

## BAB V

### PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN



Berdasarkan temuan-temuan yang telah di bahas pada Bab IV, ada dua aspek yang sangat krusial untuk dibahas, yaitu: Pertama, mengenai hubungan pengaruh di antara variabel kondisi lingkungan, hubungan antar organisasi, tersediannya sumber-sumber, dan karakteristik kemampuan aparatur pemerintah. Berdasarkan hasil pengolahan dan analisis data baik secara kualitatif maupun melalui pengujian korelasional, ternyata dari empat faktor yang diperkirakan hanya dua variabel yang berpengaruh sangat kuat terhadap pelaksanaan otonomi daerah, yaitu faktor kondisi lingkungan dan faktor karakteristik kemampuan aparatur pemerintah. Kedua, implikasi dari dominannya pengaruh faktor kondisi lingkungan dan karakteristik kemampuan aparatur pemerintah dalam pelaksanaan otonomi daerah terhadap manajemen pendidikan nasional.

#### **A. Keterkaitan Kondisi Lingkungan dengan Karakteristik Aparatur, dan Hubungan antar Organisasi dengan Sumber Daya dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Salah satu bentuk kebijakan yang mencerminkan hubungan antara pusat dan daerah yang membawa dampak terhadap keleluasaan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan otonominya riil dan seluas-luasnya. Prinsip ini tidak dianutnya lagi oleh UU.No.5 Tahun 1974, melainkan dianutnya “prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab” karena prinsip otonomi riil dan seluas-luasnya

dipandang akan menimbulkan disintegrasi dan membahayakan keutuhan negara kesatuan. Di dalam undang-undang ini tidak dijelaskan istilah seluas-luasnya itu. Apakah istilah tersebut diartikan secara kuantitatif atau mungkin karena sifat urusan yang diserahkan tersebut tidak bisa terlepas dari sifat dan kualitasnya. Banyaknya urusan yang diserahkan kepada daerah belum tentu akan mendorong pengembangan otonomi daerah. Bahkan mungkin akan menambah beban bagi daerah, kalau tidak memperhatikan batas wewenang, sifat, macam, dan kualitas urusan yang diserahkan. Oleh karena itu, kata seluas-luasnya *an-sich* tidak harus diartikan tidak terbatas sehingga membahayakan keutuhan negara kesatuan.

Kekhawatiran ini tidak memiliki landasan historis. Pemberontakan-pemberontakan daerah yang terjadi sekitar tahun 1950 sebetulnya bukan di sebabkan oleh otonomi yang terlalu luas kepada daerah, tetapi oleh ketidakpuasan daerah atas wewenang otonomi yang tidak nyata diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah. Ichlasul Amal (1992:3) mengemukakan alasan mengapa banyak terjadi pemberontakan regional pada masa itu: "... *the failure of the post-independence government to realize a decentralized local government system and grant wide regional autonomy*". Artinya, pemberontakan itu terjadi karena kegagalan pemerintah pasca kemerdekaan dalam mewujudkan suatu pemerintahan daerah yang desentralistis.

Di samping itu, politik regional yang sangat labil dan mudah berubah, karena adanya dikotomi yang fundamental dalam struktur ekonomi antara Jawa sebagai pusat kegiatan yang selalu mengekspor, dan luar Jawa sebagai pengimpor, adalah juga menjadi sebab ketidakpuasan dan pemberontakan daerah terhadap

pusat. Jadi, kalau ada yang berpendapat bahwa pemberian otonomi yang luas kepada daerah harus diwaspadai karena dikhawatirkan akan menimbulkan disintegrasi, justru sebaliknya sikap dan tindakan over-sentralisasi malah akan menimbulkan ketidakpuasan daerah dan membahayakan integrasi nasional.

Perubahan prinsip otonomi yang telah membawa implikasi terhadap penekanan tentang makna dan sifat otonomi daerah yang menyatakan bahwa otonomi daerah lebih merupakan kewajiban daripada hak, adalah pernyataan yang tidak lazim, terutama apabila dihubungkan dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah sebagai perwujudan azas desentralisasi teritorial. Dalam pengertian otonomi, kewajiban adalah tidak disangkal. Akan tetapi, pengertian kewajiban adalah sebagai imbalan hak dan wewenang yang diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Konsekuensinya, pemerintah daerah wajib untuk mempertanggungjawabkannya. Kalau saja persepsi tentang makna otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak dipandang tepat, maka daerah sebagai penerima kewajiban berhak untuk memperoleh imbalannya sebagai perimbangan kekuasaan. Kalau imbalan ini tidak diperolehnya, akibatnya daerah selalu tergantung kepada pemerintah pusat karena tidak mempunyai diskresi untuk mengambil keputusan yang menyangkut kepentingan daerahnya. Lebih jauh lagi akan mengakibatkan lemahnya kemandirian pemerintah daerah. Kenyataan ini menunjukkan betapa krusialnya hubungan kewenangan pusat dan daerah sehingga masalah perimbangan keuangan, subsidi, pembagian sumber-sumber keuangan sering menjadi isu yang berkepanjangan.

Hasil penelitian membuktikan bahwa faktor kondisi lingkungan dan karakteristik kemampuan aparatur pemerintah sangat dominan pengaruhnya terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Bila ditelusuri lebih jauh, kedua faktor tersebut sebetulnya mempunyai hubungan kausalitas.

Dalam wacana politik, kondisi lingkungan merupakan gambaran dari konstelasi politik sebagai hasil rakayasa dan keinginan politik pemerintah pusat dalam mewujudkan otonomi daerah yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, dan mengikat pemerintahan di bawahnya. Gambaran konstelasi politik ini, sebetulnya agak sulit diamati, karena sekalipun dalam penelitian ini menggunakan ukuran melalui kuantifikasi tentang efektivitas hubungan antara pusat dan daerah, yang memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menentukan urusannya sendiri (*local discretion*), tetap saja belum dapat diprediksi secara pasti. Hal ini menunjukkan pula bahwa, faktor kondisi lingkungan pun sangat dipengaruhi oleh faktor lain yang lebih dominan, yaitu faktor kemampuan aparatur pemerintah. Memang masuk akal, hubungan keedua faktor tersebut merupakan dua hal yang dapat saling mempengaruhi.

Karena itu, adanya kerangka legal pemerintah daerah yang menjamin hak daerah atas segala tindakan kemandiriannya di hadapan pemerintah pusat, jumlah dan macam urusan yang diserahkan kepada daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, kewenangan melakukan pungutan atas sumber-sumber keuangan daerah lain dan keleluasaan untuk membelanjakannya, macam, tingkat dan intensitas campur tangan pemerintah pusat dalam bentuk pengawasan atas jalannya pemerintah daerah, dapat dijadikan indikator.

