

Dr. Yusuf Hadijaya, S.Pd., MA



# ADMINISTRASI PENDIDIKAN

Perdana  
Publishing

# ADMINISTRASI PENDIDIKAN



# ADMINISTRASI PENDIIDKAN

Dr. Yusuf Hadijaya, S.Pd., M.A.



Kelompok Penerbit Perdana Mulya Sarana

## **ADMINISTRASI PENDIDIKAN**

Penulis: Dr. Yusuf Hadijaya, S.Pd., M.A.

Copyright © 2012, pada penulis  
Hak cipta dilindungi undang-undang  
All rights reserved

Penata letak: Samsidar Hasibuan  
Perancang sampul: Aulia@rt

Diterbitkan oleh:

### **PERDANA PUBLISHING**

(Kelompok Penerbit Perdana Mulya Sarana)  
Anggota Ikatan Penerbit Indonesia (IKAPI)  
Jl. Sosro No. 16-A Medan 20224  
Telp. 061-77151020, 7347756 Faks. 061-7347756  
E-mail: [perdanapublishing@gmail.com](mailto:perdanapublishing@gmail.com)  
Contact person: 08126516306

Cetakan pertama: September 2012

**ISBN 978-602-8935-83-8**

Dilarang memperbanyak, menyalin, merekam sebagian atau seluruh bagian buku ini dalam bahasa atau bentuk apapun tanpa izin tertulis dari penerbit atau penulis

## KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah, Tuhan Pencipta dan Pemelihara sekalian alam, dengan rahmat dan ‘inayah-Nya penulisan buku ini dapat diselesaikan. Rabb yang di jari-Nya silih berganti bahagia dan sedih dalam garis takdir kehidupan setiap hamba-Nya. Dia yang menurunkan Alqur’an yang menjadi panduan untuk membebaskan manusia dari belenggu kejahiliyyahan. Dengan setitik cahaya ilmu yang dilimpahkan kepada makhluk-Nya telah membangkitkan kekuatan bagi hamba-Nya untuk merdeka, bebas, dan lepas di bumi-Nya yang luas. Semakin merasa bebas seseorang, semakin berpasrah diri kepada-Nya.

Untaian salawat teriring salam disampaikan kepada sebaik-baik makhluk-Nya, Rasulullah Muhammad Saw “sang revolusioner” yang membawa misi transformatif nilai-nilai “Uluhiyyah” dan “*Rubbubiyah*”, membebaskan manusia dari belenggu-belenggu tirani yang telah mengubah wajah dunia dengan sejarah peradaban baru yang membawa rahmat bagi seluruh alam raya yang selalu bertasbih dan mengagungkan nama-Nya. Rasulullah Muhammad Saw dalam hadisnya telah menyampaikan mengenai wajibnya menuntut ilmu bagi kaum muslimin dan muslimat, sehingga memberikan semangat yang takkan pernah surut bagi penulis untuk menuntut ilmu, termasuklah untuk menyelesaikan buku ini.

Penulisan buku ini penulis anggap penting, karena hingga sekarang masih banyak orang yang beranggapan bahwa administrasi hanyalah sebagai kegiatan catat mencatat. Padahal sesungguhnya tidak sedikit teori yang mengemukakan kegiatan administrasi lebih dari sekadar itu. Kegiatan administrasi yang lebih sering disebut dengan ketatausahaan pada sebuah organisasi memiliki manfaat atau hasil yang sangat penting, sehingga memiliki fungsi yang tidak boleh diremehkan.

Dalam buku ini juga diulas dengan cukup panjang lebar tentang birokrasi pendidikan yaitu penggunaan praktik-praktik birokrasi dalam

pelayanan pendidikan oleh aparaturnya pemerintahan kepada warga negara. Birokrasi pendidikan di Indonesia, mulai dari tingkat pemerintah pusat hingga pemerintah daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, bertugas dalam menyusun kurikulum yang berlaku, menyediakan tenaga pendidik dan kependidikan, menentukan pengalokasian anggaran, pengadaan sarana dan prasarana serta perawatannya, memperhatikan pelaksanaan proses belajar mengajar, mempersiapkan sistem evaluasi pendidikan, menjamin mutu pendidikan, dan sebagainya. Lembaga pendidikan seperti sekolah merupakan wadah organisasional di mana administrasi pendidikan dapat berperan dalam mengelola organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Demikian pula dengan kebijakan sentralisasi atau desentralisasi dalam penyelenggaraan pendidikan. Desentralisasi secara politis juga memberi peluang yang memadai terhadap peran serta masyarakat yang optimal dalam pengelolaan pendidikan dalam suatu wadah dewan sekolah (*boards of local schools*) atau komite sekolah pada tingkat sekolah, kabupaten/kota, maupun provinsi.

Paradigma otonomi daerah juga menyentuh segi pengelolaan perguruan tinggi. Di era otonomi daerah sekarang, di samping kabupaten/kota, perguruan tinggi juga memiliki otonomi untuk menentukan peranannya dalam memprogramkan kepentingan yang dianggap urgen oleh perguruan tinggi tersebut sesuai dengan konteks kebutuhan daerahnya. Dengan adanya kebebasan perguruan tinggi tersebut mengatur dirinya sendiri dan komunikasi dengan pemerintah daerah di tingkat provinsi atau kota/kabupaten, maka dunia perguruan tinggi diharapkan dapat memenuhi apa saja yang paling dibutuhkan oleh pemerintah setempat.

Administrasi pendidikan yang baik mencerminkan pelaksanaan pendidikan yang baik. Dengan lain perkataan, apabila proses administrasi dikerjakan dengan baik, maka berarti ada kinerja yang baik, karena salah satu tugas pokok administrasi adalah “hanya” mencatat saja kejadian atau proses yang ada dalam aktivitas organisasi. Namun, dapat juga yang terjadi adalah hal sebaliknya, di mana dalam sebuah organisasi, tujuan-tujuan maupun sasaran-sasaran dari proyek-proyeknya di sana tidak pernah tercapai dalam artian sesungguhnya, melainkan hanya “tercapai” dalam laporan administratif, bukan pada praktik dan hasil yang sesungguhnya.

Kemudian penulis juga menitik pada permasalahan di level mikro namun mendasar, yaitu kepala sekolah, guru, pengawas, dan tenaga

kependidikan lainnya adalah tenaga profesional yang terus menerus berinovasi untuk kemajuan sekolah, bukan birokrat yang sekadar patuh menjalankan petunjuk atasan mereka, namun sebagai insan pendidikan yang mewujudkan sekolah dengan kerangka akuntabilitas yang kuat kepada siswa dan warganya melalui pemberian pelayanan yang bermutu, dan bukan semata-mata akuntabilitas pemerintah/yayasan melalui kepatuhannya menjalankan petunjuk.

Penulis menyadari bahwa buku ini masih belum sempurna, oleh karena itu kritikan dan masukan yang konstruktif sangat diharapkan, khususnya dari para pembaca, demi penyempurnaan tulisan ini. Akhirnya, semoga tulisan ini dapat bermanfaat bagi para pembaca, mahasiswa, insan pendidikan, dan guru “Pahlawan Tanpa Tanda Jasa” sebagai pendidik yang berada di garis terdepan.

Jakarta, 06 Agustus 2012

Dr. Yusuf Hadijaya, S.Pd., MA.

# DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	v
Daftar Isi .....	viii
Daftar Tabel .....	x
Daftar Gambar .....	xi

## **BAB I**

<b>PENGERTIAN ADMINISTRASI PENDIDIKAN .....</b>	<b>1</b>
A. Teori Administrasi .....	1
B. Konsep Administrasi dan Manajemen .....	2
C. Persamaan dan Perbedaan antara Administrasi dan Manajemen .....	4
D. Konsep Administrasi Pendidikan .....	9
E. Fungsi-Fungsi Administrasi Pendidikan .....	13
1. Fungsi Perencanaan ( <i>Planning</i> ) .....	14
2. Fungsi Pengorganisasian ( <i>Organising</i> ) .....	15
3. Fungsi Penggerakkan ( <i>Actuating</i> ) .....	20
4. Pengawasan ( <i>Controlling</i> ) .....	22
5. Penyusunan Pegawai ( <i>Staffing</i> ) .....	23
6. Fungsi Pengarahan ( <i>Directing</i> ) .....	23
7. Fungsi Pengkoordinasian ( <i>Coordinating</i> ) .....	24
8. Fungsi Pelaporan ( <i>Reporting</i> ) .....	24
9. Fungsi Pendanaan/Anggaran ( <i>Budgeting</i> ) .....	25

## **BAB II**

<b>SISTEM DAN BIROKRASI PENDIDIKAN NASIONAL .....</b>	<b>26</b>
A. Sistem Pendidikan Nasional .....	27

1. Proses Dan Mutu Dalam Sistem Pendidikan Nasional ...	30
2. Pengelolaan Pendidikan Nasional .....	33
B. Birokrasi Pendidikan .....	43
1. Teori dan Konsep Birokrasi .....	46
2. Birokrasi Dalam Administrasi Pendidikan .....	54
3. Administrasi Pendidikan di Sekolah .....	77

