

# KEPENTINGAN PUBLIK DAN KUALITAS PENDIDIKAN DI ERA OTONOMI DAERAH

Satija

## ABSTRACT

*The decision of the Indonesian Law Makers to approve the bill of the National Education System (Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional) to become the law is one of the important agendas in the Indonesian education system. Besides produced positive impacts, the implementation of this law, unfortunately, has also caused a lot of controversies in the community. One of them was the disparity of the amount of the budget spent by the local governments allocated in the education activities. Paying special attention on the negative impacts of the implementation of National Education System, the author suggests that the efforts to improve the quality of Indonesian education should not be done partially, but simultaneously across the nation.*

**Keywords:** National Education System, Budget Disparity, Local Government.

## PENDAHULUAN

Salah satu agenda penting di bidang pendidikan adalah telah disahkannya Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional pada Juni 2003. Namun, akibat yang ditimbulkan adalah kontroversi gelombang otonomi yang menyentuh dunia pendidikan memberikan dampak yang tidak seluruhnya positif. Keleluasaan yang dimiliki beberapa lembaga pendidikan pada akhirnya justru memberikan akses komersialisasi pendidikan yang memberatkan anak sekolah. Hal ini tercermin dalam sebuah jajak pendapat yang dilakukan sebuah harian Ibukota pada bulan yang sama. Tidak kurang dari 42 persen responden berpendapat, biaya sekolah di SD saat ini sangat mahal. Hanya 18 persen saja yang menganggap biaya di SD saat ini tergolong murah. Untuk

biaya di sekolah menengah, 45 persen responden menganggap bahwa biaya di SMP saat ini mahal dan 51 persen menganggap biaya di SMU saat ini mahal. Hanya 12 persen responden yang masih menganggap biaya sekolah di SMP murah dan sembilan persen biaya di SMU murah. Sedangkan biaya yang dianggap paling mahal adalah pada jenjang perguruan tinggi (64 persen), (Kompas, 2003).

Fakta ini semakin menunjukkan bahwa daerah otonom baik kabupaten maupun kota memiliki kemampuan ekonomi yang berbeda, yang pada gilirannya akan mempengaruhi besarnya alokasi anggaran di sektor pendidikan. Ada daerah yang secara ekonomi kaya, seperti Kabupaten Kutai, di Kalimantan Timur dan Kabupaten Badung di Bali, sehingga memiliki peluang besar untuk mengembangkan

perencanaan dan kebijakan sektor pendidikan. Sebaliknya, ada daerah yang sangat miskin secara ekonomi, seperti Kabupaten Trenggalek di Jawa Timur dan Kabupaten Kupang di Nusa Tenggara Timur, yang mengakibatkan munculnya hambatan dalam mengembangkan perencanaan dan kebijakan pendidikan. (Depdiknas, 2002).

Persoalan perencanaan dan kebijakan pendidikan serta biaya pendidikan menjadi dilematis ketika dihadapkan dengan konstitusi negara. Meskipun dasar hukum konstitusional mengharuskan negara mengeluarkan anggaran 20 persen untuk biaya pendidikan, namun disisi lain ada desakan untuk melaksanakan otonomi dan pengurangan subsidi pada perguruan tinggi. Karena itu maka perguruan-perguruan tinggi negeri beramai-ramai membuka berbagai program di luar program reguler, seperti program diploma atau ekstensi, pembukaan beragam program pasca sarjana, hingga pemberian beragam gelar kehormatan. Sekarang tidak terlalu sulit masuk ke perguruan tinggi favorit, bidang ilmu favorit dan jurusan favorit, sepanjang kemampuan finansial mendukung. Meskipun hampir semua lembaga pendidikan selalu beralih pada peningkatan kualitas pendidikan sebagai alasan bagi kenaikan biaya yang terus meningkat setiap tahun, namun di mata masyarakat, kualitas pendidikan tidak juga menunjukkan perbaikan.

Kompleksitas masalah dunia pendidikan ini menimbulkan

pertanyaan, apakah negara benar-benar mempunyai perhatian besar terhadap kualitas pendidikan? Bagaimana kepentingan publik terutama golongan masyarakat menengah ke bawah- mendapatkan tempatnya dalam perbaikan kualitas pendidikan kita?

## PERKEMBANGAN TEORI TENTANG PUBLIK

Pemahaman makna publik dalam pelayanan publik perlu dipahami, baik dalam perkembangan histories atau latar belakang munculnya dan aplikasinya di dalam manajemen publik. Dalam perkembangan ilmu administrasi publik, konsep "publik" bermakna luas daripada hanya "government" (pemerintah saja), seperti keluarga, rukun tetangga, organisasi non-pemerintah, asosiasi, pers, dan bahkan organisasi sektor swasta. Sebagai akibatnya konsep publik yang luas ini, nilai-nilai keadilan, kewarganegaraan (*citizenship*), etika, patriotisme, dan reponsiveness (Frederickson, 1997: 5) menjadi kajian penting disamping nilai-nilai efisiensi dan efektivitas.

Lebih mendalam lagi Frederickson (1997: 31-52) membedakan berbagai perspektif dalam mendefinisikan publik, yaitu:

### 1. Publik sebagai kelompok kepentingan (perspektif pluralis)

Dalam perspektif pluralis, publik dipahami sebagai kelompok kepentingan sebagaimana yang dikembangkan oleh ilmuwan politik.

Kepentingan (*interest*) publik disalurkan sedemikian rupa oleh kelompok kepentingan, baik dalam bentuk artikulasi kepentingan maupun agregasi kepentingan. Dalam demokrasi majemuk, sebuah atau beberapa kelompok kepentingan melakukan aliansi dengan partai politik untuk mengartikulasikan kepentingannya.

## **2. Publik sebagai pemilih rasional (perspektif pilihan publik)**

Pemahaman publik dalam perspektif pemilih rasional dikembangkan oleh Buchanan dan Tullock (1962). Mereka mengembangkan model ekonomi untuk memformulasikan perilaku individu dalam system politik. Salah satu karya yang menerapkan model Buchanan dan Tullock adalah Down (dalam Frederickson, 1997: 34-35) pada perilaku birokrat didalam mengkalkulasi preferensi pribadinya. Teori Down tentang instansi pemerintah adalah:

- a. Menekankan benefit positif pada kegiatan instansi pemerintah dan mengurangi biaya;
- b. Menunjukkan bahwa perluasan pelayanan instansi akan lebih memenuhi harapan dan pengiritan akan kurang memenuhi harapan;
- c. Instansi lebih memberikan pelayanan pada kepentingan masyarakat dalam arti luas daripada kepentingan yang spesifik.
- d. Menekankan pada efisiensi pada instansi tingkat atas;
- e. Menekankan pada prestasi dan kemampuan dan mengabaikan kegagalan dan ketidakmampuan.