Indikator-indikator tersebut setidaknya dapat dijadikan tolok ukur untuk melihat betapa kuatnya pengaruh kondisi lingkungan terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Gambarnya, dapat dipelajari dari sejarah panjang Bangsa Indonesia, yang merdeka lebih dari setengah abad, belum mampu “tinggal landas” sebagaimana direncanakan, malahan “ketinggalan di landasan” dengan semakin terpuruknya kondisi perekonomian negara. Apakah memang karena kondisi lingkungan politik? Kebodohan orangnya? Karena tidak bisa bekerja sama dalam membangun bangsa? Ataukah karena kemiskinan potensi sumber daya alam?

Bisa jadi karena dominasi faktor politik pemerintah yang lebih cenderung membentuk tirani, sehingga kedewasaan bangsa terhambat oleh belenggu-belenggu kebodohan. Atau mungkin karena ketidakmampuan aparatur pemerintah dalam menjalankan roda manajemen pembangunan, juga karena kebodohnya sendiri. Berkenaan dengan hal ini, penulis berkeyakinan bahwa, faktor pemicunya ialah pada karakteristik kemampuan aparatur pemerintah sebagai pengendali roda pemerintahan. Tidak jadi soal, apakah sentralisasi atau desentralisasi, dekonsentrasi atau devolusi. Sepanjang aparatur pemerintah memahami dan mampu melaksanakan roda pemerintahan yang sesuai dengan amanat, aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakatnya. Jiwa demokratisasi, memberdayakan, dan melayani masyarakat bukan hanya sekedar jargon-jargon alat politik.

Ada satu hal dalam UU.No.5 Tahun 1974 yang konstruktif dalam pelaksanaan otonomi daerah yaitu Pasal 79 UU.No.5 Tahun 1974 ditegaskan bahwa kepala daerah karena jabatannya adalah kepala wilayah. Pasal ini merupakan dasar hukum yang mendudukan keberadaan kepala daerah, sedangkan

pasal 80 merupakan dasar hukum terhadap kedudukan kepala wilayah sebagai akibat keberadaan kepala daerah sebagaimana termaksud dalam pasal 79. Dengan demikian, yang harus ditonjolkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah kedudukan dan peranan kepala daerahnya, bukan posisi wilayahnya. Hal ini diperkuat lagi dengan ketentuan bahwa kepala daerah mewakili daerahnya di dalam maupun di luar pengadilan (pasal 23). Adalah wajar sebagai pimpinan dan penanggung jawab tertinggi dalam pemerintahan daerah kepala daerah bertindak mewakili daerahnya dalam segala persoalan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan pemerintahan yang dipimpinnya.

Ketentuan positif dalam UU.No.5 Tahun 1974 yang bersangkutan dengan kedudukan kepala daerah adalah pasal 20 yang melarang kepala daerah, dengan sengaja melakukan kegiatan-kegiatan yang merugikan kepentingan negara, pemerintah, daerah dan atau rakyat. Larangan lainnya ialah turut serta dalam sesuatu perusahaan, melakukan pekerjaan-pekerjaan lain yang memberikan keuntungan baginya dalam hal yang berhubungan langsung dengan daerah yang bersangkutan. Larangan ini dimaksudkan agar setiap tindakan seorang kepala daerah sesuai dengan asas-asas kepatutan (*berhoorlijk bestuur*), tidak menyalahgunakan kekuasaan (*de tournement du pouvoir*), dan tetap menjaga nama baik pemerintah.

Analogi dari Osborne dan Gaebler (1993:227) yang menceritakan kasus di Amerika Serikat, menggambarkan bahwa betapa peranan pemerintah Federal bertanggungjawab mengendalikan masyarakat Amerika sekalipun tanpa memberikan pelayanan langsung kepada masyarakatnya.

"... The federal government might have fewer employees and provide fewer direct services, but its role in steering American society would not decrease. In many years, it would still have responsibility for providing funds and setting an overall policy framework, even if it delivered no services".

Gambaran ini sesuai dengan slogannya, bahwa pemerintah, dalam hal ini pemerintah pusat, lebih baik berperan *steering rather than rowing*, dan *empowering rather than serving*.

Dengan demikian, bila merujuk pada paradigma demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat dan aparat, dapat ditafsirkan bahwa otonomi daerah sebagaimana kehendak UU.No.22 Tahun 1999 tidak diartikan untuk pemerintah daerah, tetapi lebih dimaksudkan kepada masyarakat daerah agar mempunyai daya untuk berinisiatif dan mengembangkan prakarsa aktifnya sendiri. Pemerintah daerah hanya bersifat fasilitatif dalam melaksanakan peran *steering*, sehingga peran *rowing* dihilangkan. Pengertian ini merupakan pengejawantahan dari makna paradigma pemberdayaan masyarakat dan aparat.

Berkenaan dengan hubungan antara faktor sumber daya dengan hubungan antar organisasi, walaupun hasil penelitian menunjukkan pengaruh yang rendah terhadap pelaksanaan otonomi daerah, namun mempunyai dampak signifikan terhadap luasnya kewenangan dalam melaksanakan aktifitas pembangunan, termasuk dalam penggalan sumber-sumber pembiayaan pembangunan.

Perundang-undangan mengenai perimbangan keuangan antara pusat dengan daerah yang tertuang dalam UU.No.25 Tahun 1999 bukan sekedar untuk memenuhi juridis-formal, tetapi secara substansial dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola sumber-

sumber keuangan daerah, dengan berangsur-angsur menurunkan derajat hubungan antar organisasi secara vertikal atau ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat.

Penulis beranggapan bahwa, potensi ekonomi daerah yang cukup besar dapat diperkirakan akan mendorong pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dalam menggalang sumber-sumber pendanaan pembangunan, sehingga dapat diprediksi akan mendorong terwujudnya pelaksanaan otonomi daerah. Kebijakan izin-izin investasi yang selalu harus diputuskan di Jakarta dengan berbagai persyaratan dan prosedur yang ketat, serta memakan waktu lama, sudah dapat diduga tidak akan memberikan motivasi kepada para investor untuk melakukan kegiatannya di daerah, melainkan mereka akan terus berusaha menanamkan modalnya di Jakarta.

Keterkaitan faktor sumber daya dengan faktor hubungan antar organisasi secara horizontal, dapat dilihat pula dari besar-kecilnya kewenangan, kebutuhan, dan kemampuan pemerintah daerah. Menurut UU.No.22 Tahun 1999, antara provinsi dengan kabupaten/kota tidak ada lagi hubungan *subordinasi*, yang ada hanya hubungan manajemen dalam *boundary* sistem negara kesatuan. Konsekuensinya, berdampak pada penataan organisasi pemerintahan dari tingkat pusat sampai ke tingkat daerah.