### **BAB III**

<b>KEBIJAKAN PENDIDIKAN .....</b>	<b>94</b>
A. Analisis Kebijakan .....	95
B. Bentuk-Bentuk Analisis Kebijakan .....	98
C. Pembuatan Kebijakan Pendidikan .....	102
D. Kebijakan Pemerintah Dalam Pendidikan .....	106
E. Otonomi Pendidikan .....	108

### **BAB IV**

<b>KEPEMIMPINAN PENDIDIKAN .....</b>	<b>114</b>
A. Aspek dan Penyusunan Model Kepemimpinan .....	119
1. Aspek Tuntutan Perubahan Dan Tantangan Masa Depan .....	119
2. Aspek Keterpercayaan, Profesionalisme Serta Prinsip-Prinsip Keadilan Dan Demokrasi .....	124
3. Aspek Pengembangan Pola Dasar Kepemimpinan .....	127
4. Aspek Pola Kepemimpinan .....	131
5. Aspek Pemimpin Yang Besar .....	136

### **BAB V**

<b>KINERJA PERSONIL PENDIDIKAN .....</b>	<b>148</b>
A. Konsep Penilaian Kinerja .....	149
DAFTAR PUSTAKA .....	160
RIWAYAT HIDUP PENULIS .....	165

# DAFTAR TABEL

<b>Tabel</b>	<b>Halaman</b>
1.1 Pengaruh Jenis Saling-ketergantungan terhadap Koordinasi .....	20
2.1 Jalur Pendidikan .....	29
2.2 Tata Nilai Depdiknas .....	67
2.3 Sasaran-sasaran Program Pengembangan Sekolah .....	89
3.1 Tabulasi Tiga Pendekatan dalam Analisis Kebijakan .....	97

# DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar</b>	<b>Halaman</b>
1.1 Skema Organisasi Bidang Mapenda Kanwil Kementerian Agama .....	17
2.1 Hubungan Dewan Pendidikan dengan Instansi Terkait di Kab./Kota .....	41
2.2 Tata Hubungan Komite Sekolah dengan Instansi Terkait	43
2.3 Birokrasi Pendidikan Nasional Sebuah Tipologi Pengembangan Personil .....	57
2.4 Disain Sistem Organisasi Bidang Mapenda Kanwil Kementerian Agama Provinsi Maupun Balai Diklat Keagamaan .....	59
2.5 Jalur Penurunan Strategi Peningkatan Kinerja Pengawas dan Kepala Madrasah Aliyah di Kabupaten/Kota .....	63
2.6 Paradigma Sistematis Pengelolaan Organisasi .....	69
2.7 Sistem Organisasi Sekolah Distrik Cloudcroft .....	80
2.8 Interaksi Lingkungan yang Mempengaruhi Keefektifan Kinerja .....	83
3.1 Skema Bentuk-bentuk Analisis Kebijakan .....	101
3.2 Tahap-tahap Pembuatan Kebijakan .....	103
3.3 Proses Komunikasi Kebijakan .....	105
5.1 Model Penilaian Kinerja Berfokus-Tujuan .....	156
5.2 Fokus Pertanggungjawaban dalam Sistem Penilaian Kinerja .....	158
5.3 Hubungan Antara Sasaran-Sasaran Kinerja dengan Tujuan-tujuan Jabatan .....	158



# BAB I

## PENGERTIAN ADMINISTRASI PENDIDIKAN

Hingga sekarang masih banyak orang yang beranggapan bahwa administrasi hanyalah sebagai kegiatan catat mencatat. Pandangan orang dapat saja seperti ini karena memang dari kegiatannya yang nampak dari luar administrasi memang didominasi oleh kegiatan catat mencatat, apakah dilakukan dengan menggunakan tangan, alat tulis, mesin ketik, komputer, mesin cetak, dan sebagainya. Padahal sesungguhnya tidak sedikit teori yang mengemukakan kegiatan administrasi lebih dari sekadar itu. Kegiatan administrasi yang lebih sering disebut dengan ketatausahaan pada sebuah organisasi memiliki manfaat atau hasil yang sangat penting, sehingga memiliki fungsi yang tidak boleh diremehkan. Menurut Soewarno Handyaningrat (1996: 2), dalam bukunya “Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen”, administrasi adalah suatu kegiatan yang meliputi catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik menetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan. Sedangkan Manajemen diartikan sebagai pelaksanaan dan pengambilan keputusan dari administrasi.

### A. Teori Administrasi

Teori administrasi yang dikemukakan oleh Hick dan Gullett (1975), menjelaskan tentang organisasi yang ideal, yang mana teori administrasi merumuskan strategi untuk menerapkan struktur birokrasi. Teori administrasi menerjemahkan bagaimana gambaran dari dasar-dasar model birokrasi menjadi dasar-dasar manajerial praktis yang efektif.

Pada tahun 1916, Henry Fayol seorang industrialis yang berkebangsaan Perancis mengidentifikasi beberapa prinsip manajemen. Warisan Fayol

yang sangat terkenal adalah tentang lima fungsi utama manajemen, yaitu merencanakan (*Planning*), mengorganisasi (*Organising*), menggerakkan (*Actuating*), dan mengontrol (*Controlling*). Fayol terkenal akan dasar-dasar manajemennya yang ia sebut sebagai dasar-dasar administrasi. Banyak orang memahami Fayol sebagai ahli yang mengemukakan teori manajemen ketimbang teori administrasi yang disebabkan karya aslinya "*Administration Industrielle et Generale*" yang berbahasa Perancis itu diterjemahkan dalam Bahasa Inggris menjadi "*General and Industrial Management*". Prinsip-prinsip administrasi Fayol dalam buku tersebut telah diterapkan secara luas dan memberikan pengaruh yang besar pada perkembangan desain dan administrasi organisasi industri modern. Banyak prinsip dasar yang dikemukakan oleh Fayol tak berbeda jauh dengan model birokrasi yang dikemukakan oleh Weber.

## B. Konsep Administrasi dan Manajemen

Administrasi berasal dari Bahasa Latin *Administrare* yang memiliki arti membantu atau melayani. Dalam bahasa Inggris perkataan administrasi berasal dari kata *administration*, yang artinya melayani, mengendalikan, atau mengelola suatu organisasi dalam mencapai tujuannya secara intensif. Sagala (2005: 21) mengemukakan bahwa di Indonesia juga dikenal istilah *administratie* yang berasal dari bahasa Belanda yang pengertiannya lebih sempit, sebab hanya terbatas pada aktivitas ketatausahaan yaitu kegiatan penyusunan keterangan secara sistematis dan pencatatan semua keterangan yang diperoleh dan diperlukan mengenai hubungannya satu sama lain. Namun, administrasi dalam arti yang luas menurut Albert Lepawsky mencakup organisasi dan manajemen. Hal ini sejalan dengan pendapat William H. Newman (1951) yang berpendapat bahwa administrasi dapat dipahami sebagai pembimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan usaha-usaha suatu kelompok orang-orang kearah tujuan bersama. Selanjutnya, Slamet Wijadi Atmosudarmo (1961) mengemukakan bahwa pengertian administrasi dapat ditinjau dari sudut: (1) institusional, yaitu administrasi adalah sekelompok orang sebagai suatu kesatuan menjalankan proses kegiatan-kegiatan untuk mencapai tujuan bersama, (2) fungsional, yaitu segala kegiatan dan tindakan yang dilakukan untuk mencapai tujuan dan bersifat melihat ke depan, dan (3) sebagai proses, yaitu keseluruhan proses yang berupa kegiatan-kegiatan, pemikiran-pemikiran, pengaturan-pengaturan sejak

dari penentuan tujuan sampai penyelenggaraan sehingga tercapai tujuan tersebut.

Administrasi dapat diartikan sebagai usaha bersama untuk mendayagunakan semua sumber baik personil maupun materil secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Dalam artiannya secara sempit administrasi dapat dipandang sebagai segala kegiatan pencatatan secara tertulis dan penyusunan sistematis dari seluruh informasi yang ada agar mempermudah memperoleh rangkuman informasi dari seluruh kegiatan dan keadaan yang tengah berlangsung dalam sebuah organisasi/kantor. Kegiatan dalam administrasi ini sendiri meliputi serangkaian aktivitas menghimpun, mencatat, mengolah, menggandakan, mengirim dan menyimpan keterangan-keterangan yang diperlukan dalam setiap kerja sama. Sementara dalam artiannya secara luas, administrasi dapat dipandang sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih secara rasional dalam rangka mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

Menurut Parajudi Atmosudirjo (1975), administrasi merupakan pengendalian dan penggerak dari suatu organisasi sedemikian rupa sehingga organisasi itu menjadi hidup dan bergerak menuju tercapainya segala sesuatu yang telah ditetapkan oleh pimpinan organisasi. Leonald D. White mengemukakan bahwa administrasi merupakan suatu proses yang dijumpai dalam hampir semua organisasi yang produktif apakah milik pemerintah atau swasta, di bidang sipil atau militer, dalam skala besar ataupun kecil.

Sedangkan istilah manajemen diambil dari Bahasa Latin "*manus*" yang artinya tangan dan "*agere*" yang artinya mengerjakan. Kedua kata tersebut digabung menjadi "*managere*" yang berarti menangani, *managere* dialihbahasakan dalam Bahasa Inggris menjadi kata kerja *to manage* bagi orang yang melakukan aktivitas manajemen yang kemudian istilah *management* ini diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia menjadi manajemen yang dapat berarti pengelolaan.