Ideologi birokrasi publik lebih ditandai dengan loyalitas yang lebih pada organisasi dan keamanan jobnya daripada melayani publik. Perspektif ini memperoleh banyak kritik karena dua alasan, yaitu (1) pandangan bahwa proses publik sebagai sebuah perjuangan kelompok adalah kurang akurat dan parsial, padahal perilaku birokrat seringkali tidak rasional; (2) pandangan bahwa birokrat selalu mengedepankan kepentingannya, mengabaikan bahwa ada birokrat yang etis dan melakukan tugasnya dengan baik untuk kepentingan umum.

## **3. Publik sebagai pihak yang diwakili (perspektif perwakilan)**

Perspektif perwakilan (*legislative*), yang melihat publik sebagai pihak yang diwakili oleh *elected officials* (politisi). Dalam perspektif ini, kepentingan publik diasumsikan telah diwakili oleh wakilnya yang duduk di lembaga-lembaga perwakilan. Kelemahan utama perspektif ini adalah pada kenyataannya politisi tidak menyuarakan kepentingan publik, dan politisi pun tidak pernah melibatkan masyarakat didalam perumusan kebijakan.

## **4. Publik sebagai pelanggan (perspektif penerima pelayanan publik)**

Perspektif ini melihat publik sebagai pelanggan (*customer*) pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi publik. Lipsky mengembangkan konsep *street-level bureaucracy*, untuk menunjukkan interaksi yang erat antara aparat pelayanan publik dengan

masyarakat yang dilayani. Namun, ia pun mensinyalir bahwa birokrasi lebih melayani kepentingannya daripada kepentingan masyarakat, dan *street-level bureaucracy* lebih memfungsikan dirinya sebagai kelompok kepentingan. Walaupun perspektif ini mempunyai kelemahan, terutama aktualisasi kepentingan publik, namun didalam pembahasan manajemen pelayanan publik, definisi publik lebih menggunakan perspektif ini. Dalam perkembangannya yang akan diuraikan lebih lanjut, para pakar pelayanan publik berusaha mengatasi kelemahan tersebut dengan muncul *field* baru 'public services management'.

### 5. Publik sebagai warganegara

Perspektif ini melihat publik sebagai warganegara. Sebagai warganegara, seseorang tidak hanya mewakili kepentingan individu namun juga kepentingan publik. Model-model partisipasi publik dalam pengambilan keputusan lebih banyak menerapkan perspektif ini.

Perkembangan teoritis di atas menunjukkan bahwa penggunaan istilah "publik" telah muncul dari studi tentang sistem politik pada tahun 1960-an yang melihat publik sebagai kepentingan yang merupakan input. Kepentingan ini dibedakan dalam bagian *input* ini dibedakan menjadi dua jenis, yaitu tuntutan dan dukungan. Sedangkan dalam studi pelayanan publik, isu publik menjadi semakin penting sejak tahun 1980-an, pada saat mana nilai-nilai keadilan, pemerataan, non-diskriminasi menjadi nilai-nilai penting didalam *public policy*. Sedangkan di Inggris, dan negara-negara bawahannya di Eropa, isu ini relatif baru memperoleh perhatian penting pada tahun 1990-an. Chris Skelcher menyebutkannya sebagai *service revolution* (revolusi pelayanan publik). Revolusi ini sebenarnya didorong dari pola hubungan penjual dan pembeli di sector komersial yang merubah cara berpikir terutama hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat (yang lebih lanjut disebut pelanggan). Walaupun ada

Tabel 1. PERBEDAAN PELANGGAN DI SEKTOR SWASTA DAN PUBLIK DI SEKTOR PUBLIK

Pembeda	Publik	Pelanggan
Identitas	Kelompok yang besar	Individu
Kekuasaan	Terbatas	Besar
Asumsi Pelayanan	Paternalistik	Kualitas
Ruang lingkup	Politik	Ekonomis
Kebutuhan	Kompleks dan bervariasi	Uniform
Hubungan provider dan konsumen	Rumit	Sederhana
Pertanggungjawaban	Politik	Ekonomis

Sumber: Pendapat Chris Skelcher, *Managing for Service Quality*, Longman, Cambridge, 1992

uang negara; apakah perlu atau penting untuk membiayai suatu proyek tertentu.

Dari uraian di atas nampak bahwa definisi publik dari masing-masing perspektif memiliki kelemahan dan kekuatan. Di Amerika Serikat, Inggris, Australia dan Selandia Baru, pemahaman publik masih lebih ditekankan sebagai pelanggan, yang diakomodasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan semacam "*Citizen's Charter*". Namun dengan berbagai kelemahan perspektif pelanggan ini, perkembangan pemikiran di kalangan ilmuwan yang mendalami manajemen pelayanan publik telah bergeser ke pemahaman publik sebagai warganegara (Frederickson, 1999; Denhardt dan Denhardt, 2003) dengan mulai dikembangkannya teori umum tentang publik. Teori yang dikembangkan tersebut didasarkan pada (a) konstitusi masing-masing negara; (b) warganegara yang utama; (c) respon terhadap publik kolektif dan publik non-kolektif; (d) kebaikan dan cinta.

Konstitusi baik secara implisit maupun eksplisit pasti berusaha menjunjung tinggi hak dan kewajiban warganegara, seperti hak untuk memperoleh pendidikan, pekerjaan, penghidupan yang layak. Sebaliknya juga konstitusi juga menentukan kewajiban warganegara untuk membela negaranya. Semua pejabat negara, baik yang diangkat atau yang dipilih mempunyai kewajiban konstitusional untuk mewujudkan

cita-cita negara sebagaimana yang ada dalam konstitusi. Aspek warganegara utama sebagaimana pendapat Hart (1984) mengandung empat unsur, yaitu warganegara harus memahami konstitusi negara, kepercayaan pada sistem nilai yang dianut negara, mempunyai kewajiban moral untuk mempertahankannya dan toleransi. Dalam kondisi resim politik yang berubah pun, warganegara harus tetap menjaga nilai-nilai umum yang dianut negaranya. Nilai demokrasi, persamaan, toleransi, dan nilai-nilai luhur agama ---sebagai contoh--- sebagai sistem nilai yang disepakati oleh bangsa Indonesia yang ada dalam Pancasila---harus ditaati oleh semua warganegara walaupun sebuah rezim yang memerintah tidak mendukungnya.

