

PARADOKS ORGANISASIONAL: DILEMA MANAJERIAL DALAM PEMILIHAN ALOKASI SUMBER DAYA ORGANISASI (STUDI KASUS ADMINISTRASI PUBLIK PENDIDIKAN TINGGI)

Rizky Dermawan Soemanagara

Jurusan Pendidikan Ekonomi Universitas Pendidikan Indonesia,
soemanagara@yahoo.com, rd_soemanagara@yahoo.com

Organizational Paradox: Managerial Dilemma in Resolving Organizational Resource Allocation (A Case Study of Public Higher Education Administration)

Resource allocation resolution is essential for achieving organizational goals. It is related to inter-actor social interaction, in the form of position bargaining. In this case, analysis on educational policy should be based upon the main framework that education is public goods. When education is so-called public goods, all decisions on educational policy are thought to be within political domain. Thus, its administration becomes politically bound public administration.

This research applies organizational analysis. The writer chose this tool analysis by reason of the fact that all activities to accomplish vision and missions carried out by social actors are within organizational span.

Balancing organizational paradox can be attained by linking it to organizational vision, through system and organization structure approaches. The system of higher education is believed to be loosely coupled system. One thing to be noted is that the education system does not tightly bind higher education institutions. There is no consensus between universities and education system. There is no tight internal bound within organization, but one goal commitment, i.e. educational performance.

Keywords: organizational paradox, social interaction, balance

A. PENDAHULUAN

Pendidikan adalah proses dialektika manusia untuk mengembangkan kemampuan akal pikirnya, menerapkan ilmu pengetahuan dalam menjawab problem-problem sosial serta mencari hipotesa-hipotesa baru yang kontekstual terhadap perkembangan manusia dan zaman. Pendidikan pun merupakan media untuk mencerdaskan kehidupan bangsa yang secara langsung dapat memperbaiki taraf kesejahteraan, sekaligus sebagai instrumen yang akan melahirkan tenaga-tenaga intelektual dan praktisi sebagai penopang bagi perkembangan hidup masyarakat. Selain itu, pendidikan adalah salah satu pendorong kemajuan menuju masyarakat yang sejahtera, berkeadilan, bermoral, berkeadilan, berdaulat dan demokratis (UU Sisdiknas 2003; Renstra Diknas 2005-2009; PP RI 2005; Ditjen Mendikdasmen, 2006).

Sebagai sebuah pranata sosial, pendidikan berfungsi melestarikan kebudayaan antar generasi. Kebudayaan, dengan sendirinya merupakan produk interaksi sosial, di mana di dalamnya saling jalin faktor-faktor ekonomi dan politik. Mengingat masyarakat bukan sebuah benda mati, tetapi sebuah sistem yang dinamik dan kampus dan sekolah berada di

tengah masyarakat yang bergejolak, maka pendidikan tidak mungkin lari dari persoalan-persoalan sosial. Terlebih jika hal tersebut dikaitkan dengan klaim bahwa warga kampus memiliki keunikannya sendiri sebagai bagian dari komunitas intelektual.

Sejalan dengan diakuinya teori modal manusia (*human capital theory*) sebagai dasar utama (*mainstream*) sistem pendidikan, formasi sumber daya manusia (SDM) memegang peran penting dalam meningkatkan kemakmuran suatu negara (Schultz, 1961; Cohn, 1979; Becker, 1993). Namun, pencapaian formasi SDM yang berkualitas dihadapkan pada sejumlah hambatan atau batasan (*constraints*). Batasan utamanya adalah ketersediaan sumber daya.

Seluruh pencapaian visi organisasi, baik organisasi bisnis maupun non bisnis berbasis pada ketersediaan dan pemanfaatan sumber daya (*resources*) (Penrose, 1959; Cohn, 1979; Hanushek, 1986; Barney, 1991), contohnya: layanan pendidikan yang bermutu (Sallis, 1993; PP RI, 19/2005), dan otonomi perguruan tinggi (UU Sisdiknas, 20/2003). Keputusan untuk mendapatkan sumber daya tersebut akan memberikan pengaruh organisasional yang besar terhadap struktur dan sistem yang ada. Sumber daya juga mempengaruhi aspek organisasional lainnya, terutama sekali yang terkait dengan manajemen sumber daya manusia, seperti: sistem balas jasa dan peningkatan motivasi.

Sayangnya sumber daya; manusia yang unggul, uang, peralatan, infrastruktur, keahlian manajemen, waktu, serta informasi yang berkualitas, adalah bersifat langka. Faktor kelangkaan (*scarcity*) mendorong setiap aktor untuk bekerja sama (Penrose, 1959; Pfeffer dan Salancik, 1978). Dengan kata lain, upaya untuk mewujudkan falsafah pendidikan, teori modal manusia, visi pendidikan nasional, dan visi perguruan tinggi, tidak akan terlepas dari kehadiran model kerjasama atau jaringan antar aktor sosial. Teknologi dari kerjasama ini adalah organisasi. Adapun metode atau pendekatan utama untuk memahami sistem teknologinya adalah analisis organisasional (*organizational analysis*) yang dilakukan pada dua tingkat, yaitu: analisis intraorganisasional dimana organisasi dipandang sebagai sebuah sistem tertutup dan interorganisasional dimana organisasi dipandang sebagai sebuah sistem terbuka (Jaffe, 2001; Rollinson dan Broadfield, 2002).

Dengan memperhatikan uraian tersebut, maka penyelenggaraan pendidikan tinggi didasarkan pada serangkaian kegiatan pertukaran relasi (*exchange relationship*), baik secara internal maupun eksternal organisasi. Contohnya: pertukaran relasi antara penyediaan jasa kependidikan dengan pengguna jasa (konsumen atau pelanggan; siswa, atau *stakeholders*), atau pihak manajemen perguruan tinggi (PT) dengan staf pengajar dan pegawai. Model hubungan organisasional semacam ini dibahas melalui teori transaksi (*transaction theory*). Namun demikian, transaksi sebagai sebuah proses tunggal yang menjadi pusat dari seluruh kegiatan operasional organisasi, berpotensi menimbulkan problematika manajerial (Tilly dan Tilly, 1998).

Kasus otonomi perguruan tinggi berlabelisasi Badan Hukum Pendidikan (BHP), yang merupakan mandat dari UU Sisdiknas No. 20 tahun 2003 pasal 53, adalah salah satu ilustrasi dari problematis manajerial yang berpotensi timbul kala misi ini harus diwujudkan. Salah satu prinsip pengelolaan BHP adalah harus bersifat 'nirlaba' atau tidak mencari keuntungan, sesuai dengan RUU BHP pasal 4 ayat (1) sebagai berikut: "Dalam pengelolaan dana secara mandiri, BHP didasarkan pada prinsip nirlaba, yaitu prinsip kegiatan yang tujuan utamanya bukan mencari sisa lebih ...".

