

# MENGUAK TABIR KOTAK PANDORA MANAJEMEN PENDIDIKAN

## DISCLOSING THE PANDORA BOX OF EDUCATION MANAGEMENT

**Bambang Indriyanto**  
Pusat Penelitian Kebijakan Balitbang Kemdikbud  
Gedung E lantai 19, Senayan-Jakarta Pusat  
email: Bambang.indriyanto@kemdikbud.go.id

Diterima tanggal: 01/04/2013; Dikembalikan untuk revisi tanggal: 22/04/2013; Disetujui tanggal: 31/05/2013

**Abstrak:** *Manajemen pendidikan sebagai manajemen lainnya merupakan suatu proses yang sering dianggap bersifat misteri karena terjadi dalam suatu organisasi. Mereka yang terlibat adalah pihak-pihak tertentu yang berada pada tingkat manajemen. Dalam tulisan ini, proses tersebut analog dengan kotak Pandora. Namun demikian, tulisan ini tidak bermaksud untuk mengungkap hal negatif tentang manajemen pendidikan, sebagaimana makna sesungguhnya dari kotak Pandora. Tujuan tulisan ini justru untuk mengungkap proses manajemen pendidikan yang sedang berlangsung, sehingga dapat memberikan harapan bagi upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas, dan implementasi kebijakan pendidikan secara akuntabel.*

**Kata kunci:** *manajemen pendidikan, anggaran pendidikan, desentralisasi, kepemimpinan kepala sekolah, dan kepemimpinan guru*

**Abstract:** *Educational management, as the management in other areas, is a process which is thought as mystery one, since it takes places within an organization in which only selected persons in the organization get involved. In this article, that process is an analogy to the Pandora box. This article however is not intended to disclose negatives aspects of the management as the Pandora box literally connotes. On the contrary, it is intended to disclose management processes of education that give hopes to the improvement of efficiency and effectiveness of accountable educational policy implementation.*

**Keywords:** *education management, education budget, decentralization, school principal leadership, and teacher leadership.*

### Pendahuluan

Pelaksanaan program pendidikan, baik hal itu terjadi pada negara maju maupun negara sedang berkembang, selalu dihadapkan pada keterbatasan sumber daya. Sumber daya tersebut dapat berarti sumber daya manusia maupun sumber dana. Dalam konteks ini, keterbatasan tidak sama artinya dengan sedikit. Terbatas dalam konteks ini, yaitu relatif dengan target yang akan dicapai. Dengan kata lain, meskipun secara absolut jumlah sumber daya yang tersedia banyak, tetapi akan tetap terbatas relatif dengan target yang akan dicapai. Dinamika antara penentuan target yang akan dicapai dengan alokasi dana yang tersedia selalu menyajikan fenomena keterbatasan.

Sejak Repelita I sampai dengan saat ini, pembangunan pendidikan selalu berhadapan

dengan keterbatasan anggaran, meskipun dana pendidikan selalu meningkat dari tahun ke tahun. Kecepatan peningkatan dana ternyata tidak seimbang dengan dinamika target kebijakan pendidikan yang akan dicapai. Kebijakan yang diarahkan pada peningkatan akses, mutu, dan relevansi ternyata belum dapat didukung oleh ketersediaan anggaran pendidikan. Harian Republika (26 Agustus 2006) misalnya, mengangkat pendapat anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang menyatakan bahwa anggaran Kementerian Pendidikan Nasional tahun anggaran 2007 sebesar Rp. 55.1 triliun ternyata belum ideal. Anggaran pendidikan yang ideal seharusnya sebesar Rp. 85 triliun. Dari sisi jumlah, kurangnya dana pendidikan karena sasaran program pendidikan sekitar 40 juta siswa mulai dari jenjang pendidikan dasar sampai dengan jenjang

pendidikan tinggi. Jika jumlah tersebut juga mempertimbangkan distribusi siswa berdasarkan tempat tinggal dan stratifikasi sosial, maka permasalahan alokasi anggaran akan menjadi lebih rumit. Adanya perbedaan tempat tinggal siswa dan perbedaan stratifikasi sosial keluarga siswa menjadi tidak adil jika dana pendidikan didistribusikan berdasarkan pendekatan *flate-rate*, yakni semua siswa mendapatkan porsi yang sama. Jika ini dilakukan, maka Pemerintah mendiskriminasi terhadap siswa yang berasal dari keluarga yang secara ekonomi kurang mampu. Pendekatan yang ideal untuk menjamin keadilan dalam pendanaan pendidikan, yaitu *regressive rate*, yakni siswa yang berasal dari keluarga yang kurang mampu secara ekonomi seharusnya mendapat porsi anggaran pendidikan yang lebih besar dari Pemerintah.

Dengan keterbatasan anggaran pendidikan, maka Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan terperangkap dalam dilema *trade-off*. Dilema ini menyatakan, bahwa jika penambahan dana dialokasikan untuk peningkatan akses pendidikan, maka secara otomatis alokasi untuk peningkatan mutu dan relevansi pendidikan akan berkurang. Dilema *trade-off* ini juga terjadi pada internal kebijakan peningkatan akses. Pemberian subsidi kepada siswa dari keluarga kurang mampu secara ekonomi, tentu akan mengurangi alokasi anggaran untuk pembangunan ruang kelas baru.

Manajemen pendidikan merupakan sarana untuk meminimalisir efek dari *trade-off* yang terjadi dan maksimalisasi pemanfaatan (*utility*) dana pendidikan yang tersedia pada satu tahun anggaran. Manajemen tidak hanya seni untuk memobilisasi sumber daya dan dana yang tersedia, tetapi menurut argumentasi yang diajukan oleh Davies dan Hobday (2006), manajemen merupakan cara untuk menawarkan *integrated solutions*. Berdasarkan pada argumentasi tersebut, tulisan ini bertujuan mengungkap tentang apa yang dimaksud dengan konsep manajemen pendidikan dan bagaimana konsep manajemen tersebut memberikan "harapan" untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas, serta akuntabilitas implementasi kebijakan pendidikan.

### Kajian Literatur dan Pembahasan

Dalam pembahasannya tulisan ini akan menggunakan pendekatan analogis kotak Pandora. Kotak Pandora yang dimaksud dalam tulisan ini bukan sebagai wujud fisik kotak, tetapi merupakan makna kiasan. Dalam sejarah mitologi Yunani, Prometheus mendapat kutukan dari dewa Zeus karena mencuri api dari surga. Sebagai hukumannya, maka dia membuat patung yang kemudian menjelma menjadi putri, atau bahkan menjadi dewi yang cantik sekali bernama Pandora. Begitu cantiknya, maka adik Prometheus, bernama Epimetheus mengawininya, yang sebenarnya perkawinan tersebut ditentang oleh Prometheus. Dengan merujuk pendapat Hesiod, Pandora membuka kotak (walaupun tidak ada penjelasan darimana kotak itu berasal), ternyata ketika kotak tersebut dibuka berisi tentang berbagai hal yang bersifat negatif bagi kehidupan manusia di bumi. Namun, ada satu hal yang mempunyai sifat positif, yaitu yang disebut harapan (Panoesky dan Panoesky, 1962).

Meskipun demikian, tulisan ini tidak dimaksudkan mengungkap tentang fenomena negatif manajemen pendidikan. Arah pada tulisan ini merujuk pada pendapat Gilbert dan Mulkay (1984) yang mengungkap proses ilmiah dalam analisis fenomena sosial dengan penerapan prinsip-prinsip sosiologis. Hal ini diungkapkan dalam argumentasi mereka sebagai berikut:

*"We will not be opening Pandora's Box in order to reveal how various supposedly disreputable, non-cognitive influences are actually at work in the field we have studied. Our reference to Pandora's Box is not a way of referring to a supposed gap between an orthodox view of science and the social realities revealed by sociological research. It is, rather, a way of drawing attention to some methodological and analytical weaknesses in previous sociological work on science. Pandora's Box and its discordant contents are intended as a metaphor for the remarkably diverse accounts of action and belief which appear in our material and which are present, we suspect, in most sociologists' data files, but which are normally suppressed as a result of analysts' unreflective commitments to the production of a unitary 'best account' of the areas of social life they have chosen to study".*

Pembahasan akan diawali tentang realitas struktur anggaran pendidikan. Topik ini merupakan topik yang menjadi pusat perhatian pengamat dan anggota masyarakat pada umumnya. Pertanyaan mereka mengarah porsi anggaran pendidikan 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN). Pertanyaan yang paling sering, yaitu dengan anggaran pendidikan yang mencapai 20% dari APBN mengapa pendidikan belum meningkat. Tulisan Nachrowi pada harian Kompas (24 Juni 2003) mengeluhkan biaya pendidikan yang masih mahal, sehingga harian ini juga membuat pernyataan bahwa wajar jika rakyat mengeluhkan mahalnya pendidikan (Kompas, 19 Juni 2003).

### Realitas Anggaran Pendidikan

*Quantum leap* peningkatan anggaran pendidikan terjadi sejak dilakukannya amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 31 ayat (4) menyatakan bahwa:

“Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”.

Amandemen ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Pasal 49 ayat (1) sebagai berikut:

“Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (APBD)”.