Teori publik harus juga didasarkan pada pengembangan dan pematangan sistem dan prosedur yang mengutamakan kepentingan publik secara kolektif. Demokrasi prosedural sebagaimana yang dianut oleh banyak negara, termasuk Indonesia, harus menjunjung tinggi hak-hak publik didalam proses pengambilan keputusan publik.

Terakhir, teori tentang publik harus didasarkan pada kebaikan dan cinta. Dalam konteks ini, semua pejabat pemerintah harus mempunyai komitmen pada kebaikan dan kesejahteraan warganegaranya. Pada aspek ini, peranan etika, moral dan agama menjadi sangat penting menjadi *moral force* pejabat publik didalam menjalankan tugasnya.

Walaupun Frederickson tidak

perbedaan besar pelanggan di sektor swasta dan pengertian publik di sektor publik, namun pengaruh pola hubungan antara pelanggan dan penjual di sektor swasta sangat berpengaruh pada manajemen pelayanan publik yang dikembangkan saat ini.

Identitas publik lebih general dan luas daripada pelanggan di sektor swasta. Identitas konsumen lebih bersifat individual. Hubungan antara penjual dan pembeli berada dalam ruang lingkup hubungan individu. Ketidakpuasan seorang pembeli secara langsung direspon oleh penjual atau produsen pelayanan. Berbeda pada pelayanan publik, warga masyarakat yang menerima pelayanan kesehatan berada dalam konteks kelompok yang besar. Ketidakpuasan penerima pelayanan kesehatan yang disuarakan oleh satu orang tidak secara langsung mewakili masyarakat. Dengan demikian, dapat juga disimpulkan seorang anggota "publik" tidak memiliki kekuasaan, dibandingkan dengan seorang pembeli (*purchaser*) bila berhadapan dengan produsen pelayanan. Dengan banyak anggota dari publik yang berasal dari berbagai jenis etnis, latar belakang ekonomi, agama, jenis kelamin dan afiliasi politik, maka kebutuhannya pun sangat kompleks dan bervariasi. Dalam keadaan ini sulit untuk dibuat segmentasi pasar sebagaimana yang umum dilakukan oleh sektor swasta. Sektor swasta dapat dengan mudah mengidentifikasi siapa konsumennya. Bilamana konsumennya dari satu golongan saja, maka sangat sederhana

untuk diidentifikasi pemenuhan kebutuhannya.

H u b u n g a n pertanggungjawaban antara konsumen dan produsen pada dua sector sangat berbeda. Pada sektor publik pertanggungjawaban pemberi (*provider*) atau produsen pelayanan lebih bersifat politik dalam rangka pelaksanaan tujuan negara pada umumnya, yaitu mensejahterakan warganya. Sementara itu di sector swasta, pertanggungjawaban produsen kepada konsumen pelayanan bersifat ekonomis sesuai dengan biaya yang dikeluarkan oleh konsumen. Semakin besar biaya yang dikeluarkan oleh konsumen semakin besar tanggungjawab ekonomis yang harus ditanggung oleh produsen atau *provider* pelayanan. Semakin besar biaya yang dikeluarkan oleh konsumen dalam memperoleh suatu pelayanan, semakin besar pula kekuasaannya untuk mempengaruhi kualitas pelayanan yang diberikan oleh *provider* atau produsen pelayanan sektor swasta. Seorang tamu di hotel berbintang lima yang menempati kamar lux akan lebih banyak menuntut pelayanan yang istimewa dibandingkan dengan tamu yang menempati kamar standard.

Pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah, warganegara tidak hanya pelanggan, tetapi juga pemilik (Schachter, dalam Denhart, 2003). Frederickson menyebutkan bahwa pelanggan memilih diantara produk yang ada di pasar, tetapi warganegara memutuskan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah didalam membelanjakan

menjelaskan lebih lanjut tentang apa teori tentang publik, namun asumsi-asumsi dasar teori tentang publik yang diusulkan oleh Frederickson diatas nampaknya bersifat universal dan menjadi prinsip umum di semua negara. Sistem nilai, konstitusi, pertanggungjawaban moral dan kepentingan nasional yang bersifat kolektif sudah tentu sangat bersifat lokalitas dan tergantung pada masing-masing negara. Dengan kata lain, setiap negara harus mendefinisikan sendiri apa, siapa dan bagaimana publiknya sesuai dengan konstitusi, sistem nilai, dasar negara dan kepentingan nasional yang ingin dicapai. Dalam kasus Indonesia, kita memang harus menggali prinsip-prinsip dasar teori tentang publik didalam Pancasila, Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 dan Undang-undang Dasar 1945 Hasil Amandemen.

Dalam perkembangan kontemporer teoritis dalam *field* manajemen pelayanan publik, banyak

ahli yang tidak puas dengan simplikasi hubungan publik dengan birokrasi publik yang disamakan dengan hubungan antara konsumen dengan penjual di sektor swasta sebagaimana yang dijelaskan diatas. Perspektif publik sebagai warganegara (*citizen*) dianggap lebih luas dan lengkap sesuai dengan kedudukan warganegara dalam sebuah negara demokrasi. Denhart (2003) bahkan menyebutkan bahwa publik sebagai *citizen* merupakan akar manajemen pelayanan publik perspektif baru (*New Public Service*). Sedangkan publik diasumsikan sebagai pelanggan lebih merupakan akar dari pelayanan publik dalam perspektif lama yang lebih banyak berasal dari paradigma manajemen publik. Fondasi teoritis dari manajemen pelayanan publik baru adalah (1) Teori-teori kewarganegaraan dalam negara demokratis; (2) model-model masyarakat sipil; (3) Teori-teori organisasi humanis dan manajemen publik baru; (4) Teori-teori administrasi publik postmodernis.

