentang nilai-nilai dasar dalam mengembangkan substansi, proses dan setting praktek manajemen pendidikan.

F. Definisi Operasional Variabel Penelitian

Secara kuantitatif, variabel-variabel yang perlu didefinisikan berkenaan dengan: Pertama, *Variabel bebas* (Variabel X), yaitu Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah. Variabel ini, mencakup sub variabel kondisi lingkungan (X1), hubungan antar organisasi (X2), tersedianya sumber daya (X2), dan karakteristik kemampuan aparat (X4). Kedua, Variabel terikat (Variabel Y), pelaksanaan otonomi daerah. Keterkaitan antara kedua variabel tersebut digambarkan dalam konstruksi variabel penelitian seperti berikut:

Gambar 2
KONSTRUKSI VARIABEL FAKTOR-FAKTOR YANG BERPENGARUH TERHADAP PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH



Keterangan: - X1 = Kondisi lingkungan
X2 = Hubungan antar organisasi
X3 = Tersedianya sumber-sumber
X4 = Karakteristik kemampuan aparatur pemerintah
Y = Pelaksanaan otonomi daerah

Untuk menghindari kekeliruan pemahaman, maka definisi dan indikator variabel-variabel tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kondisi Lingkungan (Variabel X.1)

Secara konseptual, kondisi lingkungan adalah pencerminan dari konstelasi politik dan garis-garis besar kebijakan sebagai hasil rakayasa dan keinginan politik pemerintah pusat dalam mewujudkan otonomi daerah yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan ini sangat mengikat pemerintah daerah dan menjadikan pemerintah daerah berada di bawah pengendalian pemerintah pusat.

Secara operasional, kondisi lingkungan yang berpengaruh terhadap pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya dukungan otonomi daerah. Hal tersebut dapat diukur melalui efektivitas hubungan antara pusat dan daerah, yang memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menentukan urusannya sendiri (*local discretion*).

Indikator yang dapat diamati ialah: (1) Adanya kerangka legal pemerintah daerah yang menjamin hak daerah atas segala tindakan kemandiriannya di hadapan pemerintah pusat. (2) Jumlah dan macam urusan yang diserahkan kepada daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. (3) Kewenangan melakukan pungutan atas sumber-sumber keuangan daerah lain dan keleluasaan untuk membelanjakannya. (4) Macam, tingkat dan intensitas campur tangan pemerintah pusat dalam bentuk pengawasan atas jalannya pemerintah daerah.

2. Hubungan antar Organisasi (Variabel X.2)

Secara konseptual, hubungan antar organisasi adalah interaksi dan koordinasi sejumlah organisasi pada setiap tingkat pemerintahan, baik pemerintah lokal, regional maupun nasional, serta kerjasama antar daerah dan lembaga-lembaga non-pemerintah.

Secara operasional, hubungan antar organisasi adalah hubungan kerja di antara unit organisasi sebagai pelaksana tugas-tugas pemerintahan yang berkaitan dengan jalannya pemerintah daerah. Hubungan kerja tersebut dapat bersifat vertikal, horizontal, dan diagonal. Bentuk kerjanya berupa perintah, laporan, konsultasi, dan koordinasi.

Indikator yang dapat diamati ialah: (1) Kejelasan dan konsistensi antara kebijakan dengan petunjuk kepada unit-unit organisasi pelaksana, terutama mengenai kegiatan apa yang harus dilakukan sehingga dapat memberikan bimbingan ke arah tercapainya pelaksanaan otonomi daerah. (2) Pembagian tugas dan fungsi secara proporsional kepada dinas/instansi tersebut sesuai dengan kapasitas dan sumber daya yang dimilikinya. (3) Terdapat standarisasi perencanaan, pembiayaan, dan prosedur pelaksanaan sedemikian rupa sehingga penafsiran/pemahaman yang dapat menyulitkan koordinasi dalam pelaksanaan kebijakan, sejauh mungkin akan terhindar. (4) Konsistensi dan kualitas hubungan antar organisasi diutamakan guna memahami peranan dan tugas masing-masing serta untuk saling melengkapi kegiatan satu dengan yang lain. (5) Keterkaitan antara unit-unit organisasi di lapangan agar terjamin interaksi dan koordinasi di antara unit-unit organisasi.