Dengan porsi 20% tentunya program pendidikan mencapai posisi ideal untuk menjangkau siswa dari jenjang pendidikan dasar sampai jenjang pendidikan tinggi, baik jalur formal maupun informal. Di samping itu, guru akan mendapatkan jaminan kesejahteraan yang relatif merata. Dilema muncul ketika dalam klausul Pasal 49 ayat (1) yang menyatakan bahwa anggaran pendidikan 20% tidak termasuk gaji pendidik. Diperkirakan bahwa gaji guru mengambil porsi antara 80% sampai 85% dari anggaran yang

dialokasikan pada sektor pendidikan. Jika Pasal 49 ayat (1) ini diberlakukan, praktis banyak pemerintah kabupaten/kota tidak dapat memenuhi ketentuan Pasal ini. *Trade off* yang ditanggung oleh pemerintah daerah, baik provinsi, kabupaten/kota maupun Pemerintah Pusat terlalu besar, terutama terjadi pada sektor kesehatan dan infrastruktur.

Melihat adanya kecenderungan seperti ini, maka Mahkamah Konstitusi (MK) melalui keputusan Nomor 24/PUU-V/2007 memutuskan “Bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah berpendapat, dalil para Pemohon sepanjang menyangkut frasa “gaji pendidik” dalam ketentuan Pasal 49 Ayat (1) Undang-Undang Sisdiknas bertentangan dengan Pasal 31 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu beralasan sehingga gaji pendidik harus secara penuh diperhitungkan dalam penyusunan anggaran pendidikan”. Dengan keputusan ini, praktis Pemerintah Pusat, pemerintah daerah, terutama kabupaten/kota dapat memenuhi ketentuan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional.

Misteri lain tentang anggaran pendidikan, yaitu berkenaan dengan cakupan anggaran pendidikan. Apa yang dimaksud dengan anggaran pendidikan 20% dari APBN tidak berarti seluruh dana pendidikan merupakan dana yang dialokasikan dan dikelola langsung oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemdikbud). Data yang disajikan pada Tabel 1 dan 2 menunjukkan bahwa distribusi dana sektor pendidikan dan distribusi anggaran pendidikan. Tabel 1 menyajikan distribusi dana pendidikan pada Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah dan Tabel 2 menyajikan distribusi dana pendidikan kementerian dan lembaga (K/L) lain selain Kemdikbud. Data yang digunakan sebagai ilustrasi struktur APBN 2012.

Tabel 1 menunjukkan bahwa berdasarkan pada APBN 2012 dari Rp. 1,311,386.68 miliar sebesar 22.11% atau Rp. 289.957,80 miliar dialokasikan pada sektor pendidikan. Namun demikian, data yang disajikan pada Tabel 1 juga menunjukkan bahwa dari Rp. 289.957,80 miliar yang dialokasikan untuk pendidikan hanya 35,36% atau sebesar Rp. 102.518,33 miliar ditangani langsung oleh Pemerintah Pusat.

Tabel 1. Distribusi Anggaran Sektor Pendidikan dalam Struktur APBN 2012 (dalam miliar)

		<b>102.518,33</b>
<b>A</b>	<b>Belanja Pemerintah Pusat</b>	<b>(35,36%)</b>
1	Kementerian Pendidikan Nasional	64.350,86
2	Kementerian Agama	32.007,51
3	17 K/L lainnya	6.159,96
		<b>186.439,47</b>
<b>B</b>	<b>Transfer ke Daerah</b>	<b>(64,30%)</b>
1	Dana Bagi Hasil Migas untuk pendidikan	815,61
2	Dana Alokasi Khusus Pendidikan	10.041,30
3	Anggaran Pendidikan dan Dana Alokasi Umum (DAU)	113.855,50
	a. Non gaji	10.838,60
	b. Gaji	103.016,90
4	Tambahan Penghasilan Guru Penghasilan Guru Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD)	2.898,90
5	Tambahan DAU untuk Tunjangan Profesi Guru	30.559,80
6	Dana Otonomi Khusus untuk Pendidikan	3.285,77
7	Dana Insentif Daerah	1.387,80
8	Bantuan Operasional Sekolah (BOS)	23.594,80
		<b>1.000</b>
<b>C</b>	<b>Dana Pengembangan Pendidikan Nasional</b>	<b>(0,34%)</b>
		<b>289.957,80</b>
1	Total Anggaran Fungsi Pendidikan	<b>(22,20%)</b>
2	Total Belanja Negara	<b>1.311.386,68</b>

Sumber: Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional Tahun 2012.

Terdapat dua kali lipat (64,30%) dana pendidikan yang dikelola oleh pemerintah daerah yang penyalurannya dilakukan mekanisme transfer.

Dari porsi APBN yang dialokasikan untuk sektor pendidikan 33,36% atau sebesar 102,52 triliun terdapat 2(dua) kementerian yang mengelola dana pendidikan dalam porsi yang besar, yaitu Kemdikbud dan Kemenag yang masing-masing mengelola dana pendidikan sebesar Rp. 64,350 triliun dan Rp. 32.01 triliun. Kementerian/Lembaga lain yang melakukan fungsi pendidikan juga mendapatkan alokasi dana pendidikan disajikan pada Tabel 2.

### Prinsip Manajemen

Dalam setiap langkah kehidupan manusia, apakah itu dilakukan secara individual atau secara bersama dalam suatu organisasi, manajemen menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari langkah tersebut. Mengapa demikian? Mana-

jemen merupakan suatu pendekatan, kalau tidak dikatakan disiplin ilmu pengetahuan, yang secara sistematis dan terukur memusatkan perhatiannya pada pengaturan perilaku manusia. Perilaku manusia, baik secara individu maupun dalam suatu kesatuan sosial tersebut yang menjadi pusat perhatian manajemen, yaitu perilaku yang membawa implikasi penggunaan sumber daya baik itu berbentuk sumber daya material maupun finansial.

Penggunaan sumber daya tersebut memerlukan suatu pendekatan secara sistematis, karena dalam faktanya sumber daya tersebut tidak pernah akan mencukupi. Paling tidak terdapat 2(dua) alasan yang saling berkaitan satu dengan lainnya yang dapat menjelaskan mengapa sumber daya tidak pernah mencukupi. Pertama, yaitu ambisi manusia dan kedua, sebagai akibat dari ambisi tersebut menimbulkan persaingan. Dalam konteks ini, ambisi dan persaingan bukan

Tabel 2. Distribusi Anggaran Sektor Pendidikan dalam Struktur APBN 2012 pada K/L (dalam miliar)

NO	Kementerian/Lembaga	2012	
1	Kementerian Pendidikan Nasional	64,350.86	62.77%
2	Kementerian Agama	32,007.51	31.22%
3	Kementerian Keuangan	88.39	0.09%
4	Kementerian Pertanian	43.60	0.04%
5	Kementerian Perindustrian	292.40	0.29%
6	Kementerian ESDM	66.82	0.07%
7	Kementerian Perhubungan	1,795.50	1.75%
8	Kementerian Kesehatan	1,350.00	1.32%
9	Kementerian Kehutanan	41.23	0.04%
10	Kementerian Kelautan dan Perikanan	230.50	0.22%
11	Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata	215.97	0.21%
12	Badan Pertanahan Nasional	22.79	0.02%
13	Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika	18.80	0.02%
14	Badan Tenaga Nuklir Nasional	17.95	0.02%
15	Kementerian Pemuda dan Olahraga	933.50	0.91%
16	Kementerian Pertahanan	114.18	0.11%
17	Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi	412.00	0.40%
18	Perpustakaan Nasional	264.49	0.26%
19	Kementerian KUKM	215.00	0.21%
20	Kementerian Komunikasi dan Informatika	36.84	0.04%
TOTAL		102,518.33	100.00%

Sumber: Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional Tahun 2012.

merupakan hal yang bersifat negatif, tetapi keduanya justru menyebabkan terjadinya dinamika dalam berbagai kehidupan manusia yang mengarah pada kemajuan. McClelland dalam Gibson, et.al. (2009) lebih menggunakan terminologi *Need for Achievement* atau lebih sering dikenal singkatannya disebut *N'ach*. Virus *N'ach* ini diharapkan dapat menyebar pada anggota masyarakat sebagai pendorong menjadi masyarakat maju.

Dalam konteks pendidikan, kemajuan pendidikan terjadi karena adanya virus *N'ach* yang menjangkit pada diri guru dan siswa. Ketika virus *N'ach* yang menjangkiti guru menular pada diri para siswa yang diajarnya, maka wujudnya yaitu siswa yang berprestasi. Akumulasi dan agregat prestasi siswa pada satu sekolah menjadi prestasi sekolah, demikian selanjutnya meningkat menjadi

prestasi pendidikan satu negara. Studi-studi yang dilakukan *OECD* seperti *TIMSS* (2012) merupakan salah satu contoh tentang bagaimana prestasi pendidikan antarnegara dibandingkan.

Kondalkar (2007) mengemukakan konsep manajemen dengan menyajikan perkembangan teori manajemen dari mulai *classics theory*, *neo-classic theory*, dan *modern management theory*. Penyajian tersebut menyajikan perkembangan teori manajemen yang bersifat tertutup dan rasional, yaitu pada tahap awal perkembangan teori manajemen, sampai dengan sistem terbuka dan bersifat *interactionist*.