**Tabel 2. PERBANDINGAN PERSPEKTIF ADMINISTRASI PUBLIK DAN PELAYANAN PUBLIK**

	Administrasi Negara Kovenisional	Administrasi Negara Baru	Manajemen Publik/Baru ( <i>New Public Management</i> )	Pelayanan Publik Baru ( <i>New Public Service</i> )
Teori dan Epistemologi	Teori politik, dan ilmu sosial naif	Keterkaitan ilmu dan nilai	Teori ekonomi, berdasarkan pada ilmu sosial positif	Teori demokrasi, positif, kritis dan interpretatif

Rasionalitas dan model perilaku manusia	<i>Rasionalitas synoptic</i> atau <i>administrative man</i>	Manusia sebagai makhluk sosial	<i>Technical dan economical man, self interest decision maker</i>	Rasionalitas formal dan strategis serta ganda (politik, ekonomis dan organisasional)
Konsepsi Kepentingan Publik	Didefinisikan Secara politis dan tercantum konstitusi	Kepentingan kaum marjinal	Mewakili kepentingan pribadi dalam	Hasil dari dialog tentang nilai yang diakui bersama
Pihak yang Menerima Tanggungjawab pejabat publik	Klien dan konstituen	Masyarakat marjinal	Pelanggan	Warganegara
Peranan Pemerintah	Mengendalikan (mendesain dan melaksanakan kebijakan pada satu kebijakan)	Regulasi dan Fasilitator	Mengarahkan (katalis)	Melayani (negosiasi dan mediasi kepentingan antar warganegara dan komunitas-komunitas
Mekanisme untuk mencapai Objektif kebijakan	Mengadminis trasikan program melalui instansi pemerintah	Desentralisasi	Menciptakan mekanisme struktur insentif untuk mencapai objektif kebijakan melalui lembaga swasta dan non-profit.	Membangun koalisi antara oraganisasi publik, non-profit dan swasta untuk mencapai kesepakatan pada kebutuhan
Akuntabilitas	Hirarki. Administrator bertanggungjawab pada politisi		Mekanisme pasar	Ganda. Pelayan publik harus bertanggungjawab pada hukum, sistem nilai, norma politik, standard profesi dan kepentingan warganegara
Diskresi Administrasi	Diskresi terbatas diberikan pada pejabat administrasi		Peluang yang luas sesuai dengan peluang bisnis	Diskresi dibutuhkan tetapi terbatas dan akuntabel

Struktur Organisasi	Birokratis, top-down		Desentralisasi dengan kontrol tetap dalam organisasi	Struktur kolaboratif dengan sistem kepemimpinan yang terbagi baik secara internal maupun eksternal
Motivasi Administrator	Sesuai dengan gaji	Kewajiban pada kemanusiaan	Spirit wiraswasta	Pelayan publik dan memberikan kontribusi pada masyarakat

Sumber: Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt, *The New Public Service*, M.E. Sharpe, New York, 2003, hb. 28-9 dan H. George Frederickson, *Administrasi Negara Baru*, (terj. Al Gorje Usman), LP3ES, 1987.

Perhatian kepada warganegara dan demokrasi telah menjadi kecenderungan orientasi pelayanan publik. Pelayanan publik dipahami sebagai perwujudan hak-hak warganegaraan dan demokrasi. Pemahaman ini sudah menjadi orientasi di negara-negara maju. Selain itu pula pelayanan publik perspektif baru merupakan usaha untuk mewujudkan model masyarakat sipil. Birokrat dalam masyarakat sipil mendefinisikan ulang perannya didalam proses mengelola pemerintahan dengan memberikan peran yang besar pada warganegara.

Teori-teori organisasi humanis yang muncul dalam paradigma administrasi publik baru sangat mempengaruhi perkembangan teori manajemen pelayanan publik. Masuknya ciri-ciri organisasi humanis yang dikembangkan dalam ilmu psikologi, seperti rasionalisme ke humanisme, sikap pasif ke aktif, dari ketergantungan ke kebebasan, dari

keterbatasan perilaku ke keleluasan perilaku, dari kepentingan yang dangkal ke kepentingan yang mendalam, dari perspektif jangka pendek ke perspektif jangka panjang, dari tidak adanya kesadaran ke kesadaran dan dari posisi bawah ke posisi sejajar.

## PUBLIK DALAM BIROKRASI PUBLIK

Setelah kita melihat perkembangan pengertian publik, yang terutama berkaitan dengan kedudukannya di dalam sebuah sistem politik dan kehidupan bernegara, bagaimana perkembangan kontemporer hubungan publik dan birokrasi publik (atau dapat dibaca pemerintah daerah), terutama dari teori hubungan antara keduanya dari perspektif histories, baik di negara-negara lain maupun di Indonesia.

Kedudukan publik didalam birokrasi publik dapat dirunut pada abad ke-18 di Eropa. Tulisan tentang

dan kritik para teoritis terhadap birokrasi publik sejak abad ke-18, yang dimulai dari M. de Gournay tentang manfaat birokrasi bagi masyarakat? Apakah tujuan dasar dibentuknya birokrasi pemerintah? Bagaimana pelaksanaan fungsi pelayanan birokrasi terhadap masyarakat? Istilah birokrasi pertama kali M. de Gournay pada abad ke 18. Namun istilah yang digunakan Gournay adalah *bureaumania*, yang mengacu kepada suatu penyakit yang melanda pemerintahan ditandai dengan ...biasanya dikeluhkan dengan pejabat, juru ketik, para sekretaris, para inspektur dan para intendan yang diangkat bukannya untuk menguntungkan kepentingan umum, bahkan kepentingan umum itu nampak karena adanya para pejabat (Albrow, 1996: 1). Istilah *bureau* diartikan meja tulis atau suatu tempat pejabat bekerja, dan dalam kamus Akademi Perancis pada tahun 1798 diartikan sebagai: "kekuasaan dan pengaruh dari para kepala dan staf biro pemerintahan" (Albrow, 1996: 3).

Pada dasarnya pemahaman orang-orang di Eropa pada abad ke-18 tentang organisasi pemerintahan lebih banyak ditujukan pada eksese negatif organisasi pemerintah yang selanjutnya dinamakan birokrasi, sebagaimana ditulis oleh novelis Perancis, Balzac pada tahun 1836 yang berjudul *Les Employes* turut mempopulerkan istilah birokrasi pada waktu itu berikut ini:

"Sejak 1789, Negara atau yang anda suka menyebutnya *La Patrie* telah menempati kekuasaan tertinggi. Para

juru tulis tidak lagi mengambil perintah mereka langsung dari seorang hakim pertama yang sesungguhnya...dan karena itu birokrasi, kekuasaan raksasa yang dipegang oleh para *pignie* muncul di dunia. Barangkali Napoleon memperlambat pengaruhnya sesaat, karena segala sesuatu dan semua manusia dipaksa tunduk kepada keinginannya. Akan tetapi birokrasi telah diorganisasikan secara mantap, dibawah pemerintahan konstitusional yang memiliki kebaikan alamiah sedang-sedang saja, yang senang dengan pernyataan-pernyataan dan laporan-laporan yang pasti, suatu pemerintahan yang digambarkan sebagai cerewet dan suka mencampuri urusan orang lain, ringkasnya, seperti isteri pemilik toko kecil"

(dalam Albrow, 1996: 3-4)

Demikian pula tulisan-tulisan lain yang muncul di daratan Eropa pada waktu itu seperti di Jerman. Seorang penulis Jerman bernama Johan Gorres dalam bukunya *Europe and the Revolution*, dinyatakan bahwa birokrasi telah menjadi institusi negara seperti tentara. Kehadiran birokrasi dengan prinsip-prinsip disiplin, promosi, penghargaan kelompok dan sentralisasi.