Dengan demikian, penataan organisasi akan mempengaruhi keuangan daerah baik pengeluaran maupun pendapatan, dan kemampuan keuangan daerah mempunyai implikasi terhadap jumlah dan besaran organisasi. Hal ini dapat dijelaskan bahwa penataan organisasi menghendaki perlunya revisi terhadap



alokasi pengeluaran anggaran secara cermat dengan mengutamakan efisiensi dan efektivitas. Penataan organisasi yang rasional, efisien dan realistis akan memelihara optimalisasi kinerja organisasi penghasil, yang pada gilirannya akan memberikan kontribusi terhadap peningkatan pendapatan daerah. Kemampuan keuangan yang terbatas, diperkirakan akan kesulitan dalam mendanai penyelenggaraan pemerintahan. Karenanya, diperlukan perencanaan anggaran bagi penyelenggaraan anggaran bagi setiap tingkatan pemerintah daerah.

Berdasarkan pembahasan pada keempat faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan otonomi daerah, maka dapat ditafsirkan bahwa sisi kebijakan positif dan konstruktif dalam UU.No.5 Tahun 1974 yang sejalan dengan UU.No.22 Tahun 1999 adalah ditetapkannya peletakkan titik berat otonomi daerah pada daerah kabupaten/kota. Kebijakan ini telah memberi kesempatan kepada kabupaten/kota untuk mengembangkan daerahnya guna mencapai hasrat kemandirian dan pemberdayaan (*empowement*). Kebijakan ini juga patut dimengerti, karena bila kabupaten/kota berkembang pesat tidak mungkin menimbulkan disintegrasi, tetapi justru akan memperkuat integritas nasional. Sebaliknya, apabila Provinsi dikembangkan menjadi daerah otonom yang kuat, kemungkinan untuk memisahkan diri dari negara kesatuan bisa terjadi karena historis dan traumatis pernah terjadi pengembangan federalisme dengan terbentuknya RIS dan negara-negara bagian di beberapa wilayah di Indonesia yang dicanangkan oleh Belanda semasa penduduknya di Indonesia.

Namun begitu, hambatan utama pelaksanaan otonomi daerah pada kabupaten/kota, ialah terdapat kecenderungan sangat kuat sikap dan perilaku ego-

sentralistis dari birokrasi dan elite politik tingkat pusat dan provinsi, baik dalam memperlakukan asas desentralisasi yang dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi, maupun dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan. Sikap dan perilaku ego-sentralistis tersebut sangat membatasi keleluasan mengambil keputusan bagi pemerintah kabupaten/kota, karena setiap implementasi kebijakan yang menyangkut daerah selalu disertai dengan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang rinci, serta pengawasan represif. Hal ini terjadi karena, secara juridis formal terdapat kelemahan sistem dalam UU.No.5 Tahun 1974 yang memberi peluang untuk lebih menegakkan semangat sentralisasi daripada desentralisasi, di samping secara substansial penguasaan sumber daya pendukung pelaksanaan otonomi daerah, berada di tangan birokrat-birokrat pemerintah tingkat pusat. Di samping ego-sentralistis, juga keliru dalam menterjemahkan Pasal 18 UUD 1945 yang dituangkan dalam UU.No.5 Tahun 1974 ialah ketidakjelasan antara implementasi konsep desentralisasi dan dekonsentrasi yang didominasi dekonsentrasi.

Kemudian, kekeliruan lainnya berkenaan dengan pemerintahan yang mekanik-sentralistis cenderung mengarah pada uniformitas, dan menghasilkan krisis nasional multi dimensional. Lahirnya UU.No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan transformasi kebijakan pemerintah dalam upaya mencari titik keseimbangan dengan menghargai keanekaragaman daerah dengan memperluas kemandirian daerah dan memperkuat negara kesatuan.

Pada masa reformasi, memang UU.No.5 Tahun 1974 telah usang dengan diberlakukannya UU.No.22 Tahun 1999. Tatanan nilai telah banyak berubah

karena arus informasi, perkembangan ilmu dan teknologi, arus globalisasi, perdagangan bebas, dan tantangan terhadap kompetisi yang tinggi. Di samping itu, hasil-hasil pembangunan bangsa yang mempengaruhi kehidupan dan kecerdasan masyarakat mengakibatkan tuntutan masyarakat semakin meluas, menyebabkan tatanan nilai berubah cepat. Jadi filosofi yang terkandung dalam UU.No.22 Tahun 1999 adalah mengembalikan kedaulatan rakyat melalui demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan, peningkatan pelayanan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan, pemberdayaan aparat dan masyarakat. Peran DPRD secara teoritis tidak lagi merupakan bagian dari pemerintah daerah, melainkan menempatkan DPRD secara proporsional sebagai pengejawantahan kedaulatan rakyat dalam menjalankan fungsi legislatif.

Karena itu, pelaksanaan otonomi daerah pada daerah kabupaten/kota harus berlandaskan pada prinsi-prinsip: pemeliharaan dan penegakkan negara kesatuan, terjaminnya kelangsungan pembangunan, terpeliharanya stabilitas politik, serta terjaminnya keserasian hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Prinsip-prinsip tersebut merupakan garis restriksi politik yang kuat dan tidak boleh dilanggar. Di samping itu, restriksi administrasi yang ketat yang mengecualikan diserahkan kepada kabupaten/kota, urusan-urusan dan kewenangan yang berkaitan dengan pertahanan/keamanan, hubungan luar negeri, kebijakan moneter, agama, dan kekuasaan judisial adalah juga merupakan jaminan bagi utuhnya negara kesatuan. Dengan demikian, kekhawatiran terjadinya disintegrasi akibat diberikannya kesempatan yang luas bagi daerah kabupaten/kota untuk menjadi daerah otonom yang kuat adalah sangat tidak beralasan.

## B. Tantangan Pendidikan pada Era Otonomi Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah, khususnya dalam bidang pendidikan dewasa ini merupakan sesuatu yang baru, yang memerlukan kecermatan dalam pelaksanaannya, agar tidak menimbulkan dampak negatif. Sekurang-kurangnya ada enam hal yang menjadi tantangan dalam dunia pendidikan kita dewasa ini, yaitu: kepentingan nasional, mutu pendidikan, efisiensi manajemen, pemerataan, peranserta masyarakat, dan akontabilitas.

Dalam aspek kepentingan nasional, hal pertama yang perlu diantisipasi adalah pelaksanaan wajib belajar 9 tahun. Kondisi kabupaten/kota sangat bervariasi ditinjau dari segi kemampuan untuk melaksanakan otonomi daerah. Tantangannya adalah bagaimana melalui otonomi daerah di masing-masing kabupaten/kota dapat menjamin wajib belajar 9 tahun dapat dituntaskan, sementara potensi dan kemampuan daerah berbeda-beda. Hal kedua, berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berdasarkan Pancasila. Dalam NKRI tersebut diperlukan adanya semacam *nation character building* sehingga setiap warga negara mengetahui hak dan kewajibannya serta memiliki jiwa patriotisme, religius, dan lebih mementingkan kepentingan nasional daripada kepentingan pribadi atau golongan. Dalam hal ini pendidikan mempunyai peran yang sangat strategis. Dengan demikian, hal yang patut diantisipasi adalah bagaimana otonomi daerah dapat mengamankan program-program pendidikan yang memberikan peluang kreativitas dan keragaman daerah, tetapi semuanya mengarah kepada kepentingan nasional.