Tahap awal perkembangan teori manajemen ditandai dengan pendekatan *Weberian* yang dipelopori oleh Marx Weber (1922) sendiri dengan mengemukakan teori *beurocracy* dan *scientific management* dengan tokoh utamanya Frederick

W. Taylor (1922). Keduanya mengasumsikan bahwa proses manajemen bersifat mekanistik. Unsur utama dalam proses manajemen adalah proses yang standar dalam suatu organisasi. *Weberian*, terutama menekankan bahwa dengan proses standar yaitu formalisasi aturan main dalam suatu organisasi, maka pencapaian hasil yang ditetapkan oleh suatu organisasi dapat dicapai.

Perkembangan tahap berikutnya ditandai dengan masuknya pendekatan psikologis dalam proses manajemen. Faktor manusia memang menjadi kunci dalam pencapaian tujuan organisasi (*organization effectiveness*) (Schein, 1980). Namun, pada diri manusia tidak hanya terdapat dimensi rasionalitas yang dieksploitasi dengan hanya prosedur yang standar, tetapi aspek kepribadian seperti misalnya motivasi. Dalam buku yang ditulis oleh Pugh dan Hickson (2007) dalam buku berjudul *Great writers on organizations* mendeskripsikan secara lengkap pendapat para tokoh yang menekankan aspek psikologis manusia dalam manajemen. Pendapat tersebut secara garis besar disajikan pada tulisan ini sebagai berikut.

Mayo menekankan pada hubungan sosial antarindividu dalam suatu organisasi. Hubungan sosial yang dimaksud dapat bersifat lateral maupun vertikal antara strata yang berbeda dalam suatu organisasi, atau hubungan sosial yang bersifat lateral, yaitu antaranggota organisasi dalam stratifikasi yang sama. Hubungan sosial dalam organisasi, meskipun bersifat formal, tidak bisa menghindari fitrah manusiawi anggota organisasi. Anggota organisasi tidak dapat dipaksakan untuk mengerjakan suatu pekerjaan dengan sempurna ketika dia dalam keadaan lelah. Demikian juga seorang anggota organisasi, akan dapat melakukan pekerjaan dengan baik jika pekerjaan tersebut dilaksanakan di luar kemampuannya.

Pembahasan di atas menyajikan aspek manajemen dari sisi manusia yang menjalankan organisasi dalam kesatuan manajemen. Seiring dengan perkembangan zaman dan adopsi teknologi, terutama teknologi informasi, proses manajemen yang berlangsung dalam suatu organisasi tidak bisa berlangsung independen dari lingkungan organisasi lainnya. Faktor apakah yang menjadikan setiap proses manajemen dalam

suatu organisasi saling terkait atau bahkan saling tergantung satu dengan lainnya? Informasi. Tidak ada penulis manajemen modern yang tidak mempertimbangkan informasi, karena proses manajemen pada dasarnya, yaitu proses mengelola dan mengolah informasi untuk 2(dua) kepentingan yakni mencapai tujuan organisasi dan kompetisi. Informasi sebagai media pencapaian organisasi berkenaan dengan pengaturan sumber daya yang dimiliki oleh organisasi. Proses manajemen yang senantiasa mempertimbangan efisiensi akan sangat tergantung terhadap informasi sumber daya yang dimiliki. Informasi sebagai sarana kompetisi ketika suatu informasi dari organisasi lain memuat tentang kemajuan dari organisasi tersebut. Dengan informasi ini organisasi yang bersangkutan perlu mengubah strategi untuk mencapai target paling tidak menyamai organisasi lainnya. *External benchmarking* merupakan bentuk penentuan target suatu organisasi dengan mempertimbangkan ketercapaian organisasi lainnya sebagai pesaing.

Begitu pentingnya informasi bagi keberlangsungan suatu organisasi, Drucker (2001) menganalogikan informasi sebagai sumber. Pengertian dalam konteks ini tidak dalam arti konvensional yang dapat dibudidayakan untuk mencapai tujuan organisasi, tetapi sumber dalam arti sebagai titik tolak bagi suatu organisasi dalam menentukan proses manajemen mencapai target yang telah ditetapkan. Pengembangan teknologi yang secara spesifik diarahkan untuk mempercepat transformasi informasi inter dan antar organisasi sehingga proses manajemen dalam suatu organisasi akan semakin transparan dan kompetitif. Drucker (2001) secara spesifik menyatakan bahwa transformasi yang dimaksud, yaitu organisasi bisnis. Namun seiring perkembangan jaman yang disertai dengan keterbukaan dan penggunaan teknologi informasi yang semakin pervasif tidak hanya pada organisasi bisnis, tetapi organisasi lain, termasuk organisasi pendidikan, maka apa yang disinyalir oleh Drucker (2001) akan berlaku pada organisasi selain bisnis.

Dengan semakin intensif dan ekstensifnya ketergantungan organisasi terhadap informasi, prinsip Darwinisme, yaitu *survival of the fittest* tidak

bisa lagi didasarkan pada kriteria *comparative advantage*, tetapi *competitive advantage*. Dengan kriteria *competitive advantage*, produk dan jasa yang dihasilkan oleh suatu organisasi tidak bisa hanya dibandrol dengan harga murah, tetapi juga berkualitas yang lebih baik dibanding dengan produk barang dan jasa yang dihasilkan oleh organisasi lain. Adapun *comparative advantage* didasarkan harga suatu produk yang relatif murah dibanding dengan produk lainnya yang sejenis.

Uraian di atas memberikan gambaran tentang ranah manajemen sebagai suatu instrumen untuk mencapai tujuan yang ditetapkan oleh suatu organisasi. Berdasarkan ranah tersebut, pembahasan berikut akan membahas tentang manajemen pendidikan pada 2 (dua) tataran, yaitu tataran pendukung (fasilitator) dan tataran pelaksana (implementor). Tataran pendukung merujuk pada proses manajemen yang terjadi pada organisasi birokrasi yang terdapat pada tingkat kabupaten/kota dan provinsi (kantor dinas) dan pusat (kementerian dan direktorat jenderal). Tataran pelaksana merujuk pada sekolah.

Proses manajemen yang berlangsung pada tataran pendukung maupun pelaksana beroperasi berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tanpa merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku pembahasan proses manajemen pada kedua tataran tersebut justru tidak mempunyai rujukan kontekstual dan tidak menjadi relevan.

### **Proses Manajemen pada Tataran Pendukung**

Proses manajemen pada tataran pendukung terikat pada 3 (tiga) jenis peraturan perundang-undangan, yaitu otonomi daerah, keuangan daerah, dan sistem pendidikan. Peraturan perundang-undangan tentang otonomi mengatur hubungan organisasi antara Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan di satu pihak dengan kantor dinas pendidikan provinsi serta kabupaten/kota di lain pihak. Hubungan organisasi antara kedua belah pihak menjadi pusat perhatian, karena dalam peraturan perundang-undangan otonomi daerah, pendidikan merupakan salah satu sektor publik yang didesentralisasikan.

Dengan desentralisasi pendidikan, pada tingkat kabupaten/kota tidak berarti Pemerintah

Pusat tidak melakukan alokasi dana pendidikan untuk mendukung program pendidikan di kabupaten/kota. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), memang telah menegaskan bahwa alokasi dana APBN untuk pendidikan juga dialokasikan kepada pemerintah daerah. Dari segi proporsinya, alokasi untuk pemerintah daerah lebih besar dibanding dengan alokasi pada Pemerintah Pusat.

Peraturan tentang Keuangan Negara Tahun 2012 mengatur distribusi anggaran pendidikan. Seperti yang ditunjukkan pada Tabel 2 di atas, meskipun porsi alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN hal ini tidak berarti bahwa alokasi tersebut seluruhnya ditempatkan pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Di lain pihak, Pasal Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, menyatakan bahwa Kemdikbud merupakan pihak yang bertanggung jawab terhadap keberlangsungan dan kemajuan sistem pendidikan.

Dalam prinsip kebijakan publik ada suatu *adigium* menyatakan bahwa ketika suatu mekanisme telah ditetapkan dalam suatu aturan, para analisis kebijakan tidak seharusnya permasalahan keadaan tersebut. Diskusi diarahkan pada proses manajemen yang berlangsung dalam 2 (dua) sistem yang berbeda akan menjadi sulit. Proses manajemen yang berlangsung pada 2 (dua) sistem yang berbeda tidak bisa hanya dilakukan secara linear, tetapi melalui proses yang berliku karena kriteria yang digunakan bukan pada pertimbangan rasional semata, tetapi faktor kepentingan menjadi faktor yang dipertimbangkan. Meminjam terminologi yang digunakan Lindblom (1959), bahwa proses manajemen dalam penyusunan dan pelaksanaan program pendidikan dalam konteks desentralisasi melalui proses *muddling-through* karena proses penyusunan program pendidikan tidak akan berlangsung sekali jadi, tetapi akan berlangsung dalam berberapa sesi. Dalam proses ini, tidak menutup kemungkinan proses penyusunan akan maju satu langkah dan pada sesi berikutnya mundur dua langkah. Hal ini terjadi karena hasil program pendidikan merupakan rekonsiliasi dari kepentingan Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota).