Robert G. Murdoch dan Joel E. Ross (1990: 3) mendefinisikan manajemen sebagai kegiatan merencanakan, mengorganisasikan, memprakarsai, dan mengendalikankan operasi. Merencanakan yaitu menetapkan strategi, tujuan, dan memilih tindakan yang terbaik untuk mencapai apa yang telah direncanakan. Mengorganisasikan yaitu menyusun tujuan-tujuan ke dalam kelompok yang homogen dan menetapkan pendelegasian

wewenang. Mengendalikan yaitu mengawasi prestasi kerja agar sesuai dengan standard yang telah ditentukan.

Pada pengertian manajemen sebagaimana yang diungkapkan oleh Robert G. Murdoch dan Joel E. Ross di atas telah terkandung di dalamnya: (1) Fungsi-fungsi dari manajemen yaitu Perencanaan (*Planning*), Pengorganisasian (*Organising*), Tindakan/Pelaksanaan Tugas (*Actuating*), dan Pengendalian (*Controlling*), (2) Tujuan yang hendak dicapai dari suatu kegiatan yang dilaksanakan dan bagaimana mencapai tujuan sesuai dengan yang diharapkan, dan (3) Melukiskan manajemen sebagai suatu proses sekaligus kemampuan dalam hal manajemen sebagai suatu keterampilan yang bukan hanya bersifat teoritis tetapi juga yang tidak kalah pentingnya manajemen juga harus bersifat praktis karena seorang manajer harus menghadapi suatu situasi yang nyata di tempat ia bekerja.

Manajemen juga dapat dikatakan sebagai proses mengkoordinasi dan mengintegrasikan kegiatan-kegiatan kerja agar diselesaikan secara efisien dan efektif dengan dan melalui orang lain. Menurut Ross Stainton (1982: 1), manajemen adalah pengawasan/pengendalian terhadap benda, kejadian, atau urusan-urusan, apakah urusan pemerintahan, bisnis, politik, atau urusan rumah tangga seseorang sekalipun.

### C. Persamaan dan Perbedaan antara Administrasi dan Manajemen

Sebagian ahli berpendapat bahwa administrasi sama dengan manajemen, seperti pendapat yang digunakan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa bahwa kedua istilah itu merupakan sinonim. Administrasi sering dipakai di bidang Administrasi Negara/Birokrasi, sedangkan Manajemen sering dipakai di bidang Administrasi Bisnis/Niaga. Dalam pengertian ini, penerapan administrasi dan manajemen membentuk satu kesatuan yang tak dapat dipisahkan satu sama lain hanya kegiatannya yang dapat dibedakan.

Namun sebagian ahli yang lain berpendapat bahwa administrasi berbeda dengan manajemen, di mana administrasi diposisikan dalam lingkup yang lebih luas dan manajemen merupakan bagian inti dari administrasi. Administrasi bersifat konseptual yang menentukan tujuan dan kebijakan umum secara menyeluruh sedangkan manajemen yang lebih bersifat operasional sebagai subkonsep yang tugasnya melaksanakan

semua kegiatan untuk mencapai tujuan dan kebijaksanaan yang sudah tertentu pada tingkat administrasi. Administrasi penekanannya terletak pada pembuatan kebijakan menyeluruh, perencanaan, pembuatan program, penyiapan anggaran (*budget*), pendekatan sistem, dan pengawasan. Dari pemahaman tersebut dapat disimpulkan bahwa dengan manajemen administrasi akan mencapai tujuannya.

Dapat juga dikatakan bahwa administrasi adalah seluruh proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang/lebih secara rasional dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sedangkan manajemen adalah ilmu atau seni tentang upaya untuk memanfaatkan semua sumber daya yang dimiliki organisasi untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Dengan kata lain administrasi merupakan segenap proses penyelenggaraan atau penataan tugas-tugas pokok dalam suatu usaha kerjasama sekelompok orang dalam mencapai tujuan bersama, sedangkan manajemen dibatasi hanya pada segi kepemimpinannya yang mengarahkan semua orang yang merupakan anggota organisasi dan memfasilitasinya agar seluruh kegiatan organisasi dapat berjalan lancar. Dalam penerapannya administrasi dan manajemen tidak dapat dipisahkan.

Administrasi sebagai proses rangkaian kegiatan memiliki unsur sebagai berikut:

1. Organisasi

Unsur administrasi yang pertama adalah organisasi. Jika sekelompok individu menghadapi pekerjaan yang sudah tidak mampu lagi untuk ditangani oleh satu orang, muncullah organisasi. Organisasi dalam pengertian dinamisnya merupakan sesuatu yang berhubungan dengan bentuk dan pola dalam rangka kerja sama dengan membagi habis semua tugas yang ada secara tepat dan proporsional agar tujuan bersama yang telah ditetapkan dapat tercapai. Sedangkan organisasi dalam pengertian statisnya merupakan bentuk sekumpulan orang yang memiliki tujuan yang sama yang ingin dicapainya. Pekerjaan yang telah terbagi-bagi kepada banyak personil itu lalu digabungkan kembali dengan membentuk sinergi dan harmonisasi kegiatan/pekerjaan dalam sebuah organisasi.

2. Manajemen

Unsur administrasi yang kedua adalah manajemen. Menurut Stephen P. Robbins dan Mary Coulter (1999: 8), manajemen adalah proses

mengkoordinasi dan mengintegrasikan kegiatan-kegiatan kerja agar diselesaikan secara efisien dan efektif dengan dan melalui orang lain.

3. Komunikasi

Unsur administrasi yang ketiga adalah komunikasi yang berhubungan dengan persoalan menyampaikan pesan dari satu pihak kepada pihak yang lain dalam rangka kerja sama dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan bersama.

4. Kepegawaian

Unsur administrasi yang keempat adalah kepegawaian yang berhubungan dengan persoalan sumber daya manusia, mulai dari penerimaan, pengembangan, hingga pemberhentiannya.

5. Keuangan

Unsur administrasi yang kelima adalah keuangan yang berhubungan dengan pembiayaan dalam suatu usaha kerja sama.

6. Perbekalan/Sarana/Prasarana

Unsur administrasi yang keenam adalah perbekalan/sarana/prasarana yang berhubungan dengan persoalan penelitian, pengadaan, pemanfaatan, penyimpanan, dan perawatan gedung, peralatan, barang-barang, serta perlengkapan, hingga penghapusan perlengkapan dari proses administrasi.

7. Ketatausahaan

Unsur administrasi yang ketujuh adalah ketatausahaan yang berhubungan dengan persoalan menyiapkan, membuat, mengirim, mencatat bahan-bahan keterangan atau proses yang dimulai dari mengumpulkan, mencatat, memproses (konsep surat/keputusan/korespondensi), memperbanyak, mengirim (ekspedisi) dan menyimpan (pengarsipan) semua bahan-bahan yang berkaitan dengan informasi yang dibutuhkan dalam suatu organisasi untuk dapat mencapai tujuannya. Informasi yang masih mentah akan diolah sehingga dapat dipakai oleh setiap bagian yang membutuhkan atau berkaitan dengannya.

8. Hubungan Masyarakat

Unsur administrasi yang kedelapan adalah hubungan masyarakat yang berhubungan dengan penjalinan hubungan baik atau kerja sama dalam suatu organisasi dengan instansi/unit usaha lain yang ada di lingkungannya.

---

Prajudi Atmosudirdjo (1979: 118-120) mengemukakan bahwa kehidupan manusia mengalami perkembangan dari yang semula manusia primitif, nomaden, beradat, hingga menjadi manusia modern. Kemajuan yang dicapai manusia itu meliputi cara berpikir dan cara hidup bermasyarakatnya. Manusia modern dipandang atau diukur dari kemampuan serta cara berpikir dan pranata/sistem kehidupannya secara sederhana dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Manusia kerja (*homo faber*), adalah manusia yang sudah mengetahui banyak tentang alam sekitarnya dengan cara mempelajari alam, unsur-unsur, dan hukum-hukumnya sehingga masyarakat tersebut dapat menaklukkan alam dan memanfaatkannya bagi kepentingan masyarakatnya.
- b. Manusia birokrasi, adalah manusia yang suka pekerjaan kertas (*paper work*) yang telah sadar akan pentingnya surat-menyurat untuk mengatur dan menguasai pekerjaan. Manusia birokrasi suka kepada pekerjaan ajeg dan teratur, pekerjaan tertentu yang berdasarkan spesialisasi dan pembagian kerja, bekerja teratur berdasarkan perintah, bekerja secara lugas (*impersonal*), tidak melayani kehendak atau kesewenangan orang per orang (pribadi).
- c. Manusia organisasi, adalah lanjutan dari manusia birokrasi. Ia adalah individu yang mampu mengendalikan sekelompok orang untuk bekerja sama dalam sebuah tim, bersikap tegas, disiplin, mematuhi segala sesuatu di dalam peraturan yang berlaku/konstitusi, anggaran dasar, dan moral organisasi. Ia bekerja secara organisatoris. Ia telah biasa dengan adanya pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*).
- d. Manusia manajemen, adalah manusia rasional. Ia adalah individu yang mampu mengendalikan dan mengembangkan operasi kerja melalui kemampuan perencanaan (*planning*), penggerakkan (*actuating*), dan fungsi manajemen lainnya. Manusia manajemen kuat dalam pengendalian dan pengembangan sistem, operasi, dan organisasi kerja yang terdiri atas berbagai macam kesatuan organisasi dan sistem kerja sekaligus.
- e. Manusia administrasi, adalah manusia yang mampu mengendalikan kinerjanya secara efektif dan efisien. Kekuatannya terletak terutama pada pembuatan kebijakan, tindakan yang menyeluruh dan terencana, pembuatan program, penyiapan anggaran, pendekatan sistem dan pengawasan.