Sedangkan di Inggris, John Stuart Mill menulis sebuah *essays* tentang birokrasi pada abad ke-19. Ia menentang pemusatan ketrampilan dan kepentingan masyarakat di tangan birokrasi, yang menyebabkan rendahnya kemampuan negara-negara kontinental (Albrow, 1995: 8). Dalam tulisannya yang lain, *Representative*

*Government* (1861), Mill secara khusus menjelaskan tentang birokrasi sebagai salah satu bentuk pemerintahan yang mengacu kepada pemerintahan yang dijalankan oleh orang-orang profesional. Pemerintahan yang mengakumulasi pengalaman, terlatih dan orang-orang yang tekun.

Dapat dipahami bahwa perkembangan konsep birokrasi di negara-negara Eropa sangat dipengaruhi oleh revolusi politik yang terjadi di Perancis. Edmund Burke seorang pemikir politik menyebutkan bahwa revolusi Perancis telah mendorong penghormatan terhadap hak-hak manusia. Revolusi norma berpikir yang jelas, tidak meragukan, mengenyampingkan tradisi-tradisi dan kebiasaan sosial selama berabad-abad, untuk membentuk kembali sebuah perencanaan yang dapat dimengerti dan secara rasional dapat dibenarkan (Burke dalam Thomson, 1986: 177-8). Oleh karena itu refleksi dari M. de Gournay memang didasarkan kepada realitas sosial di Perancis pada waktu itu, yang banyak mengeritik pemerintah karena tidak membela kepentingan rakyat.

Sebagaimana dijelaskan terdahulu, perkembangan konsep birokrasi sebenarnya merupakan salah satu varian dari jenis pemerintahan demokrasi dan aristokrasi sebagaimana yang dapat dilihat dari tulisan de Gournay dan Mill. Para teoritis pada abad ke-19 seperti Von Mohl, Olzewski dan Le Play banyak memfokuskan kepada ketidakpuasan rakyat terhadap pemerintah dan

melihat birokrasi sebagai hasrat pegawai negeri yang digaji untuk selalu mencampuri urusan orang lain (Albro, 1996: 17). Namun dalam abad ke-19, terdapat tiga penulis dan pemikir yang sangat berpengaruh terhadap perkembangan teori birokrasi, yaitu Gaetano Mosca, Robert Michel dan Max Weber.

Mosca dalam bukunya membagi semua pemerintahan menjadi dua tipe yaitu feodal dan birokratis berdasarkan kepada kelas yang memerintah. Dalam sistem pemerintahan feodal, kelas yang memerintah adalah kelas yang sederhana yang memonopoli fungsi-fungsi ekonomi, politik, militer atau administrasi. Setelah masyarakat berkembang menjadi lebih kompleks dan mempunyai fungsi terpisah satu sama lain, maka pemerintahan dijalankan oleh birokrasi yaitu sekelompok pejabat yang digaji (Albrow, h. 22). Perbedaan yang dikemukakan oleh Mosca ini sebenarnya merupakan analisis empirik yang dilakukannya pada masyarakat Eropa pada waktu itu, yang mana birokrasi ciri penting dari negara modern

Robert Michel dalam bukunya *The Political Parties* (1911) menjelaskan tentang perkembangan partai politik yang akan menjadi oligarki. Ia menunjuk bagaimana para pemimpin badan-badan yang memiliki ribuan anggota mendapat perlunya merekrut pejabat *full time* untuk digaji. Para pekerja tersebut menjadi spesialis dalam berbagai aspek yang diperlukan

organisasi. Mereka menjadi pemimpin profesional, dikucilkan dari keanggotaan umum oleh latar belakang budaya mereka. Secara alamiah hierarki jabatan-jabatan tergantung pada gaji yang dibayarkan partai kepada mereka (dalam Albrow: 25).

Dapat dikatakan bahwa konsep birokrasi yang diajukan oleh Max Weber masih menjadi acuan sampai sekarang ini, walaupun mendapat berbagai kritik dari ilmuwan-ilmuwan lain. Dalam bukunya *Wirtschaft und Gesellschaft* (1921) ia mengemukakan gagasan tentang *Verband*.

Istilah ini mengacu kepada negara, partai politik, gereja, sekte dan firma, yang memiliki tatanan hubungan-hubungan sosial, yang mana individu-individu didalamnya memiliki tugas-tugas khusus dan struktur hierarkis. Kehadiran seorang pemimpin merupakan suatu kebutuhan bagi organisasi (dalam Albrow: 27). Untuk mengatur tingkah laku manusia diperlukan seperangkat aturan (*Ordnung*). Peraturan adalah konsep hakiki organisasi, yang dengannya dapat dibedakan tingkah laku manusia bersifat organisasional dan non-organisasional. Aturan-aturan organisasi ini dinamakan Weber sebagai tatanan administrasi (*Verwaltungsordnung*). Lebih lanjut Weber mengatakan bahwa didalam negara modern diperlukan suatu badan administrasi yang dikelola oleh aparat-aparat yang diangkat yang dinamakan birokrasi. Birokrasi ini mempunyai ciri-ciri tertentu, yakni:

1. Para anggota staf adalah pribadi yang bebas dan hanya menjalankan tugas impersonal jabatan mereka;
2. Ada hierarki jabatan yang jelas;
3. Fungsi-fungsi jabatan tertentu ditentukan secara jelas;
4. Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak;
5. Mereka dipilih berdasarkan kualifikasi profesional;
6. Mereka digaji dan memiliki hak pensiun;
7. Pos jabatan adalah lapangan kerjanya sendiri;
8. Terdapat suatu struktur karir dan promosi dimungkinkan berdasarkan senioritas dan keahlian (merit) serta pertimbangan keunggulan.
9. Pejabat mungkin tidak sesuai dengan posnya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos tersebut.
10. Ia tunduk pada sistem disipliner dan kontrol yang seragam.