Namun fakta membuktikan bahwa kebanyakan universitas yang berubah status justru mengeluarkan sejumlah kebijakan yang 'anti nirlaba' atau tujuan-tujuan mencari sumber dana sebanyak mungkin. Sebagai contoh: kenaikan biaya kuliah, pembukaan jalur khusus menjadi mahasiswa, peningkatan struktur *student body*, dan penawaran bermacam

program pendidikan oleh PT untuk memaksimalkan pemanfaatan potensi institusinya, unit-unit pelayanan dikerahkan menyelenggarakan berbagai kegiatan yang mendatangkan uang bagi unit termaksud, keanggotaan perpustakaan yang semula boleh dikatakan gratis - karena termasuk fasilitas akademik - kini dikenai biaya. Aksi-aksi manajerial ini tidak lain merupakan konsekuensi logis dari otonomi, yang bermuara pada upaya mencari sumber-sumber pendanaan. Kesan yang tidak dapat dihindari adalah PT telah berubah menjadi sebuah mesin uang.

Dengan demikian, para penyelenggara pendidikan tinggi, akan selalu dihadapkan pada problematika manajerial dalam menentukan pilihan-pilihan pencapaian tujuan; mewujudkan tujuan sosial atau laba, memenuhi pencapaian standar akademik tinggi atau diarahkan untuk profesi memasuki pasar kerja, mendidik dan mengajar atau meneliti atau mengabdikan pada masyarakat. Pendidikan tinggi juga dihadapkan pada penentuan pemanfaatan sumber daya yang paling optimal untuk berbagai kegiatan lainnya, seperti: pengembangan kualitas staf akademik maupun non akademik, peningkatan sarana dan prasarana, peningkatan mutu melalui program jaminan mutu, dan sebagainya.

Masalah transaksi yang menimbulkan problematika manajerial dalam hal penentuan pilihan pemanfaatan sumber daya yang langka secara optimal, nampaknya dihadapi oleh seluruh PT. Kasus otonomi PT yang menghasilkan konsekuensi kenaikan biaya kuliah bagi para siswa, atau kenaikan anggaran pendidikan yang lebih ditujukan untuk mensejahterakan para pengajar dan berpotensi mengurangi kualitas pendidikan secara keseluruhan - yang menunjukkan kondisi dimana suatu pilihan tindakan atau aksi yang diarahkan untuk mewujudkan suatu pencapaian tujuan tertentu yang diinginkan akan berpotensi menghasilkan konsekuensi lain yang tidak diinginkan - merupakan inti masalah paradoks organisasional (*organizational paradox*). Paradoks tersebut muncul dari konsekuensi berganda (*multiple consequences*) atas suatu tindakan atau aksi (*action*) yang nampaknya terlihat kontradiktif atau bekerja tidak sejalan dengan tindakan yang dipilih (Jaffe, 2001).

Secara umum makalah ini dirancang untuk memberikan gambaran tentang masalah pemilihan alokasi sumber daya yang paling optimal dalam konteks pencapaian tujuan organisasi. Tema yang diangkat juga jarang diangkat atau dibahas secara mendalam pada sejumlah naskah tentang administrasi atau manajemen organisasi non penyedia jasa publik, misalnya organisasi bisnis.

Pada makalah ini, analisis atas kebijakan pendidikan dipandang berdasarkan dasar utama bahwa pendidikan merupakan 'barang publik' (*public goods*). Ketika pendidikan dipandang sebagai barang publik, maka seluruh keputusan tentang kebijakan pendidikan akan dipandang sebagai masalah politik. Administrasi atasnya dengan demikian menjadi administrasi publik yang terikat pada dimensi politis. Dengan demikian, pemilihan alokasi sumber daya akan terikat pada interaksi sosial antara aktor, dalam bentuk tawar-menawar posisi (*bargaining position*) (Bell, 1973).

Adapun alat analisis utama yang digunakan adalah analisis organisasional (*organizational analysis*). Pemilihan alat analisis organisasional dilandasi oleh fakta bahwa seluruh kegiatan mewujudkan visi dan misi yang dilakukan para aktor sosial adalah berdimensi/berlingkup organisasional (Jones, 2001; Rollinson dan Broadfield, 2002).

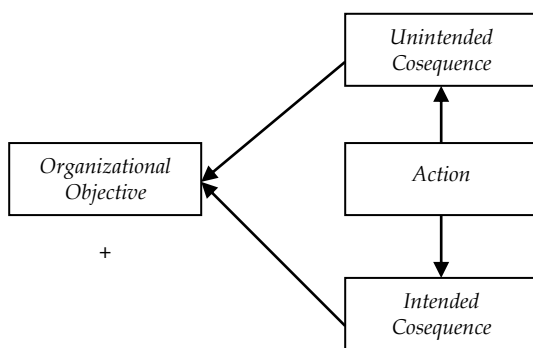
B. PARADOKS ORGANISASIONAL: DUA MODEL KONSEPTUAL

Merton (Jaffe, 2001) berpandangan bahwa konsekuensi yang dimaksudkan (*intended consequences*) dari suatu tindakan dalam konteks organisasi bisnis adalah peningkatan kinerja dan laba. Namun sebaliknya, terdapat konsekuensi yang tidak dimaksudkan

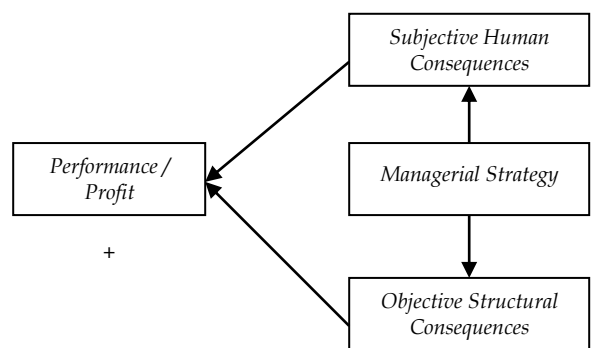
(*unintended consequences*) dari aksi yang sama, yang dapat menurunkan kinerja, produktivitas, dan laba, dan karenanya berpotensi menunda konsekuensi yang 'positif'.

Dalam setiap penyelenggaraan organisasi, termasuk PT, seluruh strategi manajerial-organisasional yang diterapkan selalu memiliki dua arah tujuan beserta konsekuensinya. Pertama, tujuan beserta konsekuensi objektif struktural organisasi (*objective structural consequences*), seperti: manajemen tugas-tugas organisasional untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas. Kedua, konsekuensi subjektif terkait tujuan-tujuan kemanusiaan (*subjective human consequences*), yaitu transaksi intraorganisasional yang melibatkan relasi pekerjaan (*employment relationship*) - relasi antara organisasi dan pekerja dalam koridor pemenuhan sejumlah tujuan strategis organisasi (Jaffe, 2001).

Pada gambar 1 dan 2 (Jaffe, 2001: 35), model konseptual pertama dari paradoks organisasional ditunjukkan dengan menggunakan tanda pengaruh positif dan negatif dari suatu tindakan yang sama dalam kerangka pencapaian tujuan organisasi.