Dalam aspek peningkatan mutu, berkenaan dengan urgensi pemberian otonomi daerah, yang salah satunya adalah untuk menghadapi persingan global. Setidaknya ada tiga kemampuan dasar yang diperlukan agar masyarakat Indonesia dapat ikut dalam persingan global, yaitu: kemampuan manajemen, kemampuan teknologi, dan kualitas manusianya sendiri. Mutu yang diinginkan bukan hanya sekedar memenuhi standar lembaga, atau standar nasional semata-mata, tetapi harus memenuhi standar internasional. Jangan sampai tidak menjadi 'Tuan' di negeri sendiri, atau dalam Bahasa Sunda sering disebut 'Jati kasilih ku Junti'.

Dalam aspek efisiensi manajemen, berkenaan dengan keterbatasan sumber pendanaan dalam pelaksanaan pendidikan. Dengan pelaksanaan otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi pengelolaan (*technical efficiency*) maupun efisiensi dalam mengalokasikan anggaran (*economic efficiency*). Pengalaman di beberapa negara seperti di Papua New Guinea dan Jamaica (Fiske, 1996) menunjukkan bahwa dengan pelaksanaan otonomi daerah, pembiayaan justru meningkat karena bertambahnya struktur organisasi daerah yang menambah lebih banyak personil pemerintahan tetapi tidak mampu melaksanakan otonomi daerah. Hal ini dapat dijadikan pelajaran, mengingat di Indonesia selama 32 tahun menganut sistem pengelolaan yang sangat sentralistik berpotensi munculnya problem-problem efisiensi pengelolaan seperti ini.

Dalam aspek pemerataan, berkenaan dengan peningkatan aspirasi masyarakat diperkirakan juga akan meningkatnya pemerataan memperoleh kesempatan pendidikan. Tetapi ini akan membutuhkan ongkos yang tinggi, dengan semakin tingginya jarak antar daerah dalam pemerataan fasilitas

pendidikan, yang pada potensial memunculkan ketimpangan dalam perolehan mutu pendidikan. Tanpa intervensi manajemen, anggota masyarakat dari daerah kabupaten/kota yang kaya dengan umlah penduduk yang relatif sedikit, akan dapat menikmati fasilitas pendidikan yang jauh lebih baik dari anggota masyarakat pada daerah kabupaten/kota yang miskin. Dan apabila kesempatan pendidikan ini juga mempengaruhi kesempatan untuk memperoleh penghasilan, maka dalam jangka panjang akan berpotensi meningkatnya jurang kesenjangan ekonomi antar daerah. Pengalaman pelaksanaan di Chili menunjukkan bahwa meningkatnya angka putus sekolah dikarenakan orang tua tidak mampu membiayai langsung pendidikan anaknya, sementara *opportunity costs* meningkat. Pengalaman ini mirip yang terjadi dengan kondisi di Indonesia.

Dalam aspek peranserta masyarakat, berkenaan dengan filosofi diberikannya otonomi kepada daerah. Peranserta masyarakat dalam pendidikan dapat berupa perorangan, kelompok, atau lembaga industri atau lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya. Namun, perlu diantisipasi bahwa peranan masyarakat tersebut cenderung terbatas pada lingkup kabupaten/kota yang bersangkutan. Karena itu, perlu juga intervensi kebijakan nasional yang dapat menerapkan subsidi silang supaya peranserta masyarakat dalam sistem desentralisasi tidak memperlebar jurang ketimpangan pemerataan fasilitas pendidikan antar daerah.

Aspek terakhir ialah dalam akontabilitas. Melalui otonomi, pengambilan keputusan yang menyangkut pelayanan jasa pendidikan semakin dekat dengan masyarakat yang dilayaninya, sehingga akontabilitas layanan tersebut bergeser dari yang lebih berorientasi kepada kepentingan pemerintah pusat kepada

akontabilitas yang lebih berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Hal ini menuntut lebih besar partisipasi masyarakat dan orang tua dalam pengambilan keputusan tentang pelaksanaan pendidikan di daerah masing-masing.

### **C. Otonomi versus Manajemen versi UU.No.22 Tahun 1999 dalam Konteks Wawasan Strategi Perubahan Organisasi Pendidikan**

Berdasarkan UU.No.22 Tahun 1999 terdapat tiga jenis otonomi, yaitu otonomi terbatas untuk daerah provinsi (pasal 9), otonomi luas dan utuh untuk daerah kabupaten/kota (pasal 10), dan otonomi murni pada tingkat desa (pasal 99). Antara daerah provinsi dengan kabupaten/kota tidak ada lagi hubungan hirarki dan tidak ada lagi garis komando, yang berbeda dengan pemerintahan versi UU.No.5 Tahun 1974 yang mengenal kepala wilayah provinsi membawahi kepala wilayah kabupaten/kota. Namun, walaupun tidak ada hubungan hirarki, manajemen pemerintahan tidak dapat dipisahkan, karena penyelenggaraan pemerintahan merupakan satu kesatuan sistem. Atau dengan kata lain, terdapat kepentingan nasional yang menjadi tanggung jawab pemerintah, kepentingan regional yang menjadi tanggung jawab provinsi, dan kepentingan lokal yang menjadi tanggung jawab kabupaten/kota dalam kerangka NKRI.

Dengan demikian dapat ditafsirkan bahwa otonomi daerah dalam bidang pendidikan sebagai perwujudan pelaksanaan azas desentralisasi dalam penyelenggaraan administrasi dan manajemen pendidikan, pada hakekatnya merupakan penerapan teori *division of power and authority* dari administrator puncak ke administrator pada tingkat di bawahnya. Karena itu, penerapan

desentralisasi tidak dipandang sebagai suatu sistem yang berdiri sendiri, dan bukan pula merupakan alternatif pengganti prinsip sentralisasi, tetapi keduanya merupakan sub-sub sistem dalam kerangka sistem yang lebih luas.

Sesungguhnya perbedaan perspektif antara sentralisasi dengan desentralisasi tidak seharusnya menjadi dikotomi yang mengarah kepada konflik kepentingan *top administrator* dengan *lower administrator*, seandainya kedua unsur tersebut dilandasi oleh prinsip-prinsip *wholistic*. Inti persoalannya ialah batasan (*boundary*) keleluasaan kekuasaan (*power*), wewenang (*authority*) dan tanggung jawab (*accountability*) diberikan kepada setiap administrator pada tingkat bawah. Karena itu, tampaknya diperlukan suatu strategi manajemen yang dapat menempatkan titik keseimbangan di antara kedua kepentingan tersebut.

Dalam pandangan teori pembaharuan, persoalan strategi tidak lepas dari masalah kepentingan prioritas. Persoalan yang lebih teknis lagi ialah bagaimana mengembangkan strategi yang padu dengan perubahan yang tengah dihadapi. Mengingat kondisi organisasi pendidikan pada level daerah sangat bervariasi tentu sulit dibuat suatu strategi yang baku. Konsep dasar yang perlu dipahami benar dalam mengembangkan organisasi bertolak dari wawasan suatu perubahan.