Dari uraiannya di atas, maka Prajudi Atmosudirdjo (1979: 120) menyimpulkan bahwa untuk menjadi manusia modern diawali dengan menjadi manusia kerja, selanjutnya menjadi manusia manajemen, dan setelah itu baru menjadi manusia administrasi yang menjadi dasarnya adalah manusia birokrasi. Ia mengemukakan bahwa administrasi dapat ditinjau dari tiga sudut, yaitu:

1. Sudut Proses. Ditinjau dari sudut proses, administrasi merupakan segala kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang diawali dengan proses pemikiran (konseptual), pelaksanaan, hingga tercapainya tujuan yang telah ditetapkan itu.
2. Sudut Fungsi. Ditinjau dari sudut fungsi, administrasi terdiri dari berbagai fungsi atau tugas dalam segala kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan itu, seperti fungsi perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan/pengendalian.
3. Sudut Kelembagaan. Ditinjau dari sudut kelembagaan, administrasi merupakan kelembagaan secara keseluruhan dengan berbagai kegiatan di dalamnya untuk mencapai tujuan yang mana kegiatan tersebut bersifat holistik dari tingkat atas hingga tingkat bawah. Dalam berbagai kegiatan ini melibatkan empat jenis personil, yaitu:
  - a. Personil yang menjadi pemikir dan menetapkan tujuan yang disebut sebagai administrator.
  - b. Personil yang memimpin dan mengendalikan usaha agar tujuan organisasi dapat tercapai yang disebut sebagai manajer.
  - c. Personil yang membantu manajer dengan memberikan pertimbangan teknis atau sumbangan pemikiran yang diperlukan oleh pimpinan untuk mengambil suatu keputusan apa dan bagaimana suatu usaha akan dibuat dan dijalankan. Personil yang tugasnya seperti ini disebut sebagai staf ahli.
  - d. Personil yang bertugas melaksanakan pekerjaan secara langsung di bidang-bidang yang telah ditentukan dalam unit kerjanya yang disebut sebagai staf atau pegawai.

## D. Konsep Administrasi Pendidikan

Dari pemahaman terhadap persamaan dan perbedaan antara administrasi dan manajemen sebelumnya, dapatlah dikatakan bahwa pada dasarnya administrasi sama dengan manajemen, walaupun dipandang berbeda maka perbedaannya dapat dikatakan hanyalah sedikit atau hanya berupa nuansa dalam ruang lingkup dan sifat dari kedua istilah tersebut. Demikian pula dalam pembahasan pada bagian ini, kita tidak menegaskan perbedaan yang ada dari istilah administrasi dan manajemen dalam upaya memahami konsep administrasi pendidikan di sini.

Pengertian tentang pendidikan dalam arti luasnya adalah segenap kegiatan pembelajaran yang berlangsung sepanjang waktu dalam konteks berbagai aspek kehidupan masyarakatnya, baik yang bersifat lokal maupun global. Pendidikan berlangsung dalam segala jenis, bentuk, dan jenjangnya yang mendorong perkembangan potensi setiap individu dalam sebuah masyarakat bagi mewujudkan masyarakat yang maju dan beradab. Dengan kegiatan pembelajaran seperti itu, individu mampu mengubah dan mengembangkan diri menjadi manusia yang cerdas, kreatif, dan matang baik secara fisik, mental, dan spiritual. Ringkasnya, pendidikan merupakan sistem proses perubahan menuju pencerdasan, pendewasaan, dan pematangan diri. Memperoleh pendidikan yang layak adalah kewajiban sekaligus hak asasi setiap orang untuk menjadi matang, terampil, dan cerdas sebagai bekal untuk menjalani kehidupannya.

Adapun pendidikan dalam arti sempit pada umumnya diketahui sebagai segenap kegiatan belajar yang direncanakan, dengan materi yang telah dipersiapkan, pelaksanaannya terjadwal sedemikian rupa, dan untuk mengukur keberhasilannya dilakukan evaluasi sesuai tujuan pembelajaran yang telah ditetapkan. Kegiatan belajar mengajar tersebut dilaksanakan di lembaga pendidikan baik di sekolah/madrasah hingga perguruan tinggi. Tujuan utamanya adalah pengembangan potensi intelektual dalam bentuk penguasaan bidang ilmu tertentu dan teknologi.

Dari pemahaman tentang administrasi dan pendidikan di atas administrasi pendidikan dapat diartikan sebagai keseluruhan proses bekerja sama dengan memanfaatkan semua sumber daya yang tersedia dan dibutuhkan untuk mencapai tujuan pendidikan yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien. Menurut Djam'an Satori (1980), administrasi pendidikan merupakan keseluruhan proses kerjasama dengan memanfaatkan semua

sumber personil dan materil yang tersedia dan sesuai untuk mencapai tujuan pendidikan yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien. Castetter (1996:198) mengungkapkan bahwa, *educational administration is a social process that take place within the context of social system.*

Administrasi pendidikan pada dasarnya merupakan administrasi dalam mengelola, mengatur dan mengalokasikan sumber daya yang terdapat dalam dunia pendidikan. Fungsi administrasi pendidikan merupakan alat untuk menyatukan dan menyelaraskan peranan seluruh sumberdaya yang dimiliki guna tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu konteks sosial tertentu, ini berarti bahwa bidang-bidang yang dikelola mempunyai kekhususan yang berbeda dari manajemen dalam bidang lain.

Suryabrata yang dikutip oleh Jalaluddin dan Idi (2003: 119) mengatakan bahwa:

Pendidikan adalah suatu kegiatan yang sadar akan tujuan, bahkan tujuan merupakan salah satu hal yang teramat penting dalam kegiatan pendidikan, guna memberikan arah dan ketentuan yang pasti dalam memilih materi (isi), metode, alat, evaluasi terhadap kegiatan yang dilakukan. Dengan arah yang pasti, harapan untuk memperoleh hasil yang maksimal dari usaha penyelenggaraan pendidikan akan dapat dicapai.

Berbagai aspek dari usaha penyelenggaraan pendidikan di atas haruslah tercakup dalam sebuah rancangan pendidikan yang mempunyai kedudukan strategik dalam pelaksanaan proses manajerial pendidikan sehingga akan dapat meningkatkan mutu pendidikan. Oleh karena itu dalam penyusunan strategi peningkatan kinerja dan mutu bidang pendidikan dibutuhkan landasan pendidikan yang akan mendeskripsikan orientasi substantif berbagai aspek yang akan dikembangkan dalam proses manajerial pengembangan berbagai aspek pendidikan.

*Oteng Sutisna* (1989) menyatakan bahwa administrasi pendidikan meliputi:

- a. Latar belakang administrasi pendidikan (geografi, kependudukan, ekonomi, ideologi, kebudayaan, dan pembangunan);
- b. Bidang garapannya;

- c. Unsur-unsur pokok administrasi pendidikan, seperti tugas-tugas, proses, asas-asas, dan perilaku administrasi memberikan gambaran bahwa administrasi pendidikan mempunyai bidang dengan cakupan yang luas dan saling berkaitan, sehingga pemahaman tentangnya memerlukan wawasan yang luas serta antisipatif terhadap berbagai perubahan yang terjadi di masyarakat di samping pendalaman dari segi perkembangan teori administrasi.

Ruang lingkup administrasi pendidikan meliputi bidang sumber daya manusia, kurikulum, proses belajar mengajar, sarana/prasarana, dan dana yang diperlukan dalam upaya untuk mencapai tujuan pendidikan, baik bagi perorangan maupun kelembagaan. Dalam kegiatan administrasi pendidikan sangat diperlukan pengintegrasian dari berbagai sumber daya dan modal yang dibutuhkan bagi pencapaian tujuan pendidikan, seperti sumber daya manusia yang sangat menentukan bagi mutu proses pembelajarannya dan sumber daya keuangan merupakan dana yang diperlukan untuk melaksanakan dan memperbaiki proses pendidikan, di samping modal sosial yang merupakan ikatan kepercayaan dan kebiasaan yang menggambarkan sekolah sebagai komunitas, dan modal politik yang meliputi dasar otoritas legal yang dimiliki untuk melakukan proses pembelajaran/ pendidikan.