Meskipun demikian, kriteria rekonsiliasi tetap tidak akan membahagiakan semua pihak, karena *win-win solution* bukan merupakan kondisi absolut dengan kedua belah pihak yang terlibat dalam proses negosiasi dalam posisi menang semuanya. *Win-win solution* merupakan posisi relatif. *Win-win solution* hanya dapat dicapai, jika salah satu mengalah dengan memberikan sebagian haknya kepada pihak lain, dan pihak lain juga melakukan hal yang sama, maka pada posisi seperti itulah *win-win solution* dapat dicapai.

Pada saat tahun pertama Undang-Undang Otonomi Daerah diberlakukan dan pendidikan merupakan kewenangan yang didelegasikan kepada pemerintah kabupaten/kota, arah dari argumentasi yang berkembang pada saat itu, peran Departemen Pendidikan dan Kebudayaan yang merupakan organisasi Pemerintah Pusat cenderung diarahkan ada 2 (dua) fungsi, yaitu penentu dan pengendali kebijakan. Implikasi dari fungsi yang pertama, sebagai penentu kebijakan (*agenda setter*) tidak perlu mengelola program sendiri, tetapi menetapkan target-target yang harus dicapai oleh setiap pemerintah kabupaten/kota. Program secara langsung dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota. Dengan fungsi kedua, Depdikbud melakukan evaluasi dan pemantauan terhadap pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan program pendidikan.

Analogi proses manajemen seperti ini, sebagaimana yang diungkapkan oleh (Rother, 2010; dan Iyer et. al. 2009) juga dilakukan oleh perusahaan mobil Toyota. Organisasi yang berlokasi di Jepang berperan sebagai *holding company* yang melakukan desain dan atau pembaharuan desain badan dan mesin mobil, sedangkan pabrik yang tersebar di berbagai negara memproduksi mobil berdasarkan pada hasil desain yang dilakukan *holding company*. Mekanisme semacam ini dapat menghemat pemasaran mobil, karena lokasi antara pabrik dengan calon pembeli dekat.

Meskipun skenario pendelegasian pengelolaan pendidikan dari Pemerintah Pusat kepada pemerintah kabupaten/kota sama dengan yang dilakukan oleh perusahaan mobil Toyota, namun efektivitas skenario berbeda sekali. Skenario *holding company* yang dilakukan oleh perusahaan mobil Toyota secara konsisten diikuti oleh pabrik-

pabrik Toyota yang tersebar di berbagai negara. Efektivitas semacam ini tidak berlangsung pada skenario desentralisasi. Keputusan pendelegasian wewenang pada perusahaan Toyota merupakan pertimbangan manajemen. Organisasi induk tidak hanya memegang kebijakan, tetapi juga memegang kendali operasi pabrik. Meskipun pabrik Toyota berlokasi berbeda negara dengan organisasi induk, orang Jepang masih memegang beberapa posisi penting. Tidak hanya itu, penilaian kinerja staf dan manajer pada pabrik juga merupakan kewenangan organisasi induk.

Keputusan pendelegasian pendidikan kepada pemerintah kabupaten/kota merupakan argumentasi demokratisasi dalam pelayanan kebijakan publik. Argumentasi yang digunakan adalah semakin dekat pelayanan sektor publik semakin efektif dan akuntabel pelayanan publik tersebut. Namun demikian, dalam skenario desentralisasi ini, proses manajemen tidak secara spesifik merujuk pada sistem yang berlaku pada Kemdikbud, tetapi pada sistem seperti yang diatur berdasarkan pada Undang-Undang Otonomi Daerah. Berdasarkan pada Undang-Undang tersebut, maka peraturan bidang pendidikan dikembangkan. Sebagai konsekuensi berbagai mekanisme dalam implementasi kebijakan pendidikan juga merujuk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang telah dilakukan perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.

Pada uraian di atas telah dikemukakan bahwa Kemdikbud sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap sistem pendidikan nasional, masih memegang kendali dalam pendanaan pendidikan, terutama yang dialokasikan melalui alokasi APBN. Meskipun demikian, pendistribusiannya melalui transfer dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Melalui mekanisme ini pendistribusian dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah tidak dilakukan secara langsung oleh Kemdikbud, melainkan oleh Kementerian Keuangan sebagai bendahara negara.

Di samping itu, meskipun pada setiap pemerintah kabupaten/kota terdapat unit organisasi yang mengelola pendidikan, yaitu kepala dinas. Namun, kepala dinas pendidikan tidak secara langsung bertanggung jawab kepada Menteri

Pendidikan dan Kebudayaan, tetapi kepada kepala pemerintahan kabupaten/kota yaitu bupati/walikota. Penunjukan seseorang menjadi kepala dinas juga secara langsung menjadi wewenang bupati/wali kota, bahkan penempatan kepala sekolah dan guru juga melalui proses politis. Kecenderungan seperti ini menjadi fenomena paradoks, karena Kemdikbud memberikan subsidi kepada pemerintah kabupaten/kota atau sekolah, tetapi kepala dinas dan juga kepala sekolah tidak bertanggung jawab langsung kepada Kemdikbud. Dalam kondisi seperti ini, seperti yang diindikasikan oleh McGinnis (2006) bahwa "*decentralization facilitates the empirical investigation of the differing consequences of social policy*". Pemaknaan terhadap kondisi empiris menjadi terbalik sesuai dengan yang dikehendaki oleh pihak yang berkuasa pada pemerintah daerah. Menjadi suatu kewajaran jika banyak pengamat yang menyatakan bahwa desentralisasi masih belum menemukan bentuk proses manajemen terbaik untuk dapat memberikan pelayanan kepada target kebijakan pendidikan, yaitu siswa.

Ketua umum Pengurus Besar Persatuan Guru Republik Indonesia (PB PGRI) Sulistyو menyatakan bahwa desentralisasi merugikan bagi kesejahteraan guru. Tidak hanya berkenaan dengan guru, tetapi juga tidak kondusif bagi pembangunan pendidikan. Secara eksplisit hal ini diungkapkan sebagai berikut:

"... pemerintah kabupaten dan kota se-pertinya bersikap setengah hati dalam mengelola pendidikan, karena lebih melihat pembangunan fisik ketimbang nonfisik. Pembangunan nonfisik dinilai tidak mempunyai pengaruh signifikan pada pencalonan politik pada pemilu pada berikutnya dan kurang memiliki kontribusi dalam kampanye". (Media Indonesia, 10 Februari 2012).

Anggota Komisi X DPR-RI Rully Chairul Azwar mempunyai pendapat yang searah dengan Sulistyو. Oleh karena itu, dia mengusulkan sentralisasi pendidikan, paling tidak pada pengelolaan guru. Dengan cara ini, kesejahteraan guru dapat dijamin (Media Indonesia, 10 Februari 2012).

Dalam konteks program pendidikan lainnya, desentralisasi juga menuai kritik. Salah satu kritik,

yaitu berkenaan dengan ketersediaan buku teks muatan lokal dari SD sampai dengan SMA yang sulit. Alasan yang dikemukakan, yaitu klasik karena efisiensi anggaran sehingga pemerintah daerah tidak dapat menyediakan buku teks (Kompas, 20 September 2002).

Pada dasarnya tidak efektifnya desentralisasi tidak hanya terjadi pada bidang pendidikan, tetapi pada bidang lain, seperti fiskal. Menteri Keuangan pada saat membuka seminar dengan tema *International Conference Fiscal Decentralization in Indonesia*, mengindikasikan 3 (tiga) indikator tidak efektifnya fiskal di daerah, yaitu daya serap yang rata-rata rendah yaitu 45%, alokasi anggaran paling banyak untuk pegawai, dan status laporan keuangan *disclaimer* (Kompas, 14 September 2011). Kapasitas fiskal merupakan titik kritis bagi keberlangsungan pemerintahan, mulai dari tingkat pusat, provinsi, sampai dengan kabupaten/kota. Faktor penting berkenaan dengan fiskal tidak hanya pada peningkatan, tetapi keberlanjutan (*sustainability*) fiskal yang dapat mendukung kegiatan-kegiatan program pembangunan yang ditetapkan oleh Pemerintah dan dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Tantangan ke depan, yakni mencapai konsensus antarPemerintah Pusat, provinsi, dan kabupaten/kota tentang mekanisme pendistribusian dan pemanfaatan dana pada tingkat daerah (Abimanyu, 2004) dalam James Alm, Jorge Martinez-Vazquez, and Sri Mulyani Indrawati.

Proses manajemen pada tataran pendukung tidak secara spesifik mengarah pada peningkatan prestasi akademik siswa dari jenjang pendidikan dasar sampai dengan pendidikan tinggi, walaupun faktor itu merupakan perhatian khusus juga. Pada tataran ini pendidikan merupakan salah satu dari sektor kebijakan publik, dan merupakan mesin penggerak terhadap sektor lainnya seperti industri yang nantinya juga pendukung pertumbuhan ekonomi nasional, serta penjamin stabilitas sosial dan politik yang memungkinkan ada pertumbuhan ekonomi dapat berlangsung. Oleh karena itu, prestasi akademis siswa harus ditempatkan pada arah pembangunan nasional yang sedang menjadi prioritas pendidikan. Dalam konteks ini, mutu dan relevansi pendidikan merupakan dua sisi dari satu mata uang.