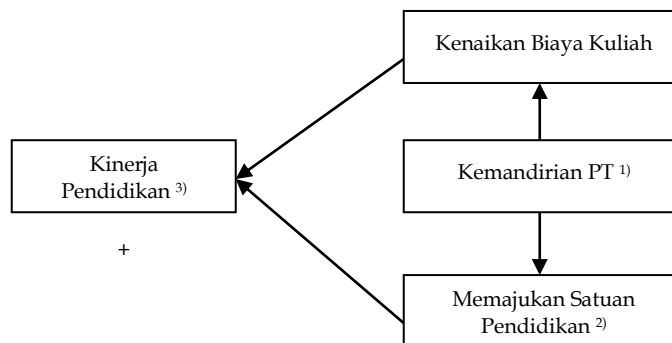


Gambar 1
Model Paradoks Organisasional



Gambar 2
Paradoks Organisasional: Strategi Manajerial-Organisasional

Sementara itu, gambar 3 memperlihatkan ilustrasi dari model paradoks organisasional yang berlaku dalam kasus penyelenggaraan otonomi PT. Tujuan utama dari kemandirian adalah memajukan satuan pendidikan. Jika satuan pendidikan mencapai standar kualitas tertentu, maka diharapkan kinerja pendidikan secara keseluruhan meningkat. Ini adalah tujuan utama yang dimaksudkan. Penerapan otonomi mendorong pemerintah mengurangi subsidi dana pada PT.



Gambar 3
Paradoks Organisasional: Otonomi PT

Keterangan:

- 1) Berdasarkan UU Sisdiknas No. 20 tahun 2003 Pasal 53 Ayat (1); (2); dan (3). Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan pasal 4 ayat (1)
- 2) Berdasarkan UU Sisdiknas No. 20 tahun 2003 Pasal 53 Ayat (3).
- 3) Berdasarkan visi UU Sisdiknas No. 20 tahun 2003. Kinerja pendidikan semakna dengan kualitas pendidikan atau pencapaian daya saing.

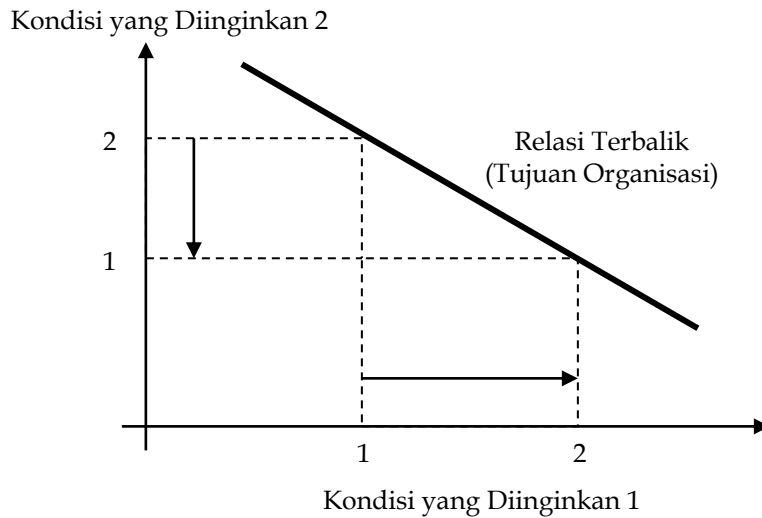
Dalam RUU BHP Pasal 8 ayat (3) butir c tentang pendirian dan pengesahan, dinyatakan bahwa BHP harus memiliki kekayaan awal atau modal awal yang terpisah dari kekayaan pendiri. Pendirian BHP harus memenuhi syarat: (a) mempunyai tujuan di bidang pendidikan formal; (b) mempunyai struktur organisasi; (c) mempunyai kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pendiri; dan (d) mempunyai organ penentu kebijakan umum tertinggi (pasal 8 [3] poin c).

Pasal ini mengindikasikan, sebuah BHP harus memiliki kekayaan yang dihasilkan sebelum menjadi BHP. Pertanyaannya, dari mana kekayaan itu diperoleh? Tentu saja dengan mencari akses-akses pembiayaan yang lebih luas lagi melalui kenaikan biaya pendidikan - umumnya melalui peningkatan struktur *student body*, atau dengan mencari investor. Aksi ini jelas bertentangan dengan prinsip 'nirlaba' dan kedudukannya sebagai penyelenggara pendidikan (tujuan sosial). Karenanya timbul konsekuensi yang tidak dimaksudkan, misalnya kenaikan biaya kuliah. Menaikkan biaya kuliah jelas bukan pilihan yang diinginkan oleh penyelenggara PT. Namun kenaikan ini pada dasarnya merupakan konsekuensi atas berkurangnya subsidi dana dari pemerintah.

Konsekuensi negatif lain yang berpotensi timbul dari aksi otonomi adalah kenaikan kuantitas siswa, yang mendorong kenaikan rasio dosen-siswa mencapai taraf tidak ideal. Banyaknya jumlah siswa per angkatan secara tidak langsung menambah beban waktu mengajar dosen. Sejumlah PT menetapkan dana insentif tambahan beban waktu mengajar para dosen. Semakin banyak dosen mengajar, maka semakin banyak uang insentif yang diterima. Pilihan ini lebih menarik dibandingkan melakukan penelitian atau pengabdian pada masyarakat.

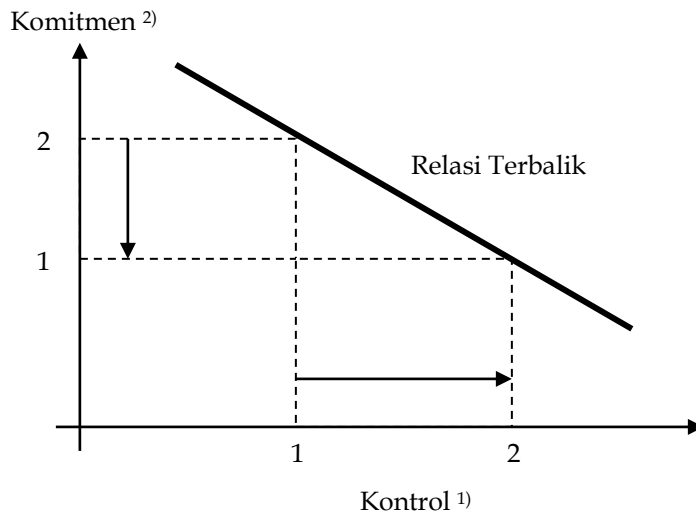
Jika dicermati, selama ini sebagian besar kegiatan Tridharma PT lebih berorientasi pada misi pendidikan dan pengajaran. Sementara misi penelitian dan publikasi ilmiah masih diabaikan. Hal ini terbukti sejak diberlakukannya otonomi PT, masing-masing PT berlomba-lomba membuka sebanyak-banyaknya program baru, seperti: ekstension, kelas sore, dan lain-lain. Implikasinya, tradisi dan budaya meneliti apalagi mempublikasikan karya ilmiah di kalangan masyarakat akademik PT masih memprihatinkan. Padahal salah satu ukuran keunggulan dari PT adalah hasil karya tulis ilmiah/riset yang terpublikasikan.