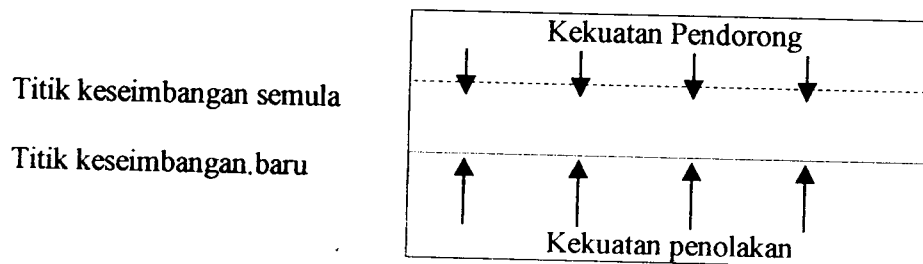
Referensi teori umum yang sering dibicarakan mengenai perubahan ialah teori "medan-kekuatan" dari Kurt Lewin atau dikenal; *Force-Field Theory* (dalam Aceng Muhtaram Mirfani, 1995:4). Berdasarkan teori Lewin itu, penulis berpendapat bahwa bila perubahan organisasi hendak dilakukan perlu dikenali secara betul kondisi yang dimaksud yang juga merupakan titik keseimbangan (*equilibrium point*) dari dua kekuatan tersebut. Kemudian, tentukan titik





keseimbangan baru atau kondisi lain yang diinginkan (Gambar 5), sebagai keadaan setelah perubahan dijalankan. Setelah itu dilakukan pengkajian terhadap tarik-menarik masing-masing kekuatan yang berlawanan tadi. Model analisis seperti ini dalam dunia akademik lebih dikenal atau disebut analisis kekuatan medan (*force field analysis*).

Gambar 5  
FORCE-FIELD THEORY KURT LEWIN



Sumber: Aceng Muhtaram Mirfani. "Peningkatan Ketahanan Institusi melalui Pengembangan Kreativitas Manajemen", *Makalah*, (1995), hal.4.

Manajemen strategi adalah suatu seni dan ilmu dari pembuatan (*formulating*), penerapan (*implementing*) dan evaluasi (*evaluating*) keputusan-keputusan strategis antar fungsi-fungsi yang memungkinkan organisasi mencapai tujuan-tujuan masa datang. Penerapan manajemen strategi bagi suatu organisasi khususnya pada organisasi publik atau pemerintah, termasuk pemerintahan daerah ditentukan oleh pimpinan atau manajernya, sehingga tujuan pemerintah daerah khususnya pada Provinsi dicapai dengan efektif dan efisien.

Dihubungkan dengan strategi menyeimbangkan kepentingan sentralisasi dan desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi daerah, harus dilihat dari konteks struktur organisasi pemerintahan. Apabila persoalan strategi diasumsikan bukan

hanya sebagai tugas pokok dan wewenang manajemen puncak, maka yang membedakannya adalah batas atau substansi manajemen itu sendiri.

Pada UU.No.22 Tahun 1999, mempunyai struktur hirarhis yang panjang dan bertingkat dari tingkat pusat, propinsi, kabupaten/kota, dan desa. Stratum otonomi dibedakan dalam terminologi otonomi untuk Provinsi, otonomi luas untuk Provinsi, dan otonomi murni untuk pemerintah tingkat Desa. Terminologi mana yang sepadan bila ketiga struktur tersebut dipadukan, akan tergantung pada bagaimana sistem tersebut dipandang; apakah sebagai total sistem, sub-sistem, komponen, dimensi atau variabel dari sistem wholistik. Jika organisasi pemerintahan pusat dianggap total sistem, posisinya ada pada tingkatan manajemen puncak, tugas pokoknya sudah tentu akan berkaitan dengan terminologi manajemen strategis. Organisasi pada tingkat propinsi sebagai sub-sistemnya akan berkenaan dengan terminologi manajemen operasional. Sedangkan pada organisasi di tingkat Desa berada pada tingkatan manajemen taktis. Begitu seterusnya sampai pada tingkat organisasi paling bawah.

Bagaimana implikasinya terhadap terminologi pendidikan? Banyak 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 karena banyak dipengaruhi oleh sistem politik menjadikan pandangan terhadap administrasi pendidikan dalam konteks berbangsa dan bernegara tidak kunjung selesai.

Akhirnya para akademisi pun terbuai dengan konsep-konsep “mutakhir” made in luar negeri yang jika dipraktekkan tidak relevan.

Undang-undang otonomi daerah memang sudah diberlakukan. Dan sejumlah kewenangan pemerintah daerah dalam bidang pendidikan telah ditetapkan, termasuk dalam segi pembiayaannya untuk lembaga-lembaga pendidikan yang dikelola pemerintah. Apakah karena undang-undang tersebut proses pendidikan harus senantiasa terombang-ambing, sehingga setiap ganti kebijakan politik, paradigma pendidikan harus dirombak pula? Lantas, apakah paradigma keilmuan dalam bidang administrasi pendidikan pun harus disesuaikan dengan kebijakan otonomi daerah?

Dalam *baoundary* sistem administrasi pembangunan negara, pendidikan sebetulnya merupakan kebutuhan dasar bagi setiap warga negara, sehingga dalam praktek organisasi dan manajemen kelembagaan pendidikan dipandang sebagai wahana untuk mewujudkan kepentingan nasional. Perangkat kendali sistem administrasi pendidikan pun merujuk pada Dasar Negara yaitu dalam Pembukaan UUD 1945 disebutkan mencerdaskan kehidupan bangsa dan pada pasal 32 ayat (1) ditegaskan bahwa “tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran”.

Apabila UU.No.22 Tahun 1999 dilaksanakan secara konsisten, secara teoritis kehendak pasal 31 ayat (1) kemungkinan besar dapat terealisasikan, karena pelayanan pemerintah kepada masyarakat di bidang pendidikan, rentangnya tidak terlalu jauh. Persoalan yang patut diantisipasi dalam praktek manajemen kelembagaan pendidikan ialah apakah pemberian otonomi kepada daerah akan menjamin setiap warga negara memperoleh haknya dalam pendidikan? Apakah

dengan pemberian otonomi kepada daerah dapat menjamin peran serta masyarakat dapat meningkat dalam penyelenggaraan pendidikan?