Desentralisasi merupakan konteks birokrasi dalam pelaksanaan program pendidikan pada tataran proses manajemen yang berada pada tataran pendukung. Paling tidak dalam jangka dekat konteks ini tidak bisa diubah. Sebagaimana disarankan oleh Menteri Keuangan, bahwa pendekatan *reward and punishment* merupakan cara untuk meningkatkan efektivitas pemanfaatan fiskal untuk mendukung program pembangunan. Argumentasi yang dikemukakan pada tulisan ini, yaitu bahwa pendekatan ini tidak bisa dilakukan sepihak oleh Pemerintah Pusat. Mekanisme ini tetap harus memperhatikan kepentingan, terutama politik, penguasa pada tingkat pemerintah daerah. Kepentingan politik tidak dapat dihindari ketika harus melibatkan pemerintah daerah dalam menjamin pelaksanaan program pembangunan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Kepentingan politik yang paling menonjol adalah untuk memenangkan Pemilihan Umum kepala daerah.

Pemaksaan oleh Pemerintah Pusat akan menimbulkan resistensi dari pemerintah daerah. Dalam konteks pendidikan, resistensi dari kepala pemerintah daerah akan mengorbankan siswa. Kepentingan dari kepala pemerintah daerah memang bersifat politis, namun pendekatan yang digunakan tidak harus politis, melainkan pendekatan psikologis dengan memahami motivasi berupa dorongan berprestasi. Setiap kepala daerah tentu mempunyai dorongan untuk berprestasi dengan memajukan daerahnya melalui program pembangunan, termasuk pendidikan. Aktualisasi diri seorang kepala Pemerintah akan terwujud ketika pembangunan daerah yang dipimpinya berhasil.

Proses rekonsiliasi antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah daerah didasarkan pada kepentingan bersama. Kemaslahatan anggota masyarakat pada satu daerah merupakan kriteria yang disepakati oleh kedua belah pihak. Kemaslahatan dalam bidang pendidikan tercapai jika setiap program pendidikan dapat menjamin kesejahteraan pedagogis setiap anak usia sekolah pada suatu daerah dapat diwujudkan. Kesejahteraan pedagogis dapat terwujud jika setiap siswa dapat mengembangkan minat dan bakatnya melalui proses pendidikan jalur formal maupun non

formal serta dari jenjang pendidikan dasar sampai pendidikan tinggi.

Oleh karena itu, usul yang *feasibel* agar proses rekonsiliasi dapat berlangsung secara efektif dilakukan melalui mekanisme insentif-disinsentif. Mekanisme didasarkan pada tiga proposisi. Pertama, meskipun program pendidikan merupakan bagian dari desentralisasi, tetapi pemerintah daerah, terutama pemerintah kabupaten/kota tetap menjadi penanggung jawab utama terhadap kemajuan pendidikan pada teritori pemerintah kabupaten/kota yang bersangkutan. Kedua, sebagai bagian dari konsekuensi tanggung jawab tersebut pemerintah kabupaten/kota bertanggung jawab terhadap pendanaan pendidikan pada daerah yang menjadi tanggung jawabnya. Meskipun pemerintah pusat, melalui APBN juga mengalokasikan dana untuk program pendidikan, tanggung jawab pendanaan pendidikan merupakan pendukung bagi pendanaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Ketiga, dengan merujuk pada asumsi pertama dan kedua, adalah suatu kewajiban jika pemerintah daerah tidak mengalokasikan dana secara proporsional untuk pendidikan mendapat *punishment* berupa pengurangan alokasi dana pendidikan (*disinsentif*) bagi pemerintah kabupaten/kota tersebut. Di lain pihak, jika pemerintah kabupaten/kota secara proporsional mengalokasikan dana pendidikan, maka Pemerintah Pusat perlu memberikan *rewards* kepada mereka (insentif). Mekanisme insentif-disinsentif perlu mempertimbangkan aspek keadilan yaitu memperhitungkan kapasitas fiskal pemerintah kabupaten/kota. Dalam hal ini mekanisme insentif-disinsentif yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat sebagai penyeimbang antara pemerintah kabupaten/kota yang kaya dan yang miskin.

Dimensi lain dari proses manajemen pada tataran pendukung, yaitu keberhasilan di samping proses. Dalam konteks ini, keberhasilan pendidikan merupakan keberhasilan pendidikan sebagai bagian dari entitas kebijakan publik. Oleh karena itu, sumbangan pendidikan terhadap sektor pembangunan lain merupakan ukuran keberhasilan yang valid.

Berdasarkan pada sudut pandang kebijakan publik, terdapat 3 (tiga) pendekatan yang sering

digunakan dalam melihat sumbangan pendidikan adalah ekonomi, sosiologi, dan politik. Kecenderungan analisis kebijakan pendidikan tidak secara sendiri-sendiri, tetapi secara terintegratif dari ketiga disiplin ilmu tersebut melalui pendekatan multidisipliner. Hal ini didasarkan pada suatu realitas bahwa fenomena ekonomi tidak secara diskrit terpisah dengan fenomena sosiologis serta politik. Misal, tersedianya pasar kerja untuk lulusan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) tidak hanya dapat terjadi karena pertumbuhan ekonomi, tetapi juga situasi politik yang kondusif bagi terjadinya pertumbuhan ekonomi. Dengan terserapnya para lulusan SMK dalam pasar kerja, maka terjadi mobilitas sosial bagi para lulusan SMK yang terserap pada pasar kerja. Mobilitas sosial ini merupakan fenomena sosiologis.

Berdasarkan pada argumentasi di atas, terdapat 2 (dua) target yang menjadi sasaran program pendidikan, sebagai bagian dari kebijakan publik, yaitu bidang ekonomi dan politik. Sumbangan pendidikan pada bidang ekonomi, yaitu untuk mendukung percepatan pencapaian sasaran MP3EI dan industrialisasi tahun 2030. Tahun 2045 merupakan tonggak sejarah, karena Indonesia akan mandiri. Momen ini tidak hanya sebagai momen ekonomi tapi juga politik, karena ada saat itu bangsa Indonesia menyatakan kemandiriannya sebagai bangsa mandiri tidak hanya bebas dari hegemoni dari bangsa lain, tetapi menjadi bangsa yang siap memasuki arena persaingan internasional dengan negara lain. Untuk menjadi bangsa yang siap berpacu terdapat 2 (dua) prakondisi yang harus dipenuhi, yaitu stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi.

Hal di atas juga menunjukkan bahwa proses manajemen yang terjadi pada tataran pendukung tidak bisa independen dari "aspirasi" sektor kebijakan publik lainnya. Sinkronisasi antara kebijakan pendidikan dengan kebijakan sektor publik lainnya menjadi kata kunci. Proses sinkronisasi ini tentu akan berlangsung melalui proses *fine-tuning* untuk mencapai rekonsiliasi yang paling memungkinkan untuk bisa dilaksanakan.

### **Proses Manajemen pada Tataran Pelaksana**

Sekolah, mulai dari jenjang pendidikan dasar sampai dengan pendidikan tinggi merupakan titik tolak keberhasilan pelaksanaan kebijakan pendidikan. Keberhasilan pelaksanaan kegiatan mengajar pada tingkat sekolah juga menjadi titik tolak keberhasilan sumbangan bidang pendidikan terhadap sektor publik lainnya. Oleh karena itu, seperti yang dinyatakan di atas prestasi akademis siswa mempunyai dimensi mutu dan relevansi sekaligus.

Proses manajemen pada tataran pelaksana bertitik tolak dari kurikulum. Kurikulum merupakan pedoman bagi guru untuk melakukan tugasnya dalam mendidik dan mengajar, di lain pihak, kurikulum juga menjadi dasar untuk menentukan keberhasilan dalam mendidik dan mengajar, baik dalam arti prestasi akademis maupun perubahan perilaku. Kurikulum tidak hanya memuat pedoman yang berorientasi pada peningkatan kecerdasan, tetapi juga pada perubahan perilaku siswa.

Bertitik tolak dari kurikulum ini kompetensi guru didefinisikan, kebutuhan sarana dan prasarana diidentifikasi. Kompetensi guru serta ketersediaan sarana dan prasarana bersifat saling melengkapi satu dengan lainnya. Maksimalisasi peran guru dalam mengajar dapat dicapai ketika ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan tersedia secara memadai dan kompetensi guru juga memadai untuk memanfaatkan sarana dan prasarana tersebut sebagai sumber.

Kompetensi guru merupakan salah satu indikator dari profesionalisme guru. Hal ini juga secara eksplisit tercantum pada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Dalam berbagai literatur, profesionalisme guru tidak berbeda dengan profesionalisme dari profesi lainnya seperti pengacara, akuntan, dan dokter. Pada jenis profesi-profesi ini kompetensi merupakan indikator yang selalu ada, karena indikator ini menjadi *initial endowment* bagi setiap profesional dalam melakukan fungsinya. Namun demikian, hanya dengan kompetensi profesionalisme tidak akan memberikan sumbangan terhadap pencapaian suatu target pekerjaan. Terdapat 3 (tiga) faktor lagi yang mendorong maksimalisasi profesionalisme yaitu *commitment* dan alokasi waktu, serta kolaborasi. *Commitment* merupakan faktor yang sepenuhnya berada

dalam kendali diri seorang guru dan profesional lainnya, sedangkan alokasi waktu dapat merupakan kondisi yang telah ada (*given*). Guru atau profesional lainnya, tidak dapat melakukan penambahan atau pengurangan waktu ketika itu sudah *given*. Apa yang bisa dilakukan memaksimalkan waktu tersebut? Bagi guru dan profesional waktu merupakan sumber daya yang jumlahnya sangat banyak, tetapi sekali terlewatkan maka waktu tersebut tidak dapat direngkuh kembali.