Model konseptual kedua ditunjukkan melalui relasi 'simbiosis terbalik (*inverted symbiosis*)' (Etzioni, 1996, dalam Jaffe 2001). Relasi simbiosis terbalik menunjukkan keadaan dimana dua kondisi pencapaian tujuan yang sama-sama diinginkan (*mutually desirable*) menghasilkan sebuah hubungan yang negatif, atau terbalik, satu dengan yang lainnya. Hal ini menandakan bahwa pencapaian satu tujuan akan berpotensi menurunkan tujuan yang lain (Jaffe, 2001).



Gambar 4
Model Relasi Simbiosis Terbalik
 (Sumber: Jafee, 2001: 37)

Contoh kasus yang dapat diangkat untuk menggambarkan model tersebut adalah pencapaian dua kondisi organisasional: kontrol dan komitmen (*control and commitment*). Kondisi yang pertama lebih terkait dengan model alamiah atas sistem pengawasan organisasional, yaitu birokrasi, yang secara alamiah menjadi sistem kontrol perilaku anggota bagi pencapaian tujuan-tujuan organisasi (Hanson, 1991; Kreitner dan Kinicki, 2001; Robbins, 2001; Jaffe, 2001).



Gambar 5
Relasi Simbiosis Terbalik: Kontrol dan Komitmen

Keterangan:

- 1) Berdasarkan UU Sisdiknas No. 20 tahun 2003 Bab XIX Pasal 66 Ayat (1); (2); dan (3).
- 2) Berdasarkan UU Sisdiknas No. 20 tahun 2003 Bab XI Pasal 39 Ayat (1) dan (2), Pasal 40 Ayat (2).

Bagaimanapun juga, birokrasi memiliki sejumlah kelemahan. Sistem ini cenderung menciptakan rutinitas dan membentuk perilaku-perilaku yang dipolakan mengikuti aturan tertulis yang dibakukan secara ketat, sehingga mengabaikan pentingnya inovasi dan kreatifitas. Birokrasi juga menciptakan infleksibilitas dan lebih anti terhadap tindakan-tindakan perubahan organisasional. Kontrol ketat atas perilaku untuk selalu taat pada aturan tertulis, cenderung menciptakan distorsi perilaku yang seharusnya diarahkan untuk mewujudkan tujuan-tujuan organisasi - sebagaimana tujuan awal atau tujuan utama sebuah organisasi didirikan - dan bukan mengejar tujuan-tujuan untuk taat pada aturan tertulis (Rice dan Bishopruck, 1971).

Sisi negatif dari birokrasi, atau birokratisasi atau *red tape*, cenderung menurunkan komitmen anggota organisasi untuk terlibat penuh dalam pencapaian tujuan organisasi. Hal ini dikarenakan kontrol yang berlebihan menurunkan iklim atau tingkat kepercayaan (Ritzer, 1980; Jaffe, 2001; Fukuyama, 2002). Padahal, keterbukaan informasi dan keeratan komunikasi mempermudah alur pembagian dan pengawasan alokasi sumber daya. Hal tersebut akan membantu pembentukan modal sosial (*social capital*).

Modal sosial merupakan serangkaian nilai atau norma-norma formal dan informal yang dimiliki bersama di antara para anggota suatu kelompok atau organisasi yang memungkinkan terbentuknya kepercayaan dan terjalinnya kerjasama yang kokoh di antara mereka. Modal ini terbentuk melalui suatu proses saling interaksi variabel kultural, ekonomi, dan juga politik yang rumit (Fukuyama, 2002). Tingkat reliabilitas, integritas, dan komitmen menjadi ukuran utama penentuan interaksi atau kerjasama antar pemain dalam kerangka meraih harapan-harapan masa depan atau tujuan-tujuan organisasi (Kreitner dan Kinicki, 2001; Jaffe, 2001).

Pada kasus kontrol-komitmen dalam konteks pendidikan tinggi, pengaturan universitas oleh otoritas - Pemerintah; Diknas - dapat dianggap berpotensi menghilangkan kemandirian pendidik dan keprofesionalan mereka. Standardisasi proses belajar-mengajar bahkan menciptakan ketidakpastian tentang bagaimana kualitas akan diraih. Instruksi dari pemerintah sering menjadi alat kebijakan dan juga politik, namun diam-diam universitas melawan. Organisasi pendidikan dengan kata lain memiliki ikatan yang lemah/tidak kuat antar aktor yang secara relatif memiliki tingkat independensi tertentu, seperti: kemandirian sebagai pendidik atau pengajar dan akademikus professional.

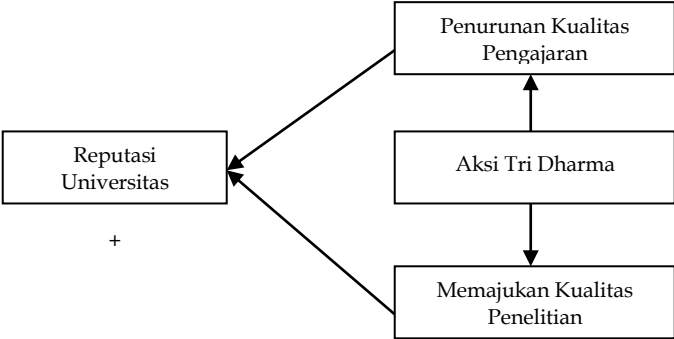
C. KASUS-KASUS PARADOKS ORGANISASIONAL

1. Kualitas Pengajaran atau Penelitian

Kualitas dari universitas-universitas terkemuka, atau yang disebut dengan *world class universities*, dinilai dari karya-karya riset ilmiah terpublikasikan dan produktivitas keilmuan. Untuk meraih reputasi ini, universitas mengeluarkan sejumlah strategi imbal jasa kepada para staf pengajar, seperti: promosi struktural dan fungsional yang lebih cepat atau insentif penghargaan, yang seluruhnya didasarkan atas publikasi artikel ilmiah di jurnal atau buku. Konsekuensi yang dimaksudkan dari strategi semacam ini adalah terbentuknya budaya membaca dan menulis, meningkatnya produktivitas untuk menulis, dan pada akhirnya meningkatkan kualitas dan prestise universitas.

Reputasi yang dikaitkan dengan karya ilmiah, menimbulkan konsekuensi yang tidak dimaksudkan, yaitu diabaikannya darma pendidikan dan pengajaran. Penurunan tingkat komitmen untuk mengajar siswa karena dosen sibuk meneliti, merupakan kasus paradoks organisasional yang dihadapi PT. Konsekuensi negatif ini berpotensi menurunkan kualitas dari para siswa, dan berkontribusi terhadap penurunan reputasi PT.

Reputasi yang dikaitkan dengan karya ilmiah, menimbulkan konsekuensi yang tidak dimaksudkan, yaitu diabaikannya darma pendidikan dan pengajaran. Penurunan tingkat komitmen untuk mengajar siswa karena dosen sibuk meneliti, merupakan kasus paradoks organisasional yang dihadapi PT. Konsekuensi negatif ini berpotensi menurunkan kualitas dari para siswa, dan berkontribusi terhadap penurunan reputasi PT.