Dengan pemahaman sebagaimana dikemukakan di atas, nampak bahwa salah satu fungsi penting dari manajemen pendidikan adalah berkaitan dengan proses pembelajaran, hal ini mencakup dari mulai aspek persiapan sampai dengan evaluasi untuk melihat kualitas dari suatu proses tersebut, dalam hubungan ini Sekolah sebagai suatu lembaga pendidikan yang melakukan kegiatan/proses pembelajaran jelas perlu mengelola kegiatan tersebut dengan baik karena proses belajar mengajar ini merupakan kegiatan utama dari suatu sekolah (Hoy dan Miskel 2001). Dengan demikian nampak bahwa guru sebagai tenaga pendidik merupakan faktor penting dalam manajemen pendidikan, sebab inti dari proses pendidikan di sekolah pada dasarnya adalah guru, karena keterlibatannya yang langsung pada kegiatan pembelajaran di kelas. Oleh karena itu Manajemen Sumber Daya Manusia Pendidik dalam suatu lembaga pendidikan akan menentukan bagaimana kontribusinya bagi pencapaian tujuan, dan kinerja guru merupakan sesuatu yang harus mendapat perhatian dari pihak manajemen pendidikan di sekolah agar dapat terus berkembang dan meningkat

kompetensinya dan dengan peningkatan tersebut kinerja merekapun akan meningkat, sehingga akan memberikan berpengaruh pada peningkatan kualitas pendidikan sejalan dengan tuntutan perkembangan global dewasa ini

Manajemen merupakan bagian yang paling besar dan inti dari kajian tentang proses administrasi. Makna manajemen dengan fungsi-fungsinya sebagai sebuah proses pengaturan dan pemberdayaan sumber daya untuk mencapai tujuan dapat dikatakan sama saja dengan fungsi-fungsi administrasi itu sendiri. Dari pemahaman tersebut, maka manajemen pendidikan dapat diartikan sebagai sebuah proses manajerial yang berkaitan dengan masalah pendidikan dan faktor pendidikan yang meliputi tujuan pendidikan, kurikulum, tenaga kependidikan, pendidik, peserta didik, dan sarana/prasarana.

Secara konsepsional, manajemen sering diartikan sebagai ilmu, kiat, dan profesi. Dikatakan sebagai ilmu oleh Luther Gulick yang dikutip Nanang Fattah (2004: 1) karena manajemen dipandang sebagai suatu bidang pengetahuan yang secara sistematis berusaha memahami mengapa dan bagaimana orang bekerja sama. Stephen P. Robbins dan Mary Coulter (1999: 8) mengemukakan bahwa dalam hal konsepsi manajemen sebagai suatu proses kemampuan manajemen merupakan suatu keterampilan yang bukan hanya bersifat teoritis tetapi sekaligus yang tidak kalah pentingnya adalah manajemen juga harus bersifat praktis karena seorang kepala sekolah/manajer harus menghadapi suatu situasi yang nyata di tempat ia bekerja.

Sebagai bahan rujukan dari apa yang dikemukakan di atas, dapat dilihat dari hasil penelitian Katz terhadap para manajer selama awal tahun 1970-an sebagaimana yang juga dikutip oleh Stephen P. Robbins dan Mary Coulter (1999: 15-16), para manajer (termasuk kepala sekolah tentunya) membutuhkan tiga keterampilan hakiki:

1. Keterampilan Teknis, keahlian ini mencakup keahlian dalam bidang khusus tertentu, misalnya bidang pendidikan dan manajemen bagi kepala sekolah.
2. Keterampilan Manusiawi, keterampilan ini merupakan kemampuan untuk bekerja sama dengan baik dengan orang lain baik secara perorangan maupun dalam sebuah kelompok. Keterampilan ini sangat penting karena kepala sekolah/manajer langsung berurusan dengan orang-orang.

3. Keterampilan Konseptual, yaitu kemampuan berpikir dan menggagas keadaan-keadaan abstrak.

Gaffar dalam Mulyasa (2002: 19-20) mengemukakan bahwa manajemen pendidikan adalah proses kerja sama yang sistematis dan komprehensif dalam rangka mewujudkan tujuan pendidikan baik yang berdimensi jangka pendek, menengah, maupun panjang. Dari konsep dan makna manajemen di atas, maka manajemen pendidikan dapat diartikan sebagai sebuah proses manajerial yang berkaitan dengan masalah pendidikan dan faktor pendidikan yang meliputi pendidik, peserta didik, alat, sarana/prasarana, dan tujuan pendidikan.

Dengan pemahaman sebagaimana dikemukakan di atas, nampak bahwa salah satu fungsi penting dari manajemen pendidikan adalah berkaitan dengan proses pembelajaran, hal ini mencakup dari mulai aspek persiapan sampai dengan evaluasi untuk melihat kualitas dari suatu proses tersebut, dalam hubungan ini Sekolah sebagai suatu lembaga pendidikan yang melakukan kegiatan/proses pembelajaran jelas perlu mengelola kegiatan tersebut dengan baik karena proses belajar mengajar ini merupakan kegiatan utama dari suatu sekolah (Hoy dan Miskel 2001). Dengan demikian nampak bahwa guru sebagai tenaga pendidik merupakan faktor penting dalam manajemen pendidikan, sebab inti dari proses pendidikan di sekolah pada dasarnya adalah guru, karena keterlibatannya yang langsung pada kegiatan pembelajaran di kelas. Oleh karena itu Manajemen Sumber Daya Manusia Pendidik dalam suatu lembaga pendidikan akan menentukan bagaimana kontribusinya bagi pencapaian tujuan, dan kinerja guru merupakan sesuatu yang harus mendapat perhatian dari pihak manajemen pendidikan di sekolah agar dapat terus berkembang dan meningkat kompetensinya dan dengan peningkatan tersebut kinerja mereka pun akan meningkat, sehingga akan memberikan berpengaruh pada peningkatan kualitas pendidikan sejalan dengan tuntutan perkembangan global dewasa ini

## E. Fungsi-Fungsi Administrasi Pendidikan

George R. Terry dalam bukunya "*Principle of Management*" merumuskan fungsi-fungsi administrasi/manajemen sebagai Perencanaan (*Planning*), Pengorganisasian (*Organising*), Tindakan (*Actuating*), dan Pengawasan (*Controlling*) yang disingkat menjadi POAC. Sedangkan Robbins dan

Coulter mengklasifikasikannya atas empat fungsi, yaitu: *Planning*, *Organizing*, *Leading*, dan *Controlling* yang disingkat menjadi *POCL*.

Sementara Luther Gullick dalam bukunya "*Papers on the Science of Administration*" merumuskan fungsi-fungsi administrasi sebagai Perencanaan (*Planning*), Pengorganisasian (*Organising*), Penyusunan Staf (*Staffing*), Pengarahan (*Directing*), Pengkoordinasian (*Coordinating*), Pelaporan (*Reporting*), dan Penganggaran (*Budgeting*) yang disingkat menjadi *POSDCORB*. Pendapat yang sedikit berbeda dikemukakan oleh H. Koontz & O, Donnell yang mengelompokkan fungsi-fungsi administrasi dalam lima proses, yaitu: *Planning*, *Organizing*, *Staffing*, *Directing*, dan *Controlling* yang disingkat menjadi *PODICO*.

Dari klasifikasi fungsi-fungsi manajemen di atas, tampak bahwa di antara para ahli ada kesamaan pandangan tentang fungsi administrasi. Seluruh ahli sependapat bahwa fungsi pertama dari administrasi adalah perencanaan, kemudian ditindak lanjuti dengan pengorganisasian. Gullick menambahkan satu fungsi yang tidak disinggung ahli lain, yang mana fungsi-fungsi yang lain akan dapat berjalan dengan baik jika disertai dengan usaha pembiayaan dalam bentuk rencana anggaran dan pengawasannya.

Makna administrasi dengan fungsi-fungsinya merupakan sebuah proses pengaturan dan pemberdayaan sumber daya untuk mencapai tujuan. Penerapan fungsi-fungsi administrasi di bidang pendidikan di sini dapat dirangkum dari beberapa pendapat para ahli di atas yang meliputi Perencanaan (*Planning*), Pengorganisasian (*Organising*), Tindakan/Pelaksanaan Tugas (*Actuating*), Pengawasan (*Controlling*), Pengarahan (*Directing*), Pengkoordinasian (*Coordinating*), Pelaporan (*Reporting*), dan Penganggaran (*Budgeting*) yang dapat dipaparkan sebagai berikut:

### **1. Fungsi Perencanaan (*Planning*)**

Perencanaan adalah dasar bagi tindakan administrasi yang berhasil. Rencana adalah proses yang diikuti oleh seorang pemimpin/manajer dalam memikirkan secara tuntas lebih dahulu apa yang hendak dicapainya dan bagaimana dia mencapainya. Menurut Castetter (1996: 38) perencanaan merupakan cara manusia memproyeksikan niat terhadap apa yang ingin dicapai. Karena perencanaan berkaitan dengan konsep masa depan, masalah-masalah yang membutuhkan imajinasi dan pilihan, pemikiran disengaja dengan melihat masa lampau, dan dicapai melalui rancangan,

perencanaan mewakili sebuah upaya yang paling menarik dan menantang yang merupakan antitesis dari keadaan yang telah dianggap layak pada masa sekarang, gaya kepemimpinan *laissez-faire*, dan kinerja yang tak terarah. Berkaitan dengan perencanaan dan strategi yang dipilih untuk mencapai tujuan organisasi, maka penting untuk diperhatikan bahwa semua orang bertanggung jawab atas perencanaan strategis pada tingkat yang berbeda-beda untuk berpartisipasi dan memahami strategi pada tingkat organisasi yang lain untuk membantu memastikan koordinasi, fasilitasi, dan komitmen serta menghindari ketidakkonsistenan, ketidakefisienan, dan salah komunikasi.