Pemanfaatan kolaborasi didasarkan pada suatu kenyataan bahwa tidak seorang profesionalpun dapat menyelesaikan suatu pekerjaan tanpa bantuan dari pihak lain. Bantuan dari pihak lain tersebut dapat berupa petunjuk atau kerjasama. Di lain pihak, bantuan tersebut merupakan suatu petunjuk jika kolaborasi dilakukan secara vertikal antara atasan dengan bawahan. Bantuan berlangsung dalam bentuk kerja sama, yang pelaksanaannya dilakukan dalam bentuk lateral antara sesama rekan kerja.

Kolaborasi vertikal antara atasan dengan bawahan antar atau intra organisasi ketika terjadi pengambilan keputusan oleh atasan. Kolaborasi antar organisasi atasan yang dimaksud adalah mereka yang berada pada tataran pendukung, baik pada tingkat nasional maupun daerah (provinsi dan kabupaten/kota) dengan organisasi pada tataran pelaksana. Keputusan ini merupakan titik tolak bagi kepala sekolah dan/atau guru. Berdasarkan pada keputusan ini, maka kompetensi kepala sekolah dan guru diartikulasikan menjadi serangkaian kegiatan belajar mengajar yang didukung oleh *commitment* dan alokasi waktu. Kerjasama vertikal intra organisasi, yaitu antarkepala sekolah dengan guru. Pada tataran ini, kepala sekolah dituntut memberikan keputusan tentang strategi satuan pendidikan.

Guru sebagai pengambil keputusan pada tingkat *grass-root* mempunyai diskresi untuk menjabarkan keputusan yang diambil oleh pengambil kebijakan pada tingkat organisasi fasilitator. Meskipun proses yang terjadi di dalam kelas merupakan fenomena *black box*, tidak berarti diskresi tersebut dapat dilakukan berdasarkan kehendak subyektivitas guru. Dalam konteks Sistem Pendidikan Nasional, rujukan utama yaitu Standar Kompetensi Lulusan (SKL) dan Standar Isi (SI). Guru bisa saja tidak mempunyai informasi

kemana arah dari rumusan SKL dan SI tetapi yang pasti kompetensi dan *commitment* berdasarkan pada alokasi waktu yang ditetapkan (tahun ajaran) guru harus semaksimal mungkin mengantarkan siswa untuk mencapai target yang ditetapkan oleh SKL dan SI.

Kolaborasi lateral antarguru, baik dalam sekolah yang sama maupun antarsekolah dapat berlangsung, paling tidak untuk 2 (dua) alasan. Pertama, menyamakan persepsi dan strategi tentang SKL dan SI dan bagaimana mencapainya. Kedua, pengalaman di antara mereka tentang strategi artikulasi SKL dan SI menjadi suatu kegiatan belajar mengajar yang dinamis dan *progressive*, tetapi juga menyenangkan.

Dalam konteks ini, proses manajemen pada tingkat pelaksana mempertimbangkan berbagai faktor psikologis, karena intensitas keterlibatan hubungan personal antara guru dengan siswa tinggi. Kondisi psikologis guru dan siswa tidak secara langsung merupakan variabel yang berpengaruh terhadap prestasi siswa, karena dalam berbagai penelitian menunjukkan bahwa prestasi siswa secara langsung berkenaan dengan faktor intrinsik dan ekstrinsik siswa. Faktor intrinsik siswa, antara lain berkaitan dengan motivasi siswa dan tingkat kecerdasan siswa, sedangkan faktor ekstrinsik siswa, antara lain meliputi kompetensi guru dalam mengajar, ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan, baik di sekolah maupun di rumah.

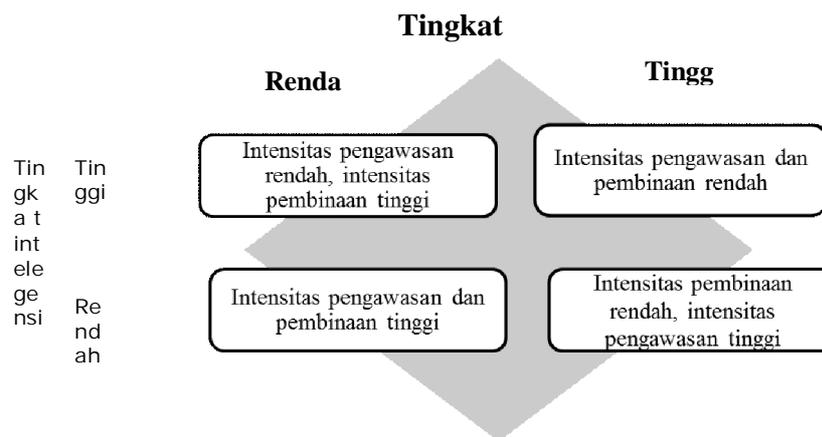
Untuk mencapai prestasi akademik, baik faktor intrinsik siswa maupun ekstrinsik siswa tidak dengan sendirinya dapat memberikan kontribusi. Faktor-faktor tersebut dapat memberikan kontribusi ketika ada campur tangan dari kepala sekolah dan guru. Dalam konteks manajemen, campur tangan ini disebut sebagai kepemimpinan. Kepemimpinan kepala sekolah pada tingkat sekolah, sedangkan guru pada tingkat ruang kelas. Fungsi kepemimpinan kepala sekolah merupakan fungsi fasilitasi agar guru dapat mengajar dengan maksimal dan siswa dapat belajar dengan maksimal. Pengendali utama kegiatan belajar mengajar adalah guru. Peran kepemimpinan guru menjadi prediktor utama bagi keberhasilan kegiatan belajar-mengajar.

Dalam menjalankan peran kepemimpinannya, guru mengendalikan 3 (tiga) komponen pen-

dukung kegiatan belajar-mengajar, yaitu diri sendiri, siswa, dan sarana-prasarana pendidikan yang tersedia di sekolah. Proses manajemen pada tingkat ini pada dasarnya merupakan pengendalian ketiga faktor ini. Efektivitas pengendalian ketiga faktor tersebut diwujudkan dalam metode mengajar yang dikembangkan oleh guru.

Dari ketiga faktor tersebut, faktor pengendalian diri sendiri dan pengendalian siswa merupakan proses manipulasi psikologi. Dalam berbagai literatur psikologi, khususnya psikologi pendidikan, bahwa manipulasi psikologis merupakan upaya untuk mendorong diri sendiri dan siswa agar menjadikan suasana kegiatan belajar-mengajar kondusif bagi pencapaian prestasi akademis siswa. Keterlibatan emosi seorang guru dalam mengajar menjadi penting dengan 2 (dua) kondisi, yaitu pertama terlibat pada saat dibutuhkan dan kedua keterlibatan tersebut bersifat *effectionate*. Batas antara kapan keterlibatan emosi seorang guru dan kapan tidak diperlukan tidak terlibat secara jelas hitam putih. Di samping itu, dalam suatu kelas tidak semua siswa memerlukan keterlibatan emosi guru pada tingkat intensitas yang sama. Keterlibatan emosional memerlukan tingkat sensitivitas yang tidak perlu tinggi tetapi tepat. Ada siswa yang dapat memahami konsep yang diajarkan dengan

mudah dan oleh karena itu dia dapat menyelesaikan soal-soal yang diberikan kepadanya tanpa harus memerlukan dorongan oleh guru, tetapi pengawasan saja. Di lain pihak, ada juga siswa yang memang harus diberikan dorongan untuk dapat memahami konsep yang diajarkan kepada mereka, tanpa keterlibatan emosi guru berupa dorongan yang kuat, siswa mengalami kesulitan untuk dapat memahami konsep-konsep yang diajarkan oleh guru. Namun demikian, tidak harus selalu berarti bahwa siswa tersebut kemampuan intelektualnya rendah. Berdasarkan dimensi motivasi dan intelektual terdapat 4 (empat) kemungkinan dengan memerlukan tingkat keterlibatan emosional guru. Dalam pembahasan di sini bahwa keterlibatan emosi guru diilustrasikan dalam bentuk pengawasan dan pembinaan. Pada dimensi pengawasan keterlibatan emosi guru lebih kuat pada intervensi untuk mendorong motivasi belajar siswa meningkat, sedangkan pada dimensi pembinaan lebih menekankan pada memelihara tingkat motivasi yang sudah dimiliki oleh siswa. Oleh karena itu, intensitas keterlibatan emosi pada dimensi pembinaan relatif rendah. Keputusan guru dalam menerapkan strategi pembinaan atau pengawasan juga mempertimbangkan tingkat intelegensi siswa. Hal ini diilustrasikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Strategi Intervensi Guru

Keterlibatan emosi guru bersifat *affectionate* nampak *tricky*, karena *affectionate* tidak berarti tidak boleh menunjukkan intensitas emosi yang tinggi. Hal ini sering disalahinterperstasikan oleh siswa sebagai ungkapan kemarahan. *Affectionate* memang cenderung diartikan sebagai pendekatan psikologis yang sifatnya halus dan menyejukkan. Namun, emosi tinggi tidak harus identik dengan kemarahan, tetapi merupakan indikator bahwa siswa perlu mendapatkan perhatian lebih serius. Intensitas emosi tinggi merupakan eskresi *affectionate* jika guru tidak menunjukkan sikap emosional dan tidak melakukan kekerasan fisik.