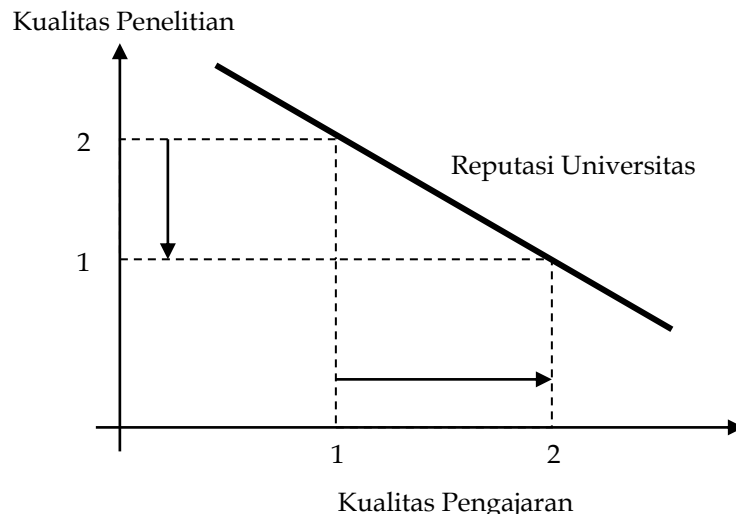


Gambar 6
Paradoks: Antara Mengajar atau Meneliti

Demikian pula sebaliknya. Jika status profesional seorang dosen dinilai semata-mata dari keaktifannya mendidik dan mengajar, serta PT mengeluarkan strategi manajerial imbal jasa atas dasar keterlibatan penuh di darma tersebut, maka konsekuensi yang tidak dimaksudkan adalah penurunan kualitas dan produktivitas penelitian ilmiah beserta

publikasinya. Pengaruh dari konsekuensi ini adalah penilaian kualitas dan reputasi organisasi yang rendah oleh para *stakeholders*.

Mayoritas PT dihadapkan pada masalah "dilema pertukaran (*dilemma of trade-offs*)" antara mengajar dan meneliti. Paradoks organisasional semacam ini menjadi masalah klasik bagi PT (Jaffe, 2001).



Gambar 7
Relasi Simbiosis Terbalik: Pengajaran atau Penelitian

2. Anggaran dan Variabel Non Ekonomi Terhadap Kinerja Pendidikan

Woessmann (Gunawan, 2008), menyajikan fakta empirik tentang terujinya hipotesis relasi positif, namun tidak signifikan antara tingkat investasi pendidikan dengan kinerja pendidikan. Artinya, anggaran pendidikan yang tinggi tidak secara otomatis akan meningkatkan tingkat kinerja pendidikan yang tinggi pula.

Indikator dari tingkat anggaran adalah pembiayaan pendidikan yang dihitung pembiayaan per siswa (*expenditure per student*). Sedang indikator dari tingkat kinerja pendidikan adalah hasil rata-rata *Third International Mathematics and Science Study* (TIMSS). Studi relasi antara investasi dengan kinerja pendidikan yang dilakukan lintas-negara ini mengasumsikan sistem pendidikan dalam hal matematika dan sains yang diterapkan di setiap negara adalah seragam.

Pada tingkat pembiayaan per siswa sebesar \$ 2.000 (kurang lebih ekuivalen dengan Rp 4.000.000; asumsi Rupiah/Dollar Rp 2.000 pada 1994 (data yang digunakan peneliti adalah pada tahun tersebut), maka kinerja pendidikan siswa sekolah dasar Korea (KOR): 575, Singapura (SGP): 550, dan Hong Kong (HKG): 535 adalah lebih tinggi dibandingkan pencapaian kinerja pendidikan siswa negara Britania Raya/Inggris (GBR): 500, Amerika (USA): 525, dan Kanada (CAN): 515, dengan pembiayaan per siswanya kurang lebih sebesar \$ 3.500/siswa (untuk Inggris), dan sekitar \$ 4.500/siswanya untuk Amerika, serta \$ 5.000 untuk Kanada. Demikian pula halnya dengan anggaran per siswa dan kinerja pendidikan untuk siswa sekolah menengah. Kinerja siswa ketiga negara yang dicontohkan pertama (kecuali Singapura yang skor kinerjanya menjadi lebih tinggi dibandingkan Korea dan Hong Kong), adalah lebih tinggi dibandingkan tiga negara yang dicontohkan

terakhir, dengan tingkat anggaran yang tidak terlalu jauh dari tingkat pengeluaran untuk siswa sekolah mendasar.

Tabel 1
Perbandingan Pembiayaan dan
Tingkat Kinerja Siswa Sekolah Dasar

No	Negara	<i>Expenditures</i> ¹	Kinerja ²
1	Korea	2.000	575
2	Singapura	"	550
3	Hong Kong	"	535
4	Inggris	3.500	500
5	Amerika	4.500	525
6	Kanada	5.000	515

Keterangan:

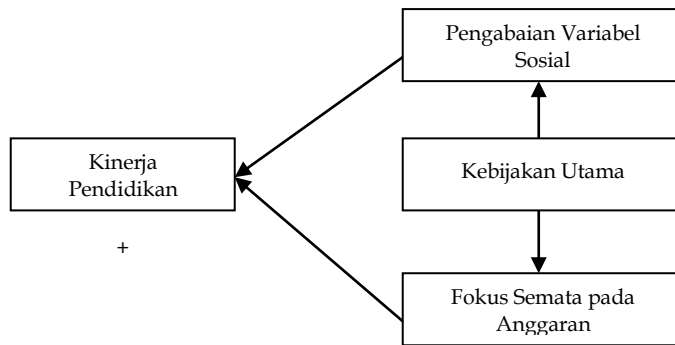
1. *Expenditures* dalam \$
2. Nilai kinerja

Studi serupa dengan hasil yang tidak terlalu berbeda diperlihatkan melalui riset dalam negeri Amerika (Hanushek 1986; 1996), antara negara berkembang (Hanushek 1995), lintas negara (Hanushek and Kimko 2000), dan di antara beberapa negara Asia Timur (Gundlach and Wößmann, 1999). Adapun nilai korelasi koefisien antara pembiayaan per siswa dengan nilai rata-rata skor tes TIMSS hanyalah 0,13 dan 0,16 untuk pendidikan mendasar dan menengah (Woessmann, 2001).

Berdasarkan riset tersebut, ditegaskan bahwa tingkat perbedaan kinerja yang besar dalam pencapaian studi matematika dan sains tidak cukup hanya dilandaskan atau didasarkan pada perbedaan dalam tingkat input - dalam hal ini anggaran per siswa - yang digunakan. Terdapat sejumlah variabel penting lainnya yang memberikan kontribusi besar terhadap peningkatan kinerja pendidikan.