Untuk membahas ketiga pertanyaan tersebut, dapat dikaji dari dua sudut pandang, yaitu dari konsep *restiksi politik* dan dari konsep *restriksi administrasi*. Dalam istilah Fiske (1996) disebut desentralisasi politik dan *desentralisasi administrasi*. Merujuk pada pandangan Fiske, membedakan kedua istilah ini sangat penting dalam praktek pendidikan, karena pelayanan pemerintah kepada masyarakat dalam bidang pendidikan secara politik, baik dalam menjamin hak warga negara, peningkatan mutu, dan peningkatan peranserta masyarakat, menyangkut banyak pihak yang berkepentingan, yang memerlukan konsensus nasional. Sedangkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat dalam bidang pendidikan yang menyangkut ketiga hal tersebut, secara administrasi tidak memerlukan konsensus dengan pihak-pihak di luar kelembagaan pendidikan, karena desentralisasi administrasi merupakan strategi manajemen yang memungkinkan sangat variatif sesuai karakteristik jenis, jenjang dan jalur di mana pendidikan dilaksanakan.

Walaupun begitu luasnya otonomi diberikan kepada daerah, tetap harus konsisten dengan konstitusi. Dan walaupun bidang administrasi dan manajemen pendidikan termasuk bidang yang diserahkan dan wajib dilaksanakan oleh daerah, namun perlu adanya ketegasan bidang-bidang garapan apa yang menjadi wewenang daerah. Tampaknya, administrasi dan manajemen aspek-aspek pendidikan yang berkaitan dengan identitas dan integritas bangsa memerlukan standarisasi nasional melalui komitmen politik. Sedangkan administrasi dan

manajemen aspek-aspek spesifik dan model menjadi wewenang daerah, sehingga keinginan, kebutuhan dan harapan semua pihak dapat terpenuhi. Dengan demikian, pencapaian warga negara yang bermutu secara teoritis dapat diprediksi mempunyai kapabilitas keunggulan kompetitif dalam percaturan global.

### **1. Perubahan Hukum dan Perundang-Undangan Pendidikan**

Bidang hukum dan perundang-undangan dalam konteks perubahan organisasi dan manajemen dianggap krusial karena aspek ini merupakan perangkat kendali organisasi dan manajemen. Artinya, setiap penataan organisasi dan manajemen tidak terlepas dari adanya asas legalitas sebagai landasan berpijak dalam membangun organisasi yang *accountable* bagi kepentingan masyarakat sekaligus untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Dengan demikian, maka salah satu keberhasilan dalam penataan organisasi dan manajemen dalam pendidikan sangat tergantung pada dukungan peraturan perundang-undangan, *political will* dan komitmen pimpinan daerah.

Dengan latar belakang pemahaman seperti itu, dapat dipahami mengapa kebutuhan adanya deregulasi di bidang hukum sangat diperlukan. Perubahan birokrasi kelembagaan harus disesuaikan dengan paradigma baru yang terkandung dalam UU.No.22 Tahun 1999 di satu pihak dan di lain pihak karena peraturan perundang-undangan yang dibangun menurut UU.No.5 Tahun 1974 sudah tidak relevan lagi. Deregulasi dalam aspek ini sangat diperlukan agar mampu mengantisipasi permasalahan organisasi dan manajemen pendidikan menuju terbentuknya *clean government* dan *good government*.

Untuk menjamin kemandirian daerah dalam melaksanakan pembangunan pendidikan, pemerintah daerah diberi tanggung jawab yang besar. Dalam hal ini, peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang dapat dijadikan perangkat kendali sistem organisasi dan manajemen pendidikan di daerah tidak lagi memerlukan pengesahan dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan manajemen pendidikan di daerah harus banyak menempatkan peranserta masyarakat dan swasta dengan pola-pola kemitraan melalui mekanisme pasar yang kompetitif. Peranan pemerintah daerah lebih banyak pada melaksanakan fungsi-fungsi pengendalian dan pengawasan.

Untuk hal tersebut, maka strategi yang patut dilakukan, khususnya pada aspek hukum antara lain: (1) Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kelembagaan pendidikan di daerah; (2) Mengkaji dan menganalisis terhadap kemungkinan adanya perbedaan prinsip antar peraturan perundang-undangan dan atau dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; (3) Menata ulang melalui penyusunan peraturan perundang-undangan di bidang kelembagaan pendidikan daerah dengan berpedoman kepada kewenangan daerah sesuai UU.No.22 Tahun 1999.

## **2. Perubahan Struktur Organisasi Kelembagaan Pendidikan**

Perubahan struktur kelembagaan pendidikan di daerah perlu memperhatikan tiga hal pokok, yaitu kewenangan, kemampuan dan kebutuhan masing-masing daerah dengan berazaskan pada demokratisasi, pemberdayaan dan pelayanan umum di bidang pendidikan. Kewenangan merupakan rujukan yang

dijadikan dasar pijakan dalam menentukan substansi atau bidang garapan organisasi dan manajemen pendidikan yang patut dilakukan. Kebutuhan berkaitan dengan permasalahan-permasalahan yang signifikan terjadi di masing-masing daerah. Dan pada aspek kemampuan berkaitan dengan potensi daerah terutama dari hasil penggalian sumber daya yang dituangkan dalam PAD atau PADS.

Akan tetapi, apakah daya dukung sarana dan prasarana serta pembiayaan untuk mencapai hal tersebut cukup memadai? Sekalipun sudah ada UU.No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sudah ada, melalui dana perimbangan, alokasi umum, dan alokasi khusus, masih tetap memerlukan komitmen politik dan komitmen moral, baik pada tingkat pemerintah pusat maupun tingkat pemerintah daerah. Komitmen politik dari elit-elit politik dan jajaran birokrat pada tingkat pusat maupun daerah menjadi sangat krusial karena sudah menjadi rahasia umum, bahwa program-program yang berupa pisik lebih menguntungkan dan dapat cepat dilihat hasilnya.

Namun begitu, kebijakan desentralisasi melalui UU.No.22 Tahun 1999, bukan sekedar meredam gerakan reformasi total, juga merupakan koreksi total terhadap penerapan UU.No.5 Tahun 1974 yang dimanipulasi ke arah sentralistis, monopolistis dan mengutamakan keseragaman daripada keragaman, tanpa memberikan keleluasaan pada kondisi yang beragam, sehingga memunculkan berbagai ketidakpuasan yang mengancam integritas dan kesatuan bangsa.

Di samping itu, perubahan kelembagan pendidikan di daerah perlu didasarkan pada prinsip rasional, efisien, efektif, realistis dan operasional, serta memperhatikan karakteristik organisasi dan manajemen modern seperti: (1)

terbuka, (2) fleksibel, (3) ramping, (4) efisien, (5) rasional, (6) fungsionalisasi, (7) jenjang pengambilan keputusan sangat pendek, (8) desentralisasi dan delegasi wewenang optimal, (9) peran sentral SDM, (10) kepemimpinan partisipatif, (11) daya tanggap tinggi atas aspirasi rakyat, (12) antisipatif terhadap masa depan, dan (13) berorientasi kepada tercapainya tujuan.