Pemikiran Weber ini sangat berpengaruh pada filosofi dan pengelolaan birokrasi publik sampai saat ini di seluruh dunia. Sistem hirarki, profesionalitas, impersonal dan sistem merit adalah prinsip-prinsip umum organisasi yang diterapkan pada birokrasi publik, termasuk juga di Indonesia. Nilai yang dijunjung tinggi pada tipologi birokrasi Weber ini adalah rasionalitas dan efisiensi. Dengan kata lain, birokrasi publik harus mengejar nilai efisiensi dan profesionalitas dalam penyelenggaraan tugasnya, termasuk pelayanan kepada masyarakat. Dalam

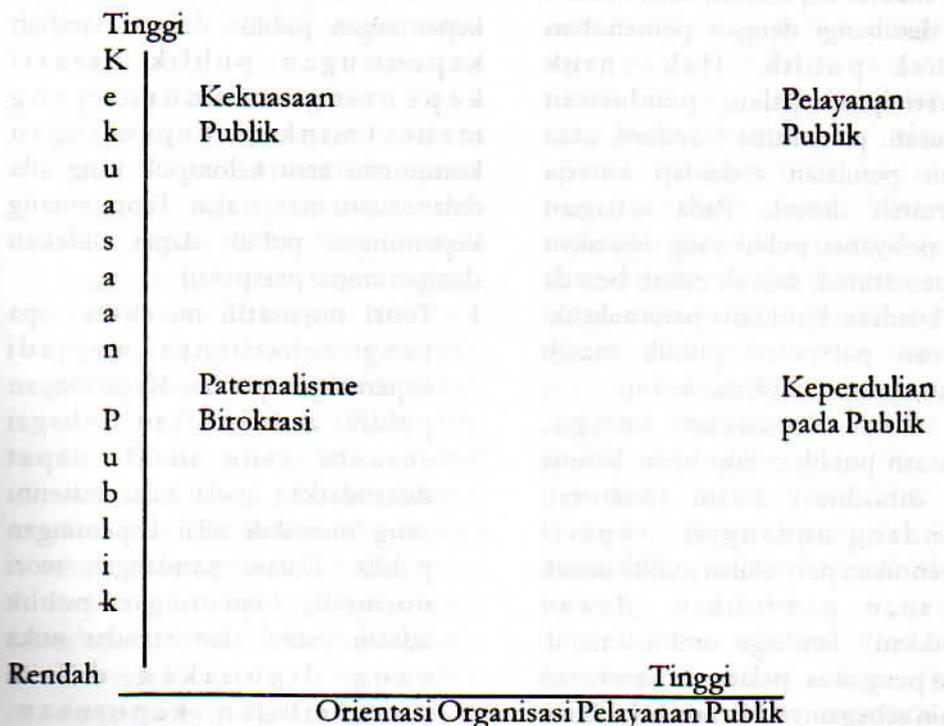
perspektif ini, keberhasilan pelayanan oleh birokrasi publik dinilai dari pencapaian efisiensinya.

Milton J. Esman yang menulis sebuah artikel pada abad ke-20 pun penerapan prinsip-prinsip Weberian dalam birokrasi publik, yakni:

*"The main operating agents of these states were their large bureaucratic structures. Whether formally government departments or quasi-government corporations, they functioned similarly and according to the same logic of hierarchy and formal rule. The deficiencies and dysfunctions of bureaucracy were widely recognized-and lamented-by scholars, while bureaucrats were fair game in all societies for frustrated politicians"* (Farazmand, 1990: 457).

Dalam perkembangan kontemporer, banyak teoritis berusaha memposisikan publik sebagai pihak yang penting dalam birokrasi publik. Perhatian besar terhadap kepentingan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama didorong oleh eksese-eksese birokrasi publik sebagaimana dijelaskan di atas. Salah seorang penulis tentang manajemen publik, Chris Skelcher berusaha memetakan pendekatan pemerintah daerah pada pelayanan publik berdasarkan pada kekuasaan masyarakat sebagai pelanggan dan orientasi organisasi pelayanan publik.

Gambar 1. PENDEKATAN DAERAH PADA KUALITAS PELAYANAN



Sumber: Chris Skelcher, *Managing for Quality Service*, Longman, Cambridge, 1992: 20.

Pada kuadran yang paling bawah kekuasaan publik sebagai pelanggan rendah dan orientasi organisasi pelayanan publik pun rendah. Keadaan ini disebabkan oleh karakteristik birokrasi yang hirarkis dan tidak responsif. Pada saat orientasi birokrasi pelayanan publik pada kualitas pelayanan meningkat namun tidak diimbangi oleh kekuasaan yang besar, karena tidak adanya perangkat hukum yang mewadahnya, misalnya *Customer Charter*, maka pendekatan pemerintah daerah hanya kepedulian saja pada publik (*customer care*). Keadaan ini menunjukkan kepada situasi pelayanan pemerintah daerah pada masyarakat di Indonesia pada saat ini. Orientasi pemerintah daerah hanya sebatas kepedulian saja, namun tidak diimbangi dengan pemenuhan hak-hak publik. Hak untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan, penentuan standard, atau bahkan penilaian terhadap kinerja pemerintah daerah. Pada sebagian besar, pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah daerah masih berada pada kuadran birokratis-paternalistik. Birokrasi pelayanan publik masih lamban, diskriminatif, dan korup.

Pada kuadran ketiga, kekuasaan publik cukup besar karena telah difasilitasi dalam peraturan perundang-undangan, seperti pembentukan perwakilan publik untuk pelayanan pendidikan (dewan pendidikan), lembaga ombudsman, dewan pengawas pelayanan kesehatan dan lain sebagainya. Namun kekuasaan publik yang besar dalam mempengaruhi pelayanan publik tidak

diimbangi oleh peningkatan kualitas pelayanan publik oleh birokrasi publik.

Secara ideal, kekuasaan publik yang besar diikuti pula oleh peningkatan kualitas pelayanan publik atau sebaliknya, sebagaimana yang ditunjukkan pada kuadran keempat. Pemerintah daerah meningkatkan manajemen pelayanan publik, yang dimulai dari perencanaan sampai dengan evaluasinya.

## TEORI KEPENTINGAN PUBLIK DALAM PERKEMBANGAN ADMINISTRASI PUBLIK

Salah satu peran utama pemerintahan di masa sekarang adalah mampu memberikan solusi terhadap artikulasi dan merealisasikan kepentingan publik. Secara harafiah kepentingan publik berarti kepentingan umum, yang mencerminkan kepentingan komponen atau kelompok yang ada dalam suatu masyarakat. Teori tentang kepentingan publik dapat didekati dengan empat perspektif.