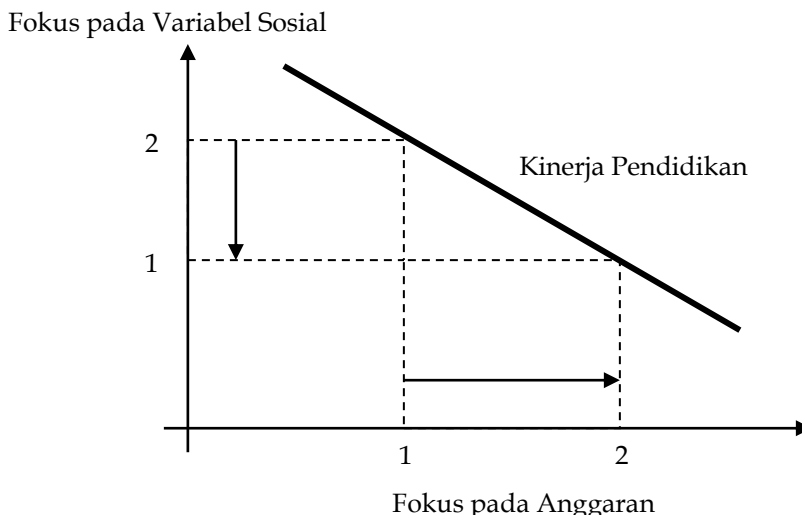
Riset Woessmann menegaskan bahwa peran institusi dan keluarga merupakan variabel-variabel penting dalam meningkatkan kinerja pendidikan. Siswa yang belajar di institusi yang mendukung pencapaian kinerja pendidikan akan mendapatkan skor matematika dan sains yang lebih tinggi dibandingkan seorang siswa yang belajar di institusi yang tidak mendukung pencapaian kinerja. Fitur-fitur yang terdapat di lingkungan sekolah, yang mempengaruhi kinerja siswa adalah: ujian secara terpusat, mekanisme kontrol terpusat atas kurikulum dan hubungan pendanaan, otonomi sekolah dalam hal pembelajaran dan pengambilan keputusan, otonomi guru untuk memilih metode pembelajaran yang tepat, pembatasan atas pengaruh dari asosiasi guru, pengawasan yang ketat atas kinerja pendidikan siswa, dukungan orang tua siswa dalam proses belajar mengajar, dan tingkat kompetisi dalam pendidikan.

Siswa yang lahir di negara tempat mereka belajar dan siswa yang tinggal bersama kedua orang tuanya menunjukkan kinerja pendidikan yang lebih baik dibandingkan yang lainnya. Siswa yang memiliki orang tua yang memahami arti pentingnya pendidikan, memiliki tingkat pencapaian kinerja yang tinggi, dibandingkan mereka yang mengabaikan. Siswa yang berada di lingkungan komunitas yang terbuka secara geografis menunjukkan kinerja yang lebih tinggi dibandingkan siswa yang berada di wilayah terisolasi. Hal tersebut merupakan variabel-variabel latar belakang siswa yang secara statistik berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pendidikan.



Gambar 8
Paradoks: Anggaran dan Variabel Sosial

Kesuksesan berinvestasi di bidang pendidikan tidak semata-mata tergantung pada besarnya dana yang dikeluarkan, namun lebih pada kualitas pemanfaatan dana, penentuan metode pengukuran efisiensi dan efektifitas dari pemanfaatan dana, terbentuknya komitmen dan konsistensi secara kelembagaan, dan penciptaan sistem institusional yang mengatur proses pendidikan dengan memasukkan pelbagai variabel ‘non-ekonomisme’ dalam pengambilan keputusan kebijakan pendidikan di semua jenjang.

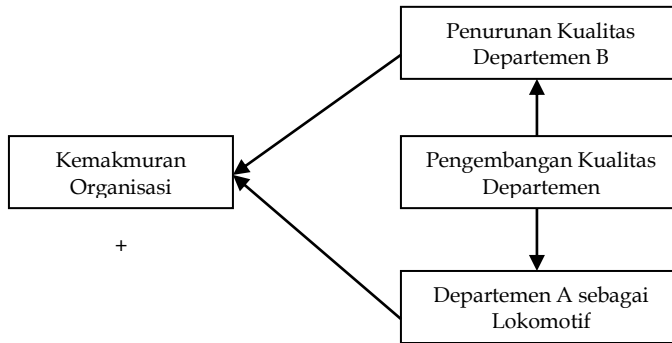


Gambar 9
Relasi Simbiosis Terbalik: Faktor Ekonomi dan Non Ekonomi

3. Pengembangan Kualitas Departemen di Perguruan Tinggi

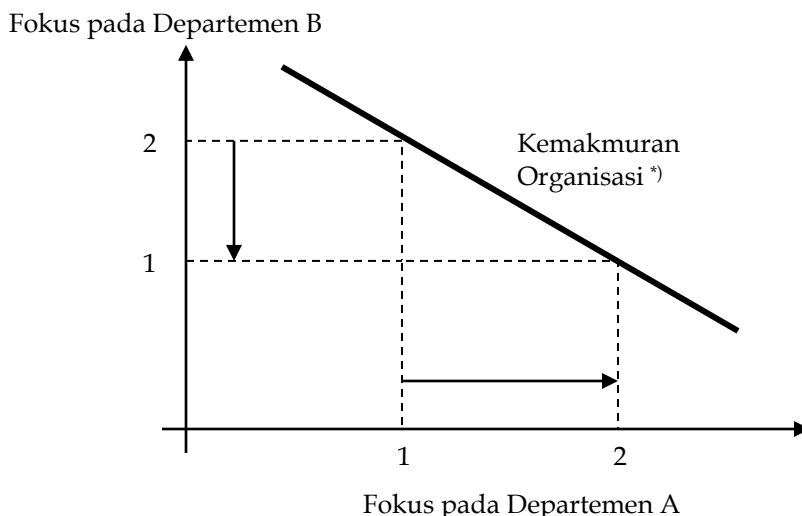
Garda terdepan dalam mewujudkan tujuan PT adalah departemen (jurusan, fakultas, atau program studi). Departemen dibentuk mengikuti spesialisasi atau keahlian khusus dari para staf akademik. Departemen Psikologi, sebagai contoh, mengelola disiplin ilmu psikologi beserta para staf pengajar keilmuan tersebut. Departementalisasi yang khusus

atau spesial berdasarkan keahlian atau profesi tertentu ini tidak lain merupakan bentuk dari model organisasi birokrasi. Menurut model ini, spesialisasi cenderung membagi organisasi menjadi sejumlah unit yang saling terpisah, dan berkompetisi satu sama lainnya (Rice dan Bishoprick, 1971; Hanson, 1991).



Gambar 10
Paradoks: Pengembangan Kualitas Departemen

Setiap PT berhasrat untuk memajukan departemen akademik yang ada di organisasi. Namun strategi memajukan kualitas setiap departemen dengan mengasumsikan setiap unit memiliki kemampuan pengembangan kinerja atau kualitas yang setara, menjadi sulit dilakukan. Hal ini dikarenakan ketersediaan sumber daya, baik kuantitas maupun kualitas, setiap unit berbeda. Faktor lain yang mempengaruhi kinerja departemen adalah minat dari *stakeholders*. *Stakeholders* cenderung memilih program studi yang mendukung pencapaian kemakmuran.



Gambar 11
Relasi Simbiosis Terbalik: Pilihan Pengembangan

Keterangan:

*) Didasarkan pada pandangan Rice dan Bishoprick (1971:139): "... the welfare of the total organization".