Dengan kata lain bahwa perencanaan merupakan tindakan memilih dan menetapkan segala program dan sumber daya yang dimiliki oleh suatu organisasi untuk mencapai tujuannya di masa depan secara optimal. Dalam perencanaan meliputi beberapa tahapan yaitu:

- a. Perumusan tujuan, yang mana perencanaan harus merumuskan tujuan yang ingin di capai.
- b. Perumusan kebijaksanaan, yaitu perumusan cara dan koordinasi kegiatannya untuk mencapai tujuan secara terarah dan terkontrol.
- c. Perumusan prosedur, yakni menentukan peraturan atau batasan-batasan dalam memanfaatkan sumber daya yang dimiliki.
- d. Perencanaan skala kemajuan, merumuskan standar hasil yang akan dicapai pada rentang waktu tertentu.
- e. Perencanaan bersifat totalitas dengan melibatkan seluruh komponen internal organisasi dan lingkungan eksternalnya.

## **2. Fungsi Pengorganisasian (*Organising*)**

Kelestarian suatu organisasi akan lebih terjamin apabila kerjasama yang terdapat di dalam pelaksanaan fungsi pengorganisasian (*organising*) pada organisasi tersebut berjalan secara efektif dan efisien. Pengalaman berbagai organisasi menunjukkan bahwa semakin lama suatu organisasi mampu bertahan, maka biasanya tingkat efektivitas dan efisiensi kerelaan para anggotanya untuk memberikan sumbangsih masing-masing kepada usaha bersama yang dilakukan juga semakin meningkat. Hal tersebut akan memantapkan pelaksanaan fungsi pengorganisasian pada organisasi tersebut karena didukung oleh semangat kerja dan keyakinan yang

semakin mantap dalam diri mereka bahwa mereka mampu mencapai tujuan bersama yang diharapkan.

Pengorganisasian menurut Gibson, et. al. (1982) sebagaimana yang dikutip Sagala (2005: 50) meliputi semua kegiatan manajerial yang dilakukan untuk mewujudkan kegiatan yang direncanakan menjadi suatu struktur tugas, wewenang, dan menentukan siapa yang akan melaksanakan tugas tertentu untuk mencapai tujuan yang diinginkan suatu organisasi. Dalam pengorganisasian bukan hanya mengidentifikasi jabatan dan menentukan hubungan antar komponen organisasi tersebut, namun yang paling penting adalah mempertimbangkan orang-orangnya dengan memperhatikan kebutuhannya agar berfungsi dengan baik.

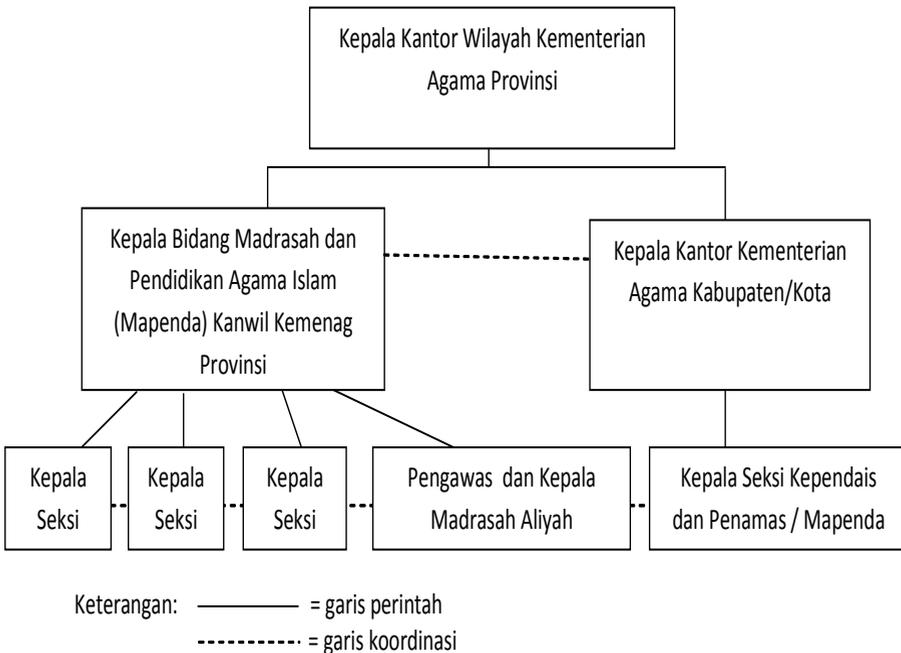
Di samping itu, pengorganisasian dapat diartikan sebagai kegiatan pembagi tugas-tugas pada orang yang terlibat dalam kerja sama untuk mencapai tujuan bersama. Pengorganisasian berhubungan dengan proses memilih orang-orang serta penyediaan fasilitas penunjangnya baik yang berupa sarana maupun prasarana serta mengatur mekanisme kerjanya dalam rangka pencapaian tujuan.

Organisasi dalam arti statis yaitu organisasi sebagai wadah manajemen, sehingga memberikan bentuk bagi manajemen yang memungkinkannya dapat bergerak. Bentuk manajemen tergantung dari organisasi yang menjadi wadahnya.

Pada bagian ini, pembahasan mengenai organisasi difokuskan pada pengertian organisasi sebagai fungsi pengorganisasian (*organising*) yang bersifat dinamis. Organisasi dalam arti dinamis berarti dalam pelaksanaan fungsi pengorganisasian dilakukan pembagian pekerjaan, pengaturan, dan penempatan orang-orang yang akan menjalankan tugas-tugas yang telah ditetapkan, pengaturan alat-alat, sarana, prasarana, dan sebagainya. Di samping berkaitan dengan hal-hal tersebut, pengorganisasian juga meliputi pengaturan ruangan pimpinan misalnya. Di mana pengaturan ruangan pimpinan juga harus mempertimbangkan fungsi pimpinan sebagai yang bertugas dan bertanggung jawab memimpin suatu organisasi atau sekolah, sehingga ruang pimpinan harus ditempatkan di bagian yang strategis karena sering menerima tamu-tamu. Demikian juga mengenai penempatan barang-barang harus pada tempat yang dipandang aman. *Organisasi* mengarahkan para manajer untuk mengalokasikan personil,

peralatan dan sumber yang dibutuhkan untuk menyelesaikan misi organisasi dan mencapai tujuannya yang telah diidentifikasi dalam perencanaan.

Davis (1951) mendefinisikan organisasi sebagai kelompok individu yang bekerja sama di bawah seorang pimpinan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Daft (1983) dalam Lubis (2008: 270) mengemukakan bahwa struktur organisasi merupakan bentuk organisasi yang dirancang dengan memperhatikan akibat dari pengaruh keseluruhan faktor-faktor tersebut secara bersamaan (simultan). Selanjutnya, menurut Lubis, akan diperlihatkan bahwa sifat atau corak dari aliran kegiatan internal juga akan menjadi acuan yang perlu diperhatikan dalam menentukan rincian pengaturan dalam setiap “kotak” seperti skema organisasi yang menangani madrasah dan pendidikan Agama Islam pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi pada Gambar 1.1 sebagai contohnya.



Gambar 1.1 Skema organisasi Bidang Mapenda Kantor Wilayah Kementerian Agama

*Lini dan fungsi staf* mengidentifikasi kebutuhan personil dengan dukungan khusus (staf) untuk membantu manajer yang memiliki tanggung jawab utama dalam membuat keputusan dan mengarahkan aktivitas

untuk mencapai tujuan organisasi (lini). Anggota staf yang menangani masalah teknik, administrasi, personil dan masalah lain membantu manajer lini untuk bebas dari detail administrasi sehingga dengan demikian mereka dapat memfokuskan perhatiannya dalam mengarahkan pencapaian tujuan organisasi .

Castetter (1996: 14) menyebutkan bahwa organisasi formal merupakan salah satu kekuatan dalam infrastruktur sistem yang mempengaruhi rancangan dan operasi fungsi berbagai sumber daya organisasi yang diperoleh dari misi sistem yang pada gilirannya akan menentukan bentuk sistem pendidikan yang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakatnya. Unsur-unsur kunci sebuah lembaga pendidikan meliputi tujuan sistem, kepemimpinan, struktur, insentif, dan budaya.