3. Sumber Daya (Variabel X.3)

Secara konseptual, sumber daya adalah kekuatan yang mendukung pelaksanaan otonomi daerah, baik dalam bentuk kekuatan politik maupun ekonomi dan sumber daya manusia. Secara operasional, sumber daya diartikan sebagai pendukung pelaksanaan otonomi daerah dalam bentuk potensi-potensi ekonomi dan keuangan yang sering diistilahkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Indikatornya ialah: (1) Kemampuan keuangan daerah yang dapat dilihat dari besarnya pendapatan asli daerah. Ini akan menunjukkan kemampuan pemerintah daerah membiayai urusan-urusan yang sudah diserahkan kepadanya sebagaimana tercermin dalam perimbangan antara besarnya presentase pendapatan asli daerah dibandingkan dengan total pendapatan daerah. (2) Dukungan dari pusat yang berupa bantuan/subsidi keuangan. Dalam bantuan tersebut, terdapat keseimbangan antara bantuan/subsidi dalam bentuk subsidi daerah otonom (SDO), *block grants* dan *specific grants* yang mencerminkan tidak terlalu ketatnya pengendalian pusat terhadap daerah dalam perencanaan dan penggunaan bantuan/subsidi tersebut. (3) Kemampuan menggerakkan partisipasi masyarakat, terutama dalam pembangunan masyarakat desa, pelayanan pendidikan dan kesehatan masyarakat. Partisipasi masyarakat ini dapat dimotivasi melalui program pengembangan wilayah. (4) Potensi ekonomi daerah yang menunjukkan kemampuan mengelola dan memanfaatkan sumber potensi ekonomi daerah, dengan mengukur nilai rata-rata pendapatan per kapita, trend (indeks perkembangan) pendapatan per kapita atas dasar harga konstan, dan sumbangan sektor-sektor lain di luar sektor-sektor pertanian, pertambangan dan pemerintahan

terhadap total PDRB. (5) Dukungan politik, baik secara nasional maupun lokal, berupa terwujudnya perundang-undangan dan kebijakan yang mendukung pelaksanaan otonomi daerah.

4. Karakteristik Perangkat Pemerintah Daerah (Variabel X.4)

Secara konseptual, karakteristik perangkat pemerintah daerah adalah ciri-ciri yang menunjukkan kemampuan aparatur pelaksana di daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Secara operasional, karakteristik perangkat pemerintah daerah ini, dapat diukur dari indikator: (1) Kemampuan staf di bidang perencanaan, teknis dan manajerial, termasuk di dalamnya kemampuan dalam mengkoordinasi, integrasi dan pengendalian serta komunikasi yang efektif. (2) Kualitas kepemimpinan kepada daerah, DPRD, dan kepala-kepala dinas pelaksanaan, serta adanya komitmen di antara mereka terhadap program pelaksanaan otonomi daerah. (3) Keseimbangan antara jumlah pegawai dan jumlah penduduk dalam daerah otonom yang bersangkutan. Hal ini dapat diukur dari masa kerja pegawai, penggolongan pegawai, dan taraf pendidikan formal dan pendidikan teknis-fungsional.

5. Pelaksanaan Otonomi Daerah

Secara konseptual, pelaksanaan otonomi daerah diartikan sebagai kegiatan pemerintah daerah dalam mewujudkan desentralisasi dalam bentuk hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengurus rumah tangganya sendiri menurut aturan yang ditetapkan perundang-undangan

Secara operasional, pelaksanaan otonomi daerah ditandai oleh terwujudnya penyerahan secara nyata sebagian urusan pemerintahan, baik dari departemen-departemen teknis maupun dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota menjadi urusan rumah tangganya sendiri. Indikatornya adalah: (1) Ada sejumlah urusan pemerintahan yang diserahkan secara nyata kepada daerah kabupaten/kota. (2) Memiliki sumber pendapatan daerah sendiri yang berimbang dan proporsional. (3) Terdapat keseimbangan rasio antara jumlah penerimaan dari sumber pendapatan daerah sendiri dengan total penerimaan secara keseluruhan. (4) Meningkatnya kemampuan perangkat pemerintah daerah dalam hal perencanaan, mobilisasi sumber daya dan pelaksanaannya. (5) Meningkatnya produktivitas, pendapatan daerah, pelayanan masyarakat, serta peranserta masyarakat melalui penyaluran aspirasi dan pemberdayaan masyarakat. (6) Terdapat aktivitas DPRD dalam menyalurkan aspirasi masyarakat serta menggunakan hak-haknya secara penuh sebagai badan perwakilan rakyat, dan penyalur proses demokrasi.