Oleh karena itu, di PT dikenal istilah 'program basah' dan 'program kering', atau 'keilmuan basah' dan 'keilmuan kering'. Departemen yang banyak peminatnya cenderung akan dijadikan 'lokomotif penarik dana' dari *stakeholders*. Program Studi Agronomi di sebuah PTN di Kota Malang masuk pada kategori yang kedua. Program ini bahkan sudah di-*merger* ke program yang banyak peminatnya. Sistem 'buka-tutup' program studi dimungkinkan dalam era otonomi.

Sayangnya pada era otonomi dan kompetisi yang ketat, memajukan seluruh departemen menjadi pilihan yang sulit. Sehingga kebijakan PT untuk memajukan seluruh departemen akan dihadapkan pada kenyataan bahwa keunikan dan kemajemukan dari setiap departemen akan lebih cenderung menciptakan kondisi "suboptimisasi (*suboptimization*)". Tentang hal ini, Rice dan Bishoprick (1971:139) menyatakan bahwa suboptimisasi merupakan kondisi dimana: "*The attempt of one department to maximize its own performance in disregard of the welfare of other departments or of the welfare of the total organization*".

D. SUMBER-SUMBER PARADOKS ORGANISASIONAL

Jaffe (2001) menyatakan bahwa masalah ini bersumber dari: (1) faktor reaksi manusia (anggota organisasi) yang sulit diprediksi terhadap aksi atau kebijakan penyelenggaraan organisasi (kasus kontrol dan komitmen); dan (2) saling keterkaitan hubungan antara aktivitas organisasi yang menunjukkan bahwa suatu perubahan di satu area akan memiliki konsekuensi, atau mempengaruhi area-area lainnya (kasus otonomi organisasi dan kenaikan biaya kuliah). Dua sumber tersebut timbul sebagai konsekuensi logis atas aktifitas pencapaian tujuan yang didasarkan pada ketersediaan dan pemanfaatan yang optimal atas sumber daya yang langka (Penrose, 1959; Pfeffer dan Salancik, 1978; Cohn, 1979; Hanushek, 1986; Barney, 1991; Sallis, 1993; UU Sisdiknas, 20/2003; PP RI, 19/2005).

Dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi, kompetisi memperebutkan sumber daya langka baik secara intraorganisasional maupun interorganisasional bukan sesuatu yang asing. Pandangan semacam ini dinisbahkan pada metafora organisasi sebagai sebuah representasi dari "sistem politik (*political systems*)" (Jaffe, 2001),

Dalam kaitannya dengan hal tersebut Kakabadse (1983:3) berpendapat: "*In all organizations, individuals and groups compete for resources, for attention, for influence; there are differences of opinion as to the priorities and objectives to be attained; clashes of values and belief occur with common frequency. All of these factors lead to the formation of pressure groups, vested interests, cabals, personal rivalries, personality clashes, hidden deals and bonds of alliances*". Kemudian Lee dan Lawrence (1991:42-43) menyatakan sebagai berikut: "*The organization is characterized as a complex network of competing and cooperating individuals and coalitions in which conflict is the natural occurrence. The central variable of the political model is power, and understanding of its nature and consequences is essential if the mysteries of the organization are to be unraveled*". Sementara itu, berkaitan dengan terbentuknya metafora ini, Rice dan Bishoprick (1971:139) menyatakan sebagai berikut: "*As individuals become loyal to their work group, it becomes their primary source of interest, they tend to separate their group from others, they seek to expand jurisdiction at the expense of others, and customers are looked on as blocs of power to contend with rather than those to be served. Group cohesiveness is not bad in itself, and only becomes dysfunctional when it is carried to excess*".

Berdasarkan pandangan-pandangan tersebut, maka seluruh keputusan dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi harus mempertimbangkan strategi-strategi yang dapat menyeimbangkan secara maksimal seluruh keputusan yang berpotensi memiliki konsekuensi bertolak belakang. Bagaimana menyeimbangkan kontrol dan komitmen, pendidikan dan pengajaran, atau otonomi dan ketersediaan dana, dalam kerangka

pencapaian tujuan utama PT; reputasi/kualitas/kinerja kependidikan, merupakan tugas utama pengelola organisasi.

E. PENUTUP

Membentuk formasi SDM yang berkualitas melalui jenjang pendidikan tinggi yang didasarkan pada penyelenggaraan organisasi PT, bukan sebuah tugas yang mudah. Sejumlah masalah manajerial-organisasional membatasi kemampuan organisasi untuk secara penuh meraih tujuan-tujuan secara maksimum. Salah satu masalah yang muncul dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi adalah dilema pertukaran atau masalah paradoks organisasional yang menggambarkan dilema manajerial-organisasional ketika suatu pilihan aksi dengan konsekuensi yang dimaksudkan menghasilkan sejumlah konsekuensi yang tidak dimaksudkan. Mereka yang terlibat dalam praktik dan keilmuan organisasional meyakini bahwa masalah ini tidak dapat diselesaikan, hanya dapat dikelola (Jaffe, 2001).

Penerapan gaya kepemimpinan yang sesuai dapat dianggap sebagai salah satu solusi yang tepat. Perilaku pemimpin akan berpengaruh kuat untuk mengubah atau mempertahankan budaya yang ada dalam organisasi/perusahaan yang bersangkutan. Seorang pemimpin diharapkan secara pribadi dapat diterima oleh pegawainya, dapat memberikan perhatian penuh baik terhadap produksi/jasa, maupun semangat kerja, dan kepuasan kerja pegawai melalui pendekatan yang baik, memotivasi pegawainya untuk bekerja sebaik-baiknya dalam rangka mencapai kinerja berupa hasil kerja sehari-hari atau kinerja yang dapat diukur berbasis horizon waktu tertentu.

Terkait dengan masalah tersebut dalam kasus pengembangan kualitas departemen, Rice dan Bishoprick (1971: 139) menyatakan: "*Strong leadership becomes required in order to hold many pieces together and to prevent one department from dominating the others to the detriment of the total organization*". Kepemimpinan yang kuat menjadi keharusan untuk menyatukan setiap bagian dan mencegah satu departemen mendominasi departemen lainnya agar tidak mengganggu organisasi secara keseluruhan.

Sejalan dengan pandangan tersebut, Rinehard (1993) menekankan fungsi mutlak dari seorang pemimpin pada organisasi pendidikan yaitu untuk mengoptimalkan keseluruhan sistem, yaitu mengorkestrai (*to orchestrate*) interrelasi antara elemen guna memaksimumkan manfaat bagi semua orang yang terlibat. Model kepemimpinan kontinjensi (*contingency leadership*) dari Fiedler yang dikenal dengan istilah *Model of Leadership Effectiveness* (dalam Hanson, 1991; Robbins, 2001), menekankan perlunya penempatan pemimpin dalam situasi yang sangat cocok dengannya, atau untuk melatih pemimpin mengubah situasi yang ia temui untuk dicocokkan dengan polanya sendiri.