Menurut Child (1977) yang dikutip oleh Lubis (2008: 271), terdapat empat komponen dasar yang berperan sebagai kerangka dari definisi struktur organisasi, yaitu:

- (a) Struktur organisasi memberikan gambaran mengenai pembagian tugas-tugas serta tanggung jawab kepada individu maupun bagian-bagian pada suatu organisasi.
- (b) Struktur organisasi memberikan gambaran mengenai hubungan pelaporan yang ditetapkan secara resmi dalam suatu organisasi. Tercakup dalam hubungan pelaporan yang resmi ini banyaknya tingkatan hirarki serta besarnya rentang kendali dari semua pimpinan di seluruh tingkatan dalam organisasi.
- (c) Struktur organisasi menetapkan pengelompokan individu menjadi bagian organisasi, dan pengelompokan bagian-bagian organisasi menjadi suatu organisasi yang utuh.
- (d) Struktur organisasi juga menetapkan sistem hubungan dalam organisasi, yang memungkinkan tercapainya komunikasi, koordinasi, dan pengintegrasian segenap kegiatan organisasi baik kearah vertikal maupun horisontal.

Karakteristik teknologi organisasional menurut James D. Thompson yang dikutip oleh Lubis (2008: 342) adalah sbb.:

Struktur dan aliran kegiatan dalam organisasi akan dipengaruhi oleh saling-ketergantungan antara tugas. Karena itu, sifat ini dapat

dimanfaatkan untuk merancang bentuk atau struktur internal organisasi, disesuaikan dengan corak aliran kegiatan dan saling-ketergantungan tugas yang terjadi dalam aliran kegiatan tersebut. Saling-ketergantungan yang rendah berarti bahwa suatu bagian dapat menyelesaikan tugasnya tanpa tergantung pada bagian lain, dan hanya memerlukan interaksi, konsultasi, ataupun material dalam jumlah yang sangat kecil, dari bagian lainnya.

Thompson berpendapat, yang dikutip oleh Lubis (2008: 343), bahwa: Terdapat tiga jenis saling-ketergantungan, yaitu Saling-ketergantungan Mengumpul (*Pooled Interdependence*), Saling-ketergantungan Berurutan (*Sequential Interdependence*) dan Saling-ketergantungan Bolak-balik (*Reciprocal Interdependence*), yang masing-masing memiliki tingkat saling-ketergantungan yang berbeda. Ketiga jenis saling-ketergantungan ini memiliki tuntutan koordinasi dan pengambilan keputusan yang saling berbeda besarnya, sehingga perlu dilayani dengan menggunakan alat atau jenis koordinasi yang berbeda (lihat Tabel 1.1 di halaman berikut).

Ven (1976: 322-338) menunjukkan bahwa:

Terdapat hubungan antara jenis saling-ketergantungan dengan teknik koordinasi yang digunakan. Saling-ketergantungan yang rendah umumnya dikoordinasikan dengan peraturan atau rencana, sedangkan saling-ketergantungan yang tinggi menggunakan pertemuan tatap-muka ataupun berbagai bentuk penyesuaian bersama lainnya.

Tabel 1.1 Pengaruh Jenis Saling-ketergantungan terhadap Koordinasi

Jenis Saling-Ketergantungan	Tuntutan Koordinasi Dan Pengambilan Keputusan	Jenis Koordinasi	Prioritas Dalam Pengelompokan
Mengumpul	Rendah	Standardisasi	Rendah
Berurutan	Sedang	Rencana	Sedang
Bolak-Balik	Tinggi	Tatap Muka atau Bentuk Penyesuaian Bersama antar Bagian/Unit	Tinggi

Levesque (1991: III.3.85) mengemukakan bahwa: Ada dua jenis pengendalian yang harus diketahui: sistem dan fungsional. Pengendalian sistem difokuskan pada organisasi secara keseluruhan dan meliputi kebijakan-kebijakan, uraian jabatan, perencanaan strategik, dan pernyataan misi. Pengendalian fungsional menyanggung tentang ukuran-ukuran dari fungsi-fungsi organisasionalnya.

### 3. Fungsi Penggerakkan (*Actuating*)

Pemimpin/manajer sesuai dengan kemampuannya menggerakkan baik tenaga pendidik, kependidikan, maupun penunjang dalam organisasi yang menangani pendidikan. Para Manajer melalui *perintah* yang mereka berikan mengarahkan aktivitas anggota organisasi dari berbagai bagian yang berbeda untuk mencapai tujuan organisasi.

Pembagian *pekerjaan* sesuai *bidang-bidang yang ada* mengarahkan pengembangan kemampuan kerja khusus dari para anggota organisasi sehingga mereka dapat memusatkan fikiran pada tugas-tugas tertentu yang bertujuan untuk meningkatkan produktivitas dan efisiensi. *Disiplin* mengarahkan semua anggota organisasi untuk mematuhi prosedur operasional baku, kaidah yang berlaku dalam organisasi, dan penjatuhan sanksi

sebagai konsekuensi bagi anggota organisasi yang tidak dapat melaksanakan tugas sesuai standar yang telah ditetapkan organisasi.

Setiap anggota organisasi menerima arahan hanya dari satu atasan dan bertanggung jawab kepadanya sebagai wujud dari *kesatuan perintah*. Prinsip ini berfungsi untuk kejelasan dalam penelusuran terhadap peran seseorang dan siapa yang bertanggung jawab terhadap apa dan siapa yang berwenang terhadap siapa dalam segenap kegiatan organisasi.

Setiap anggota organisasi harus membuat laporan pelaksanaan tugas kepada atasan langsung mereka dan mengawasi bawahannya. Hal ini akan membentuk rantai komando menurut hirarki organisasi antara atasan dan bawahan di sepanjang jalur interaksi vertikal yang dilengkapi dengan jalur komunikasi yang mampu menghasilkan hubungan timbal balik yang saling menunjang dan rumit di antara anggota organisasi yang berada dalam posisi rantai komando yang setingkat dalam interaksi horizontalnya. Di sini terjadi pengkoordinasian dan sinkronisasi dari berbagai kegiatan yang dilaksanakan oleh berbagai bidang atau bagian yang berbeda dalam organisasi untuk mencapai tujuannya. Prinsip pengkoordinasian dan sinkronisasi tersebut mengatasi masalah komunikasi horisontal di antara anggota organisasi dengan tingkat hirarki yang sama yang mana pengaruhnya sepiantas akan terlihat seperti memutus rantai skalar (rantai komando vertikal). Prinsip ini kemudian lebih dikenal dengan “jembatan Fayol” sesuai dengan nama ahli yang memperkenalkan mekanisme dasar namun juga tergolong vital tersebut.

*Kesatuan arah* menyatakan bahwa anggota organisasi harus satu pikiran, bekerja sama untuk menyelesaikan tujuan organisasi. *Individu bagi organisasi sebagai kelompok yang lebih besar* diarahkan untuk bertindak sesuai kepentingan organisasi. Namun jangan dilupakan bahwa tujuan organisasi dapat dicapai dengan baik ketika mayoritas anggotanya merasa bahwa organisasi ini juga memberikan manfaat bagi tujuan pribadi mereka, artinya antara individu dengan organisasi saling membutuhkan dan memberi, bukan berdasarkan prinsip eksploitasi.

Realitas pelaksanaan pendidikan di lapangan akan banyak ditentukan oleh petugas yang berada di barisan paling depan, yaitu guru, kepala sekolah dan tenaga-tenaga kependidikan lainnya. Pengembangan wawasan dapat dilakukan melalui forum pertemuan teman sejawat, pelatihan ataupun upaya pengembangan dan belajar secara individual.

#### 4. Pengawasan (*Controlling*)

Pengawasan menuntut kepada para manajer untuk menggunakan kewenangan mereka dalam rangka menjamin bahwa tindakan pekerja sesuai dengan tujuan dan aturan organisasi. *Otoritas* tersebut memberdayakan para manajer untuk menggunakan kekuasaan dan kontrol terhadap bawahan guna mengarahkan aktivitas mereka demi kemajuan organisasi. Posisi bawahan dituntut untuk senantiasa dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan berhasil oleh atasannya sesuai kewenangan atasan yang ada dalam organisasi.

Proses pengawasan mencatat segala kejadian yang berkembang dalam organisasi untuk memastikan bahwa organisasi berjalan sesuai dengan arah yang benar agar dapat sampai pada tujuannya dan memungkinkan manajer mendeteksi terjadinya penyimpangan-penyimpangan dari perencanaan yang telah dibuat dan mengambil tindakan korektif pada waktu yang tepat. Melalui pengawasan yang efektif, roda organisasi, implementasi rencana, kebijakan, dan upaya pengendalian mutu dapat dilaksanakan dengan lebih baik.

Oteng Sutisna (1983 : 203) menegaskan bahwa tindakan pengawasan terdiri dari tiga langkah universal, yaitu:

- (1) mengukur kinerja personil
- (2) membandingkan kinerja personil dengan standar yang ditetapkan
- (3) memperbaiki penyimpangan yang ditemukan dengan tindakan korektif.

Pengawasan manajemen sekolah adalah usaha sistematis menetapkan standar kinerja (*performance standard*) dengan perencanaan sarannya yang dengan sendirinya pengawasan tersebut akan membangun sistem informasi umpan balik. Membandingkan prestasi kerja dengan standar yang telah ditetapkan lebih dahulu sangat diperlukan untuk menentukan apakah ada penyimpangan (*deviation*) dan mencatat besar kecilnya penyimpangan, kemudian mengambil tindakan yang diperlukan untuk memastikan bahwa semua sumber sekolah dimanfaatkan secara efektif dan efisien.