1. **Teori normatif**, membahas apa yang seharusnya menjadi kepentingan publik. Kepentingan publik didefinisikan sebagai sesuatu yang ideal, dapat distandarkan pada nilai tertentu yang mewakili nilai kepentingan publik. Dalam pandangan teori normatif, kepentingan publik adalah moral dan standar etika yang digunakan dalam pengambilan keputusan. Kepentingan publik juga merupakan etika tertinggi yang

diterapkan dalam urusan-urusan politik (etika relevan).

2. **Teori abolisionis**, menggambarkan bahwa nilai publik yang normatif adalah sesuatu yang abstrak dan sulit diukur secara konkrit. Apakah mencerminkan nilai yang ada di masyarakat. Apakah bisa diukur atau tidak. Sehingga nilai publik tidak ada. Nilai harus dikembalikan pada masing-masing individu. Hubungan, interaksi antar individu yang menciptakan kepentingan publik.
3. **Teori proses politik**, menjelaskan kepentingan publik merupakan produk proses politik dan tergantung bagaimana proses publik berjalan. Teori proses politik ini mengacu pada aliran pluralisme dalam administrasi publik. Menurut Robert Dahl, demokrasi dalam negara modern, tidak mungkin melibatkan semua warga negara. Secara riil diekspresikan dalam kelompok kepentingan di masyarakat. Kelompok kepentingan mengekspresikan kepentingan publik dalam proses politik. Aliran pluralis memunculkan ide individualisme, kepemilikan privat dan kapitalisme. Publik dengan demikian merupakan manifestasi dari adanya proses interaksi antar kelompok yang terjadi. Hasil adanya interaksi antar kepentingan kelompok tersebut yang disebut dengan kepentingan publik.
4. **Teori share value** memandang nilai bersama yang menjadi kesepakatan

yang terjadi melalui interaksi sosial di masyarakat (dialektika). *The public spirit sense of citizens* di luar kepentingan pribadi masing-masing orang. Pemberian makna terhadap kepentingan tertentu merupakan kepentingan publik. Teori *share value* ini banyak digunakan dalam *New Public Services*.

Perkembangan teoritis kepentingan publik juga sangat dipengaruhi oleh tiga *mainstream* dalam administrasi publik. *The Old Public Administration*, pemerintahan telah biasa menggunakan struktur manajemen dan organisasi yang kompleks. Wilson menyarankan agar pemerintahan berlangsung efektif maka perlu meniru sektor bisnis dengan dikotomi politik administrasi mengatakan "bidang administrasi adalah bidang bisnis". Pemerintah seharusnya mengangkat eksekutif untuk mengontrol organisasi pemerintahan yang hierarkhis sehingga dapat mencapai tujuannya dengan efisien. Administrator tidak boleh terlibat dalam politik, tugasnya adalah implementasi dari keputusan politik dan penyediaan pelayanan dengan menjaga netralitas dan profesional dalam pelayanan. Aliran *The Old Public Administration* ini kemudian dikembangkan oleh Taylor, Dimmock, Model Rational Herbert Simon.

Dalam mendefinisikan kepentingan publik, aliran *The Old Public Administration* mengacu pada teori normatif. Dimana kepentingan publik didefinisikan sebagai sesuatu

yang ideal, dapat distandarkan pada nilai tertentu yang mewakili nilai kepentingan publik. Dalam pandangan teori normatif, kepentingan publik adalah moral dan standar etika yang digunakan dalam pengambilan keputusan. Kepentingan publik juga merupakan etika tertinggi yang diterapkan dalam urusan-urusan politik.

Sementara itu dalam pandangan aliran *New Public Management* yang menggunakan sektor privat dan pendekatan bisnis dalam sektor publik, menekankan desentralisasi dan demokrasi memandang bahwa kepentingan publik didefinisikan oleh masyarakat, warga negara direduksi sebagai konsumen. *New Public Management* meminjam teori pasar, harga pasar ditentukan secara terbuka, 'harga pasar' itulah kepentingan publik.

Hal ini memang bersesuaian dengan teori abolisionis tentang kepentingan publik. Teori ini mendukung upaya *New Public Management* untuk menerapkan mekanisme pasar dalam hubungan antara organisasi publik dengan pelanggannya. Administrator publik dituntut untuk menemukan inovasi baru yang berorientasi pada pembuatan program daripada implementasinya serta mengatur kompetisi antar organisasi publik.

Sedangkan aliran *The New Public Service* memberikan definisi yang lain terhadap kepentingan publik. Menurut aliran ini, kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang nilai-nilai bersama yang diintegrasikan

dari kepentingan individual. Oleh karena itu, pelayan publik tidak hanya melulu merespon permintaan 'pelanggan', tetapi lebih berfokus pada membangun hubungan baik dengan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antar warga negara.

Sebagai implikasinya *The New Public Service*, tidak percaya pada privatisasi, karena organisasi publik melayani karena uang. Ada pengakuan bahwa rakyat mempunyai kapasitas untuk melampaui kepentingan pribadinya, melalui *mutual trust*, terutama *street level* birokrat. Karena acapkali penyimpangan terjadi oleh birokrat yang tidak mendapatkan *trust* dari publik. Pelayanan publik merupakan hubungan antara lembaga publik secara keseluruhan dengan *citizen* secara keseluruhan.

## **KEPENTINGAN PUBLIK DAN KUALITAS PENDIDIKAN DI DAERAH**

Rendahnya kualitas pendidikan di Indonesia menurut *International Education Achievement (IEA)*, bisa dilihat dari kemampuan membaca untuk tingkat SD. Menurut IEA, Indonesia masuk dalam urutan ke-38 dari 39 negara peserta studi. Sedangkan kemampuan matematika siswa SLTP kita masuk urutan ke-39 dari 42 negara. Untuk ilmu pengetahuan alam (IPA) masuk ke urutan ke-40 dari 42 negara peserta.

Masih menurut Laporan Pengembangan Manusia (*Human Development Report 2002 UNDP*), nilai *Human Development Index (HDI)* tahun

2000 yaitu Indonesia mendapat nilai 0,684 atau rangkin 110 di bawah Vietnam, Cina, Filipina, Thailand, Malaysia, Brunai Darussalam, Singapura dan Jepang. HDI adalah indeks campuran yang merupakan ukuran rata-rata prestasi penting atas tiga dimensi dasar dalam pengembangan atau pembangunan manusia, yaitu *a long and health life*, pengetahuan (*knowledge*) dan kelayakan standar hidup (*a decent standard of living*) (Kompas, 2003). Berdasarkan *Human Development Report 2003*, peringkat HDI Indonesia menempati urutan 112 dari 175 negara

Pembangunan Pendidikan Daerah Otonom (Departemen Pendidikan Nasional, 2002: 36-37), menemukan bahwa lebih dari duapertiga kepala sekolah mengatakan bahwa otonomi daerah telah mengakibatkan perubahan yang cukup mendasar dalam hal manajemen sekolah.