Esensi teori kepemimpinan situasional mengemukakan bahwa seorang pemimpin yang efektif harus cukup fleksibel untuk beradaptasi dengan perbedaan antara bawahan dan situasi. Ini berarti, perilaku pemimpin yang diperlukan untuk meningkatkan prestasi bawahan sangat tergantung pada situasi. Oleh karena itu kepemimpinan yang efektif dalam situasi tertentu mungkin tidak kompeten dalam situasi yang lain.

Fiedler (Robbins, 2001: 322) mengidentifikasi tiga macam variabel yang membentuk gaya kepemimpinan yang efektif, yaitu: (1) Hubungan pimpinan dan anggota, yakni bila hubungan antara pemimpin dan anggota baik, anggota telah menganggap pemimpinnya mampu, berkepribadian, dan berkarakter, maka pemimpin tidak perlu mengandalkan pimpinan formal atau pangkat. Sebaliknya, jika anggota tidak mempercayai dan tidak menyukai serta menilai manajer tidak mampu, maka manajer itu akan menggunakan kekuasaannya; (2) Struktur tugas, yakni tugas yang terstruktur adalah tugas yang prosedurnya jelas, dengan petunjuk-petunjuk pelaksanaan; dan (3) Posisi kekuatan

pemimpin, yakni pemimpin perusahaan membawa kekuasaan dan wewenang yang sangat kuat.

Pendekatan situasional berasumsi bahwa tidak ada satupun gaya kepemimpinan yang terbaik untuk semua situasi. Namun pendekatan ini juga mengasumsikan bahwa ada gaya kepemimpinan yang paling tepat untuk situasi tertentu.

Solusi lain guna menyeimbangkan paradoks organisasional dapat dikaitkan dengan pandangan organisasional, melalui pendekatan sistem dan struktur organisasi. Sistem di universitas dapat dianggap sebagai 'sistem ikatan yang rapuh' (*loosely coupled system*). Salah satu bidang penting yang perlu diperhatikan adalah pengaturan yang tidak terikat antara PT dan sistem pendidikan. Tidak terdapat konsensus antara universitas dan sistem pendidikan. Tidak ada ikatan kuat secara internal dalam organisasi, selain ikatan pemenuhan satu tujuan, yaitu kinerja pendidikan (Rice dan Bishoprick, 1971; Hanson, 1991).

Penulis berpandangan bahwa penentuan solusi yang paling optimal sebaiknya didasarkan pada riset-riset lanjutan untuk memetakan masalah paradoks organisasional (*organizational paradox mapping*). Pemetaan secara konseptual lebih memberikan gambaran organisasional yang tepat atas masalah ini. Pemetaan juga akan berpeluang besar memberikan sebuah model organisasi publik yang paling baik, yang dapat mereduksi secara maksimal masalah paradoks organisasional.

Riset diarahkan untuk menjawab secara empirik: Mengapa masalah ini timbul? Dalam bidang dan dimensi manajerial-organisasional apa saja masalah ini muncul? Faktor-faktor apa yang menjadi sumber dari masalah? Bagaimana menuntaskan secara optimal dilema pertukaran dalam pencapaian tujuan organisasi? Bagaimana cara menyeimbangkan tujuan-tujuan yang berkontradiktif? Bagian-bagian organisasi apa dan atau mana sajakah yang berpotensi menimbulkan masalah ini? Adakah pengaruh dari struktur dan fungsi sub-sub organisasional; seperti birokrasi, terhadap masalah ini? dan sebagainya.

Walau masalah ini dibahas melalui contoh studi kasus pendidikan tinggi, organisasi penyedia barang publik lainnya pada dasarnya juga mengalami hal serupa. Meminimalkan masalah ini dalam pandangan penulis akan memberikan organisasi yang lebih berkualitas, efektif dan efisien dalam mencapai tujuan-tujuan publik.

REFERENSI

- Barney JB. 1991. *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage*. Journal of Management. Vol. 32. No. 10. 99-121.
- Becker GS. 1993. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education 3rd Edition*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bell. D. 1973. *The Coming of Post Industrial Society*. Penguin Books Ltd. New York.
- Cohn. E. 1979. *The Economics of Education*. Cambridge: Ballinger Publishing Company..
- Fukuyama F. 1995. *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*. (Edisi Terjemahan) Trust: Kebajikan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran 2002. Yogyakarta: Penerbit Qalam.
- Gunawan WA. 2008. *Hubungan Antara Anggaran dan Kinerja Pendidikan*. Tugas Artikel yang Tidak Dipublikasikan. Program Pasca Sarjana Universitas Negeri Malang.
- Hanson ME. 1991. *Educational Administration and Organizational Behavior Third Edition*. Massachusetts: Simon & Schuster, Inc.
- Hanushek EA. 1986. *The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools*. Journal of Economic Literature 24: 1141-1177.

- Jaffe D. 2001. *Organizational Theory: Tension and Change*. Singapore: McGraw-Hill Higher Education,.
- Jones GR. 2001. *Organizational Theory: Text and Cases*. Third Edition. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Kakabadse A. 1983. *The Politics of Management*. London: Gower.
- Kreitner R. and Kinicki A. 2001. *Organizational Behavior Fifth Edition*. Boston: McGraw-Hill.
- Lee R. and Lawrence P. 1991. *Politics at Work*. London: Stanley Thorn.
- Merton R. 1949. *Social Theory and Social Structure*. Illinois: Free Press.
- Penrose. E. T. 1959. *The Theory of the Growth of the Firm*. John Wiley & Sons. New York.
- Pfeffer J. and Salancik GR. 1978. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper and Row.
- Rice and Bishoprick. 1971. *Conceptual Models of Organization*. New York: Appleton-Century-Crofts. Meredith Corporation.
- Rinehard G. 1993. *Quality Educational: Applying Philosophy of DW Edwards Deming to Transform the Educational System*. Milwaukee Wisconsin: ASCQ Quality Press.
- Ritzer G, 1980. *Sociology: A Multiple Paradigm Science* . (Edisi Terjemahan) Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Robbins SP. 2001. *Organizational Behavior 9th Edition*. Prentice Hall International Inc.
- Rollinson D. and Broadfield. A. 2002. *Organizational Behaviour and Analysis: An Integrated Approach*. Great Britain: Pearson Education Limited.
- Sallis E. 1993. *Total Quality Management in Education*. London: Cogan Page Limited.
- Schultz TW. 1961. *Investment in Human Capital*. The American Economics Review No. 51 March 1961.
- Tilly C. and Tilly C. 1998. *Work Under Capitalism*. Boulder CO: Westview Press.
- Rancangan Undang-undang Badan Hukum Pendidikan (http://dikti.org/1262007125956_naskah_uji_publik_ruu_bhp-_5_des_2007.pdf)
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005. Standar Nasional Pendidikan. 2007. (http://www.unissula.ac.id/v1/download/Peraturan/PP_19_2005_STANDAR_NAS_PENDDKN.PDF/diakses 1 Oktober 2007)
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. 2007. (http://www.prp-Indonesia.org/component/option,com_document/task,files.download/cid,12/diakses, 1 Oktober 2007).