Dalam menghadapi tantangan-tantangan seperti yang telah dipaparkan di muka, dan walaupun tugas-tugas pembangunan sudah dilimpah-limpahkan melalui otonomi terbatas, otonomi luas dan otonomi murni, pemerintah pusat tidak berarti lepas tanggung jawab. Justru karena azas pembangunan yang bertumpu pada demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat inilah, pemerintah pusat maupun daerah berkewajiban melakukan suatu upaya dalam memberdayakan individu dan organisasi, dengan menciptakan suatu sistem yang memungkinkan masyarakat memutuskan sendiri atas tanggung jawabnya sendiri.

Dengan tantangan seperti itu, cara-cara pemerintahan yang merujuk UU.No.5 Tahun 74 telah membuktikan mandulnya kemandirian daerah dalam melaksanakan pembangunan. Dan sekalipun telah diberlakukan UU.No.22 Tahun 1999 juga belum menjamin, apakah tantangan-tantangan tersebut bisa dilalui sehingga dapat membawa bangsa ini ke arah yang dicita-citakan, apabila tidak dilakukan suatu *relocation of authority* untuk membangun struktur-struktur yang lebih responsif terhadap perubahan-perubahan masa kini dan masa depan. Karena itu, desentralisasi kewenangan melalui UU.No.22 tahun 1999 pada saat ini merupakan pilihan terbaik untuk melaksanakan manajemen pembangunan secara internal, sementara pemerintah pusat berkonsentrasi pada upaya-upaya yang



bersifat strategis dalam meningkatkan daya saing bangsa di forum internasional. Dalam konteks inilah Ryaas Rasyid (1999:5) menyatakan bahwa desentralisasi kewenangan yang luas dan utuh kepada kabupaten/kota harus diarahkan dalam rangka *self regulating power, self modifying power, local political support, financial resources, brain power*.

Implikasi terhadap penyelenggaraan pendidikan di daerah, tampaknya diperlukan suatu badan normatif khusus yang bertugas menggali, mengidentifikasi kebutuhan, keinginan dan harapan masyarakat dalam pendidikan yang dituangkan dalam bentuk rencana strategi pembangunan pendidikan di daerah. Sekalipun di daerah sudah ada DPRD, namun peran DPRD dalam sistem pemerintahan dewasa ini belum dapat dianggap representatif dari rakyat, karena pada proses Pemilu, rakyat tidak diberi kesempatan memilih langsung wakil-wakilnya, tetapi hanya memilih partai sebagai wakilnya. Di samping itu, peranan DPRD di sini lebih cenderung dalam tatanan retribusi politik. Sedangkan badan khusus yang dimaksud sebagai manifestasi dari retribusi administrasi yang terbentuk dari unsur-unsur lapisan masyarakat dan pemerintahan, katakanlah semacam *Board of Education* (Badan/Dewan/Komite Pendidikan) mulai tingkat Propinsi, Kota/Kabupaten, Kecamatan, sampai pada tingkat kelembagaan satuan pendidikan.

Badan/Dewan atau Komite tersebut merupakan wadah aktivitas keikutsertaan masyarakat dalam mengenali berbagai permasalahan di daerahnya, merencanakan kegiatan, memformulasi usulan-usulan pembangunan, serta dapat mengatasi permasalahannya itu secara mandiri. Masyarakat pendidikan kini tidak bisa lagi hanya sekedar menunggu uluran bantuan pemerintah, melainkan harus

mampu berkreasi dan berinovasi dalam mengelola, membangun dan mengembangkan pendidikan di daerahnya. Dalam wacana akademik, konsep ini sering diidentikan dengan program pembangunan yang berlandaskan pada konsep *Community-Based Management*, atau dalam pembangunan pendidikan persekolahan diidentikan dengan *School-Based Management*

Peranan yang diharapkan dari “Dewan Pendidikan” tersebut paling tidak sebagai pendukung dalam penyediaan sumber daya atau pemberi pertimbangan dalam penentuan pelaksanaan kebijakan di daerah, dan sebagai pengontrol dalam rangka pelaksanaan prinsip transparansi serta akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan di daerah. Di samping itu, lembaga ini dapat pula dijadikan sebagai mediator antara pihak pemerintah (eksekutif) dengan DPRD (legislatif).

Merujuk prinsip demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat, maka tugas Dewan Pendidikan di daerah, paling tidak berkenaan dengan hal-hal berikut:

- (1) Mengidentifikasi aspirasi, ide, gagasan, keinginan, kebutuhan dan harapan masyarakat dalam pendidikan;
- (2) Mendorong orang tua peserta didik dan masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan;
- (3) Membangkitkan dan meningkatkan tumbuhnya sikap dan komitmen masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan;
- (4) Meciptakan media-media kerjasama dengan masyarakat baik perorangan maupun kelembagaan, pemerintah maupun swasta, legislatif maupun lembaga-lembaga keswadayaan lainnya, dalam upaya memperoleh hasil-hasil pendidikan yang bermutu.

- (5) Memberikan masukan-masukan kepada pemerintah daerah atau DPRD, khususnya yang berkaitan dengan kebijakan, standarisasi, spesifikasi, dan model-model penyelenggaraan pendidikan;
- (6) Melakukan pengawasan dan evaluasi, baik yang menyangkut produk-produk kelembagaan pendidikan maupun proses penyelenggaraan kelembagaan pendidikan.

Berdasarkan tugas-tugas tersebut, maka keanggotaan Dewan Pendidikan ini dapat diambil dari unsur masyarakat, eksekutif, dan unsur legislatif. Keanggotaan dari unsur masyarakat dapat diambil dari Dewan Sekolah, Yayasan Penyelenggaraan Pendidikan Swasta, dunia usaha, asosiasi profesi, dan tokoh-tokoh LSM lainnya yang mempunyai kepedulian terhadap pendidikan. Sedangkan keanggotaan dari unsur pemerintah dapat diambil dari instansi-instansi yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan pendidikan.

Pola hubungan antara Dewan Pendidikan dengan pemerintah maupun dengan DPRD atau dengan Dewan Pendidikan pada tingkat kelembagaan satuan pendidikan dapat merujuk pada *boundary* sistem kewenangan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Banyak alternatif yang dapat diambil, namun sebaiknya Dewan Pendidikan harus ditempatkan sebagai koordinat atau setara dengan Dinas Pendidikan atau Komisi pada DPRD. Sedangkan hubungan dengan Dewan Pendidikan lainnya, harus dalam satu garis vertikal. Atau dapat dikatakan bahwa Dewan Pendidikan pada tingkat satuan pendidikan harus menjadi subordinat Dewan Pendidikan yang ada di tingkat atas. Pola hubungan ini dimaksudkan sebagai upaya mengantisipasi kebijakan-kebijakan penyelenggaraan

pendidikan yang mengarah pada adanya disintegrasi bangsa. Dalam wacana era desentralisasi dewasa ini, sebetulnya tidaklah mesti alergi dengan sentralisasi, karena dalam manajemen pola sentralisasi bukanlah lawan dari desentralisasi.