Proses manajemen di tingkat kelas memang skalanya mikro, tetapi intensitas perhatiannya tinggi. Keberhasilan pada tingkat ruang kelas secara akumulasi akan menjadi keberhasilan pada tingkat sekolah dan akhirnya menjadi keberhasilan tingkat nasional.

Proses manajemen di tingkat kelas, pengertian sumber tidak harus berarti dana, tetapi program pengajaran. Dalam konteks sistem pendidikan nasional, sumber pengajaran yang utama adalah Standar Kompetensi Lulusan (SKL). Berdasarkan pada SKL, Standar Isi ditetapkan. Seperti yang dinyatakan pada Undang-Undang Sisdiknas bahwa penetapan SKL dan SI merupakan kewenangan Kemdikbud sebagai mana diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 22 Tahun 2006 tentang Standar Isi Pendidikan Dasar dan Menengah dan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 23 Tahun 2006 tentang Standar Kompetensi Lulusan Pendidikan Dasar dan Menengah. Berdasarkan pada peraturan perundang-undangan tersebut, melalui skema Kurikulum Tingkat Sekolah (KTP), sekolah mempunyai kewenangan untuk mengembangkan kurikulum sendiri sesuai dengan kondisi sekolah. Metode dan pendekatan mengajar dikembangkan sesuai dengan kurikulum yang diadopsi.

Kompetensi manajerial guru bergerak antara artikulasi SI menjadi kurikulum, sampai dengan memanfaatkan sarana yang tersedia di sekolah, dan memberikankan intervensi Psikologis kepada siswa. Semua upaya yang dilakukan oleh guru adalah untuk mencapai prestasi akademis tertinggi.

Guru tentu saja bukan merupakan satu-satunya aktor dalam mengelola kegiatan belajar mengajar di tingkat sekolah. Kepala sekolah merupakan partner dan rujukan. Peran sebagai partner dan rujukan mengharuskan kepala sekolah mempunyai keberanian untuk menetapkan target yang akan dicapai (*benchmarking*). Terdapat 2 (dua) cara untuk menentukan *benchmarking*, yaitu internal atau *external benchmarking*. *Internal benchmarking* merupakan metode penetapan target dengan membandingkan pencapaian pada periode yang lalu, sedangkan *external benchmarking* merupakan penetapan target dengan membandingkan pada pencapaian sekolah lainnya. Masing-masing metode mempunyai keunggulan dan kelemahan.

Metode *internal benchmarking* merupakan metode yang *feasible*. Asumsi utama dalam penggunaan metode ini adalah didasarkan pada kondisi dan ketersediaan sumber dana, dan dukungan staf pada sekolah pada saat itu. Namun demikian, kelemahan dari metode ini adalah target yang dicapai bisa jadi tidak cukup kompetitif dibanding dengan sekolah lainnya. Misalnya, ketika satu sekolah menentukan target pencapaian prestasi akademis siswanya berdasarkan rata-rata total skor Ujian Nasional (UN), yaitu 6,5. Target ini mungkin tidak cukup tinggi ketika sekolah lainnya menetapkan target rata-rata total skor UN, yakni 7. Di lain pihak, *external benchmarking* merupakan metode yang kompetitif, karena mempertimbangkan pencapaian sekolah lainnya. Permasalahannya adalah apakah target tersebut *feasible* jika mempertimbangkan ketersediaan sumber daya di satu sekolah?

Sebagaimana guru, peran manajerial kepala sekolah berkaitan dengan intervensi psikologis, terutama pada 2 (dua) area, yaitu membangun spirit mengajar para guru dan menciptakan lingkungan belajar yang mendukung peningkatan motivasi siswa untuk belajar. Lingkungan belajar tidak hanya dimaknai secara fisik. Hal itu memang penting, tetapi lingkungan fisik merupakan salah satu lingkungan belajar yang kondusif bagi berlangsungnya kegiatan belajar mengajar yang progresif dan efektif. Sekolah sebagai salah satu bentuk organisasi pendidikan mempunyai karakteristik budaya organisasi dan sistem komunikasi. Budaya organisasi tidak hanya untuk

membentuk jiwa korsa antara guru, siswa, dan kepala sekolah yang bangga menjadi anggota organisasi yang disebut sekolah. Jiwa korsa ini juga akan menjadi pendorong untuk menjadikan setiap anggota mempunyai kebanggaan terhadap sekolah, tetapi sistem komunikasi dapat menjadikan kebanggaan tersebut sebagai motivator tersebarnya virus *n'Ach* bagi guru dan siswa.

Berkenaan dengan sistem komunikasi argumentasi yang dikemukakan adalah efektivitas komunikasi antaranggota organisasi bersifat demokratis. Dalam tulisan ini dikemukakan argumentasi bahwa sistem komunikasi demokratis tidak efektif untuk mengantar pada pencapaian target organisasi, jika demokratis diartikan sama dengan egaliter. Sekolah merupakan organisasi formal yang mempunyai struktur formal. Kepala sekolah sebagai pemimpin tertinggi di sekolah tidak berada pada struktur yang sama dengan guru dan siswa. Demikian juga guru tidak berada pada struktur yang sama dengan siswa.

Dalam struktur organisasi sekolah, kepala sekolah mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan. Ketika keputusan telah ditetapkan, maka menjadi kewajiban bagi guru dan siswa untuk mengikutinya. Demikian juga guru merupakan pemegang kendali di tingkat kelas. Pada prinsipnya ketika guru memutuskan bahwa pada suatu hari tertentu satu topik akan diajarkan, maka keputusan tersebut harus diikuti oleh semua siswa. Siswa harus memberikan perhatian terhadap apa yang dijelaskan oleh guru.

Komunikasi yang bersifat demokratis akan menjadi pendorong pencapaian target sekolah, jika setiap keputusan yang diambil oleh kepala sekolah memperhatikan berbagai aspirasi guru dan siswa menjadi faktor pertimbangan utama. Proses manajemen yang berlangsung di tingkat sekolah adalah memobilisasi sarana dan prasarana, serta sumber dana yang tersedia untuk memfasilitasi minat dan bakat siswa, serta aspirasi profesi guru.

### Simpulan

Proses manajemen dalam suatu organisasi, termasuk organisasi pendidikan, baik pada tataran pendukung maupun pelaksana merupakan

rangkaian kegiatan untuk mencapai target yang ditetapkan oleh organisasi tersebut. Dalam konteks perilaku organisasi, bahwa proses manajemen merupakan mekanisme untuk menjamin efektivitas organisasi. Oleh karena tidak ada organisasi yang tidak menghadapi permasalahan *perennial* yang disebut keterbatasan sumber daya, maka efisiensi merupakan kriteria yang senantiasa dipertimbangkan dalam pencapaian target. Dengan semakin terbukanya sistem politik yang menjalar pada proses manajemen yang berlangsung pada organisasi pendidikan, baik pada tataran pendukung maupun pelaksana, maka pertanggungjawaban pelaksanaan program sudah bergeser dari *responsibility* ke *accountability*. Pertanggungjawaban yang berorientasi pada *responsibility* memusatkan perhatiannya pada terselesaikannya suatu program pada periode waktu yang ditetapkan. Adapun pertanggungjawaban yang berorientasi pada *accountability* memusatkan bahwa suatu program yang dapat diselesaikan pada periode waktu yang ditetapkan dan memberikan kemalalahan pada target program tersebut. Dalam konteks program pendidikan target utama yaitu siswa.

Untuk menjamin efektivitas dan akuntabilitas dalam pelaksanaan tersebut, Cu Cunha dan Cunha (2007) mengajukan 5 (lima) strategi, yaitu: 1) *boundary rules*; 2) *priority rules*; 3) *how-to rules*; 4) *timing rules*; dan 5) *exit rules*.

*Boundary rules* mengisyaratkan bahwa setiap kebijakan dan program yang dilakukan oleh organisasi pendidikan tidak bebas dari peraturan perundang-undangan. Efektivitas setiap program pendidikan selalu diukur dengan seberapa jauh program tersebut sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan perundang-undangan merupakan kebijakan yang mempunyai kekuatan hukum yang tegas. Setiap program pendidikan yang tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak mempunyai justifikasi hukum formal.