Namun temuan ini tidak bisa juga digeneralisir untuk daerah-daerah yang memiliki PAD rendah. Kekurangan dana pendidikan yang terus berlangsung membuat sekolah juga terbatas dalam meningkatkan kualitas pendidikannya. Hal ini membutuhkan komitmen baru dari

**Tabel 3. HUMAN DEVELOPMENT INDEX  
BEBERAPA NEGARA ASIA TENGGARA  
DAN JEPANG TAHUN 1996-2000**

<b>Negara</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Indonesia	102	99	99	105	109
Vietnam	121	121	122	110	
Filipina	95	98	98	77	
Thailand	52	59	59	67	
Malaysia	53	60	60	56	
Brunei	36	38	33	25	
Singapura	34	26	28	22	
Jepang	3	7	8	4	

Adanya otonomi daerah yang diharapkan akan mengubah manajemen pendidikan di daerah, akan lebih mandiri dan berinisiatif dalam mengembangkan diri ternyata belum juga dengan segera terwujudkan. Dalam Studi Piloting Perencanaan

Pemerintah Pusat untuk mengevaluasi kualitas pendidikan di daerah-daerah.

Karenanya, mulai saat ini pihak pemerintah harus mempunyai komitmen dasar kepada keadilan social (*social equity*) dan kepentingan publik dengan merubah kebijakan dan

struktur secara sistematis untuk mencapai keadilan social, sebagaimana digambar berikut ini.

Dalam perkembangan teori administrasi negara, paradigma baru ini dinamakan oleh Frederickson sebagai “*the second-generation behavioralism*”, yang dicirikan *less generic and more public than his forebear, less descriptive and more prescriptive, less institution oriented and more client-impact*

*oriented, less neutral and more normative and it is hope, no less scientific* (hlm. 371). Lebih lanjut ia mengkritik batasan *public administration* selama ini hanya pada “*government administration*”, bukan “*public administration*”. Pada kenyataannya dalam dunia *shared power* yang didalamnya oragnsasi-organisasi pemerintah, quasi pemerintah, LSM dan privat terlibat dalam *policy making* dan *policy implementation*.

**Tabel. 4. MATRIK NILAI, STRUKTUR DAN MANAJEMEN DALAM KEADILAN SOSIAL**

Nilai yang dimaksimumkan	Struktur untuk mencapai	Manajemen untuk mencapai
<i>Daya tanggap (responsiveness)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desentralisasi</li> <li>Perjanjian</li> <li>Street-level birokrasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interaksi klien dan birokrat dan pejabat secara rutin</li> <li>Definisi manajemen tentang demokrasi yang lebih luas terutama terhadap kelompok-kelompok kepentingan dan minoritas</li> </ul>
<i>Partisipasi warganegara dalam pembuatan keputusan</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dewan rukun tetangga yang powerful</li> <li>Kelompok-kelompok kerja yang saling kerjasama</li> <li>Keterlibatan pekerja dalam pembuatan keputusan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Penerimaan etika tentang hak pekerja dan warganegara dalam pembuatan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka</li> <li>Latihan pengembangan organisasi</li> </ul>
<i>Keadilan Sosial</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistem penghasilan berdasarkan wilayah dengan distribusi local</li> <li>Output pelayanan yang merata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kode etik professional berdasarkan keadilan</li> <li>Kepatuhan pejabat pada asas pemerintahan yang adil terhadap semua golongan untuk memperoleh pelayanan yang sama</li> </ul>
<i>Pilihan warga negara</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Merencanakan bentuk-bentuk pelayanan alyternatif untuk memperluas pilihan</li> <li>Perjanjian</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pengurangan monopoli pelayanan</li> </ul>
<i>Tanggungjawab</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desentralisasi</li> <li>Delegasi</li> <li>Target pelaksanaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pengukuran pelaksanaan berdasarkan kelas sosial, selain standar umum organisasi</li> <li>Pengukuran klien yang memperoleh pelayanan</li> </ul>

Sumber: H. George Frederickson, *Administrasi Negara Baru (tjm Al Ghozie Usman)*, LP3ES, Jakarta, 52-3).

## PENUTUP

Dampak perkembangan teoritis ini pada level organisasi sangat jelas yaitu perubahan orientasi birokrasi pemerintah, terutama di Amerika Serikat pada tahun 1980-an dengan memperhatikan kepentingan publik dan keadilan sosial. Salah satu makalah yang disampaikan oleh Mark A. Glaser dan Robert B. Denhardt dari Wichita State University dan Delaware University pada Konferensi Nasional Administrasi Publik Amerika Serikat pada July 1997 yang berjudul "*Local Government Performance through the Eyes of Citizens*", masih mencerminkan orientasi nilai-nilai yang diusung oleh Administrasi Negara Baru (ANB), seperti *responsiveness* dan *public participation* di dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal.

Pengaruh teori ini nampaknya juga belum mulai terasa di Indonesia. Di tengah arus otonomi pendidikan yang justru menggiring ke arah komersialisasi, pemerintah belum tampak konkrit membenahi. Karenanya penguatan *civil society* dalam bidang pendidikan melalui optimalisasi Dewan Sekolah dan Dewan Pendidikan mutlak diperlukan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Cheema, G. Shabbir, dan Dennis A. Rondinelli, 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publication, Beverly Hills.
- Denhart, Jane V. and Robert B. Denhart, 2003. *The New Public Service*, ME. Sharpe, New York.
- Departemen Pendidikan Nasional, 2002. *Laporan Akhir Studi Piloting Perencanaan Pembangunan Pendidikan Daerah Otonom*, Jakarta.
- Foreign Policy*, 101, Spring, 1998
- Frederickson, H. Goerge, 1980. *New Public Administration*. University of Alabama Press, Tuscaloosa.
- Hadiwinata, Bob Sugeng, 2000. *Politik Bisnis Internasional*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Hanson, 1964. *Decentralization*, Geneva.
- Jha, SN dan Mathur, PC., 1999. *Decentralization and Local Politics*, Sage Publication, New Delhi.
- Juoro, Umar, 1995. "Oligopoli Dalam Kapitalisme Muda", *Warta Ekonomi*, 7 (17) 18 September.