### **3. Profesionalisasi Ketenagaan Manajemen Pendidikan**

Sebagai suatu konsep, otonomi daerah yang dititikberatkan pada daerah tingkat kabupaten/kota, dipercaya banyak mengandung makna yang menggambarkan suatu situasi yang penuh tantangan. Bahkan sering digambarkan sebagai keadaan dalam era reformasi, dimana segala sesuatu yang berbau 'orde baru' yang penuh intrik kolusi, korupsi dan nepotisme perlu dimusnahkan dalam manajemen pembangunan bangsa. Dalam wacana seperti ini, individu maupun organisasi dituntut dapat hidup secara kreatif, responsif, dan inovatif. Kreatif karena individu dan organisasi harus mencari cara terbaik untuk dapat 'survive' dalam usahanya bersaing dengan individu dan organisasi lainnya. Responsif agar mendapatkan sumberdaya yang terbaik dan memadai. Dan inovatif agar dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas dan produktivitas yang diinginkannya.

Reorganisasi dan restrukturisasi organisasi dan manajemen pendidikan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, memang diperlukan. Akan tetapi Fasli Jalal dan Dedi Supriadi, ed. (2001:140) mengingatkan bahwa restrukturisasi organisasi pendidikan harus didasarkan pada prinsip tanpa PHK, standar kompetensi jabatan, dialog antara penanggungjawab instansi terkait guna mendapatkan pola terbaik, pola karier jelas, *retraining*, dan sistem bonus atau insentif.

Kebutuhan akan tenaga-tenaga manajemen kependidikan potensial yang secara umum mempunyai kualitas tertentu tersebut dikelompokkan ke dalam tiga katagori utama, yaitu: (1) Tenaga manajemen kependidikan berkualifikasi kemampuan berbasis pendidikan tinggi di bidang administrasi pemerintahan dan manajemen pendidikan bagi unsur-unsur pimpinan pada semua tingkatan jabatan struktural. Tenaga manajemen kependidikan ini sangat diperlukan untuk menduduki jabatan pada eselon yang bersifat strategis; (2) Tenaga manajemen kependidikan berkualifikasi kemampuan manajerial berbasis pendidikan tinggi dalam bidang-bidang keilmuan tertentu sesuai persyaratan tugasnya. Tenaga manajemen kependidikan ini diperlukan untuk menduduki jabatan pada eselon yang bersifat koordinatif; Dan (3) Tenaga manajemen kependidikan berkualifikasi kemampuan teknis operasional pada eselon taktis.

Basis pendidikan tinggi dalam bidang administrasi dan manajemen pendidikan bagi tenaga kependidikan ini, dalam peranannya sebagai orang-orang profesional sangat diperlukan untuk dapat mengembangkan manajemen pelayanan pendidikan (*management of educational services*). Penguasaan yang tinggi tentang sistem manajemen pelayanan pendidikan akan memperbaiki dan meningkatkan efisiensi dan *responsiveness* pemerintah daerah dalam mengemban tugas dalam bidang pelayanan pendidikan. Di samping itu, dalam peranannya sebagai aparatur pemerintah, diharapkan mampu berkerjasama dengan masyarakat atau pihak swasta atau organisasi kemasyarakatan lainnya. Karena itu, diperlukan pula basis pendidikan tinggi dalam bidang manajemen pelayanan umum (*management of public service delivery*).

Strategi pembaharuan yang dapat dipilih ialah: *pasilitative strategy*, *reeducative strategy*, *persuasive strategy*, dan *power coersive strategy* (Zaltman dan Duncan, 1977). Strategi fasilitatif adalah strategi dalam pembaharuan yang memberikan kemudahan-kemudahan kepada aparatur pemerintah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Penggunaan strategi ini didasarkan pada asumsi bahwa: (1) Aparat itu sudah mengenal dan memahami masalah yang dihadapinya; (2) Aparat telah sepakat tentang cara-cara yang dipakai untuk memecahkan masalah itu; (3) Aparat terbuka terhadap bantuan dan saran-saran dari luar dan mau berusaha sendiri untuk memecahkan masalah tersebut.

Strategi mendidik kembali didasarkan pada asumsi bahwa manusia pada hakekatnya aktif dan selalu ingin memuaskan kebutuhannya. Namun manusia hanya belajar kalau ia mau. Karena itu, langkah pertama dalam strategi ini adalah melibatkan masyarakat yang terkena pembaharuan. Kepala Daerah dapat mengubah nilai-nilai yang telah dipegang aparatnya dengan bekerja sama untuk mendefinisikan masalah, menetapkan strategi dan mengadakan penilaian tentang hasil yang telah dicapai. Dalam strategi ini, aplikasi konsep dan teori Administrasi Pendidikan sangat berperan.

Strategi persuasif sebenarnya adalah strategi dimana proses komunikasi dibuat sedemikian rupa sehingga mempunyai daya tarik yang dapat mendorong aparat untuk mengikuti maksud maksud komunikator. Dengan jalan mendorong dan memberikan pengetahuan tentang hambatan yang mungkin terjadi. Strategi ini dapat dipakai apabila: (1) Pembaruan mempunyai aspek rasional dan dapat dipertahankan secara rasional; (2) Tingkat komitmen aparatur pemerintah rendah;

(3) Ketidaksadaran apratur pemerintah akan hubungan antara kebutuhan dan cara pemenuhannya; (4) Aparat mempunyai kemampuan untuk menerima dan melaksanakan pembinaan selanjutnya; (5) Pemerintah Daerah mempunyai kemampuan untuk mengadakan perubahan tanpa menggunakan sumber-sumber yang dimilikinya; (6) Aparat dapat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan; (7) Luasnya ruang lingkup pembaharuan; dan (8) Waktu tidak menjadi kendala.

Strategi kekuatan adalah strategi yang didasarkan pada asumsi bahwa, untuk membuat orang-orang mau menerima, harus menggunakan kekuasaan. Kekuasaan dapat berbentuk manipulasi, ancaman dan intimidasi, atau hukuman. Dasar penggunaan kekuasaan dalam kenyataan bahwa para anggota organisasi mempunyai ketergantungan pada struktur kekuasaan. Keberhasilan pelaksanaan strategi ini ditentukan oleh tingkat ketergantungan para anggota organisasi pada proses pembaharuan.

Implikasi terhadap pengembangan disiplin ilmu administrasi pendidikan, maka diperlukan suatu paradigma universal yang dapat dijadikan sumber rujukan bagi teori, konsep dan praktek-praktek organisasi dan manajemen pendidikan nasional yang multibudaya. Dalam terminologi Oteng Sutisna (1983) adalah "Dasar Teoritis untuk Praktek Profesional". Paradigma ini, bila dipandang dari konteks sistem, bukan hanya sekedar suatu entitas pengembangan keilmuan, namun tujuan primernya adalah sebagai pedoman dan sarana untuk menjabarkan, memahami, dan mengkomunikasikan nilai-nilai dasar yang dapat membantu memecahkan masalah-masalah yang sedang dihadapi organisasi dan manajemen pendidikan pada setiap daerah yang berbeda.