*Priority rules*, sebagaimana dinyatakan pada awal tulisan ini, keterbatasan sumber daya menjadi permasalahan perenial yang dihadapi oleh setiap organisasi pendidikan. Upaya untuk mengatasi keterbatasan dan ketersediaan sumber daya tersebut dengan tetap menjamin

efektivitas pelaksanaan program yaitu penetapan prioritas target yang akan dicapai pada periode tertentu. *Priority rules* ditetapkan berdasarkan pada suatu asumsi bahwa efektivitas pelaksanaan program tidak akan terwujud ketika suatu organisasi tidak menetapkan prioritas. Ketika prioritas dimaksudkan untuk meningkatkan daya saing sekolah, misalnya, maka *external benchmarking* menjadi strategi yang dapat dijadikan dasar penetapan prioritas. Tentu saja perlu mempertimbangkan kemampuan yang dimiliki oleh sekolah. Jika prioritas dimaksudkan untuk meningkatkan kemajuan sekolah, maka *internal benchmarking* merupakan strategi yang diadopsi. Namun demikian, dalam menetapkan target tidak terlalu rendah, sehingga tidak terlalu tertinggal dengan sekolah lainnya.

*How-to rules* merupakan tindak lanjut ketika 2 (dua) kriteria di atas telah ditetapkan, karena pada tahap ini eksekusi dari program yang sudah sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan telah diadopsi sebagai prioritas. Pusat perhatian pada tahap ini, yaitu mobilisasi baik sumber dana, sumber daya manusia, dan sarana-prasarana yang dimiliki oleh suatu organisasi.

*Timing rules* didasarkan pada suatu asumsi bahwa pelaksanaan suatu program menjadi bermakna atau tidak ketika diselesaikan pada *momentum* yang tepat. *Momentum* tidak bisa diukur dengan hitungan hari seperti Senin, Selasa dan seterusnya sampai dengan Minggu, atau dihitung berdasarkan pada bulan dari Januari sampai dengan Desember. *Momentum* memang merupakan indikator waktu, tetapi waktu yang sudah terikat dengan suatu kejadian (*event*). Dalam konteks pendidikan tahun ajaran atau pelaksanaan ujian nasional merupakan momentum. Tahun ajaran baru memang bertepatan dengan bulan, yaitu Juli minggu kedua, demikian juga pelaksanaan ujian nasional bertepatan dengan minggu kedua bulan April. *Momentum* tidak bisa diajukan atau diundurkan. Jika pencapaian pelaksanaan program tidak pada momentum yang disepakati, maka pelaksanaan program pengajaran di tingkat sekolah tidak akan memberikan makna.

*Exit rules*. Keberadaan suatu organisasi tidak merencanakan dan melaksanakan hanya satu program untuk periode yang panjang. Keberadaan suatu organisasi memusatkan berbagai program yang berbeda atau berkelanjutan. Oleh karena itu, setiap periode yang telah ditetapkan pengambil kebijakan perlu untuk menentukan bagaimana suatu program dapat diperluas jika dipandang memberikan kemaslahatan bagi target sasaran. Jika tidak mencapai target, juga diperlukan suatu keputusan untuk bergeser pada program lainnya. *Exit rules* pada dasarnya merupakan keputusan untuk menentukan strategi untuk melanjutkan atau tidak melanjutkan suatu program. Jika suatu program harus dilanjutkan, mobilisasi sumber dana dan menentukan target menjadi 2 (dua) hal dalam satu kesatuan yang perlu dipertimbangkan. Jika harus diberhentikan, maka *relative advantage* program baru dibandingkan dengan program yang lama. Pertimbangan ini menjadi suatu prasyarat, karena program yang baru harus memberikan kemaslahatan yang lebih luas dibanding dengan program.

Manajemen memang merupakan strategi mencapai target dengan memerlukan keterampilan mobilisasi sumber dana yang tersedia untuk mencapainya. Sinkronisasi antara organisasi pendukung dan pelaksana titik tolak dalam pencapaian pada kecepatan yang sama dari kedua organisasi. Dalam praktiknya satu organisasi mempunyai strategi yang berbeda dengan organisasi lainnya dan oleh karena itu, merupakan suatu kewajaran pencapaian target oleh organisasi lebih baik dibanding dengan organisasi lainnya. Namun, manajemen menyajikan fenomena yang mencengangkan, karena ada 2 (dua) atau lebih organisasi yang menggunakan prinsip manajemen yang sama, tetapi pencapaian target dari organisasi tersebut berbeda. Dalam konotasi ini manajemen mengandung makna mitos dan oleh karena itu, manajemen menyimpan berbagai rahasia yang tidak bisa terungkap secara gamblang. Dalam kondisi seperti ini proses manajemen yang diadopsi oleh suatu organisasi merefleksikan fenomena kotak pandora.

## Pustaka Acuan

- Abimanyu, A. 2004. Decentralization and the challenge for Indonesian fiscal sustainability. Dalam James Alm, Jorge Martinez-Vazquez, dan Sri Mulyani Indrawati (editor). *Reforming intergovernmental fiscal relations and the rebuilding of Indonesia: The 'Big Bang' program and its economic consequences*. Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc. 289-300.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 2003. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Departemen Pendidikan Nasional. 2005. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.
- Cunha, M. P dan Cunha, J.V. 2007. Towards a complexity theory of strategy. *Management Decision*. Vol. 44 No. 7. 839-850.
- Davies, A. Brady, T. dan Hobday, M. 2006. Charting a path toward integrated solutions, *MIT Sloan Management Review*, 47, 3. 39-48.
- Drucker, P. F. 2001. *Management Challenges for the 21st Century*. New York: HarperCollins Publishers, Inc.
- Gilbert, G. N. dan Mulkay, M. 1984. *Opening Pandora's box: A sociological analysis of scientists' discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibson, J.L.; Ivancevic, J.M.; Donnelly, J.H. Jr. dan Konopaske, R. 2009. *Organizations: Behaviors, structure, processes*. New York: McGraw-Hill.
- Iyer A.V. Seshadri S, dan Vasher. R. 2009. *Toyota supply chain management: A strategic approach to the principles of Toyota's renowned system*. New York: Mc Graw Hill.
- Kondalkar, V.G. 2007. *Organizational behaviour*. New Delhi: New Age International (P) Ltd., Publishers.
- Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007 perihal Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional khusus Pasal 49 ayat (1) dan Undang-Undang nomor 18 Tahun 2006 tentang APBN Tahun Anggaran 2007 terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Sumber: [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/Risalah/risalah\\_sidang.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/Risalah/risalah_sidang.pdf). Diunduh tanggal 16 Juni 2013.
- Kompas. 19 Juni 2003. Mahalnya Pendidikan Untuk Rakyat, hal.
- Kompas. 20 September 2002. Era otonomi, kebutuhan buku muatan lokal sulit terpenuhi. hal. 4
- Kompas. 14 September 2011. Desentralisasi belum efektif. hal 17
- Lindblom, C. 1959. The science of "muddling through". Dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde. 1978. *Classic of public administration*. 2<sup>nd</sup>. Chicago : The Dorsey Press. 263 – 275.
- McShane, S. L. dan Glinow, M. A. 2010. *Organizational Behavior: Emerging knowledge and practice for the real world*. 5<sup>nd</sup>. Irwin: McGraw-Hill.
- McGinnis, J. O. 2006. Age of the Empirical. *Policy Review*; 137. 47-58.
- Media Indonesia. 10 Februari 2012. Wawancara: desentralisasi lebih banyak merugikan. hal. 22
- Nachrowi, D.N. 24 Juni 2003. Pendidikan mahal, siapa bertanggung jawab?. *Kompas*. 5.

- Panoesky, D dan Panoesky, E. 1962. Pandora's box: the changing aspect of mythical symbol. 2<sup>nd</sup>. New York, N.Y. Bollingen Foundation.
- Pugh, D.S. dan Hickcon, D.J. 2007. *Great writers on organizations*. 3<sup>rd</sup>. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 22 Tahun 2006 tentang Standar Isi Pendidikan Dasar dan Menengah.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 23 Tahun 2006 tentang Standar Kompetensi Lulusan Pendidikan Dasar dan Menengah.
- Rother, M. 2010. *Toyota kata: Managing people for improvent, adaptiveness and superior results*. New York: Mc Graw Hill.
- Republika. 26 Agustus 2006. Rencana anggaran pendidikan 2007 belum ideal. hal. 6.
- Schein, E.H. 1980. *Organizational psyhology*. 3<sup>rd</sup> ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.,
- Taylor. F.W. 1912. Scientific management. Dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde (1987). *Classis of public administration*. Chicago: The Dorsey Press. 29-33.
- The TIMSS. 2012. *International Results in Science*. Sumber: <http://timssandpirls.bc.edu/timss2011/international-results-science.html>. Diunduh pada tanggal 5 Juli 2013.
- Undang-Undang Dasar 1945, Amandemen. Sumber: <http://www.itjen.depkes.go.id/public/upload/unit/pusat/files/uud1945.pdf>. Diunduh tanggal 13 Mei 2013.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang nom,or 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Sumber: <https://www.google.co.id/#sclient=psy-ab&q=undang-undang+otonomi+daerah+terbaru&oq=Undang-Undang+Ot&gs>. Diundug tanggal 16 Juni 2013.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional Tahun 2012. Sumber: <http://publikasi.kominfo.go.id/bitstream/handle/54323613/100/uuno22-2011.pdf>. Diunduh tanggal 16 Juni 2013.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah.
- Weber, M. 1922. Bureaucracy. Dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde (1987). *Classis of public administration*. Chicago: The Dorsey Press. 50-54.