Di bidang pendidikan, pengawas merupakan individu atau personil pendidikan yang bertugas untuk menguji, memeriksa, memverifikasi, dan memeriksa ulang segala aktivitas kependidikan dengan segala fasilitas

penunjangnya. Secara terintegrasi pengawas akademik dapat bertindak sebagai supervisor yang harus membina personil pendidikan lain di sekolah yang berhubungan dengan faktor akademik, antara lain guru, kepala sekolah, pustakawan sekolah, dan teknisi sumber belajar/media pembelajaran di sekolah.

### **5. Penyusunan Pegawai (*Staffing*)**

Seperti fungsi-fungsi administrasi lainnya, staffing juga merupakan fungsi yang tidak kalah pentingnya. Tetapi agak berbeda dengan fungsi lainnya, penekanan dari fungsi ini lebih difokuskan pada sumber daya yang akan melakukan kegiatan-kegiatan yang telah direncanakan dan diorganisasikan secara jelas pada fungsi perencanaan dan pengorganisasian. Aktifitas yang dilakukan dalam fungsi ini, antara lain menentukan, memilih, mengangkat, membina, membimbing sumber daya manusia dengan menggunakan berbagai pendekatan dan atau seni pembinaan sumber daya manusia.

### **6. Fungsi Pengarahan (*Directing*)**

Pengarahan adalah penjelasan, petunjuk, bimbingan serta pertimbangan terhadap para personil pendidikan yang terlibat, baik yang berada dalam jabatan struktural ataupun fungsional agar pelaksanaan tugas di bidangnya masing-masing dapat berjalan dengan lancar dan tidak menyimpang dari garis program yang telah ditetapkan. Pejabat struktural di lingkungan Kantor Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kepala Dinas Pendidikan Provinsi/Kabupaten/Kota, dan pejabat fungsional seperti pengawas dan kepala sekolah/madrasah sesuai dengan kemampuannya mengarahkan baik tenaga kependidikan maupun tenaga penunjang di lingkungan kerjanya masing-masing.

Dalam pelaksanaannya pengarahan ini dapat dilaksanakan bersamaan dengan pengawasan. Di sini manajer memiliki banyak kesempatan untuk memberi petunjuk atau bimbingan bagaimana seharusnya pekerjaan diselesaikan. Jika pengarahan yang disampaikan manajer sesuai dengan kemauan dan kemampuan dari staf, maka staf pun akan termotivasi untuk memberdayakan potensinya dalam melaksanakan pekerjaannya.

## **7. Fungsi Pengkoordinasian (*Coordinating*)**

Pengkoordinasian adalah segenap kegiatan yang ditujukan untuk meng-hubungkan berbagai bagian-bagian pekerjaan dalam suatu organisasi. Mengenai koordinasi terdapat perbedaan pandangan di antara para ahli. Di satu pihak ada yang memandangnya sebagai fungsi administrasi. Sementara pihak yang lain menganggapnya sebagai tujuan administrasi. Dalam pandangan yang kedua, keberhasilan koordinasi sepenuhnya tergantung pada keberhasilan atau efektivitas dari fungsi-fungsi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan.

Pengkoordinasian merupakan suatu aktivitas manajer untuk membawa orang-orang yang terlibat organisasi ke dalam suasana kerjasama yang harmonis. Dengan adanya pengkoordinasian dapat dihindari kemungkinan terjadinya kesalahan komunikasi, persaingan yang tidak sehat, dan kesimpangsiuran informasi yang dapat membingungkan para pegawai yang terlibat dalam upaya untuk mencapai tujuan organisasi dalam mengambil tindakan yang semestinya dilakukan sesuai prosedur yang berlaku. Di samping itu, dengan koordinasi dapat menyelaraskan semua kebutuhan terhadap sumber daya yang tersedia dalam rangka kerja sama menuju ke satu arah yang telah ditentukan.

Koordinasi diperlukan untuk mengatasi kemungkinan terjadinya tumpang tindih dalam tugas, perebutan hak dan wewenang, atau saling merasa lebih penting di antara bagian yang satu dengan bagian lain yang ada dalam organisasi. Pengkoordinasian dalam suatu organisasi, termasuk dalam organisasi pendidikan, dapat dilakukan melalui berbagai cara di antaranya seperti :

- 1) Melaksanakan penjelasan singkat (*briefing*)
- 2) Mengadakan rapat kerja dan koordinasi
- 3) Memberikan umpan balik terhadap hasil dari suatu kegiatan.

## **8. Fungsi Pelaporan (*Reporting*)**

Segala kegiatan organisasi pendidikan mulai dari perencanaan hingga pengawasan, bahkan pemberian umpan balik tidak memiliki arti jika tidak dicatat secara baik. Kemudian semua proses dan atau kegiatan yang direncanakan dan dilaksanakan dalam organisasi formal, seperti lembaga pendidikan, biasanya selalu dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban

ini tidak dapat dilakukan jika tidak didukung dengan data-data tentang apa yang telah, sedang, dan akan dilakukan dalam organisasi tersebut, data-data tersebut dapat diperoleh bila dilakukan pencatatan/pendokumentasian (*recording*) yang baik.

Fungsi pelaporan biasanya lebih banyak ditangani oleh bagian ketatusahaan. Hasil catatan tersebut akan digunakan manajer untuk membuat laporan tentang apa yang telah, sedang, dan akan dilakukan dalam upaya pencapaian tujuan pendidikan. Fungsi Pelaporan (*Reporting*) yang biasanya disertai oleh fungsi Pencatatan (*Recording*) ini, akan berhasil jika tata kearsipan dapat dikelola secara efektif dan efisien.

Dengan pelaporan dimaksudkan sebagai fungsi yang berkaitan dengan pemberian informasi kepada manajer, sehingga yang bersangkutan dapat mengikuti perkembangan dan kemajuan kerja. Jalur pelaporan dapat bersifat vertikal, tetapi dapat juga bersifat horizontal. Pentingnya pelaporan terlihat dalam kaitannya dengan konsep sistem informasi manajemen, yang merupakan hal penting dalam pembuatan keputusan oleh manajer. Manajer dapat menyelenggarakan rapat bulanan yang dihadiri semua staf untuk melaporkan bagaimana organisasi bekerja, hasil yang telah dicapai, pemberian pengumuman, dan seterusnya.

## **9. Fungsi Pendanaan/Anggaran (*Budgeting*)**

Pelaksanaan setiap kegiatan dalam program-program yang telah dibuat dalam suatu organisasi diperlukan pendanaan. Oleh karena itu, pada fungsi ini, organisasi sudah harus menetapkan dari mana sumber keuangannya, akan dipergunakan untuk kegiatan apa saja, bagaimana pengalokasian dan perhitungannya. Penghitungan terhadap berbagai biaya yang dikeluarkan untuk menjalankan roda organisasi ini dilakukan agar segala pengeluaran tersebut dapat dipertanggungjawabkan oleh para pengelola organisasi tersebut.

## BAB II

# SISTEM DAN BIROKRASI PENDIDIKAN NASIONAL

Pendidikan pada hakikatnya adalah tanggung jawab keluarga, masyarakat, dan pemerintah sebagai sebuah kesatuan. Fungsi dan peran ketiga institusi pendidikan tersebut saling menjembatani antara pendidikan dalam keluarga, di masyarakat, dan pada seluruh jajaran institusi yang mengurus pendidikan secara formal. Hal ini bertujuan agar kebutuhan terhadap pendidikan yang tumbuh dari setiap keluarga dapat dikembangkan dalam kegiatan pendidikan di sekolah/madrasah dan bersifat sebagai kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah yaitu Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) untuk diimplementasikan. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sebelumnya bernama Kementerian Pendidikan Nasional (Kemendiknas). Perubahan nama yang diberlakukan pada Bulan Oktober 2011 ini, menyiratkan perubahan di Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata (Kemenbudpar) yang sebelumnya memiliki dua direktorat jenderal yang mengurus bidang kebudayaan digabung menjadi satu menjadi Direktorat Jenderal Kebudayaan dan berubah posisi menjadi berada di bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Upaya percepatan peningkatan mutu pendidikan merupakan prioritas utama yang sedang diupayakan oleh pemerintah melalui Kementerian yang mengelola pendidikan, yaitu Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan Kementerian Agama. Untuk mencapai tujuan peningkatan mutu pendidikan itu diawali dengan upaya mewujudkan tata kelola (*management* dan *governance*) yang baik sebagai prasyarat utama dari lembaga-lembaga pendidikannya yang ada.

Dalam dokumen Renstra Depdiknas (2007: 28) dikemukakan bahwa, kebijakan tata kelola dan akuntabilitas meliputi sistem pembiayaan berbasis kinerja baik di tingkat satuan pendidikan maupun pemerintah daerah, dan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS), untuk membantu pemerintah dan pemerintah daerah dalam mengalokasikan sumber daya serta memonitor kinerja pendidikan secara keseluruhan. Di samping itu, peran serta masyarakat dalam perencanaan, pengelolaan, dan pengawasan kinerja pendidikan ditingkatkan melalui peran komite sekolah/majelis madrasah dan dewan pendidikan.

Kebutuhan terhadap pendidikan yang dikembangkan dari tingkat keluarga hingga kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah seperti yang dipaparkan di atas dan keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu membentuk sistem pendidikan nasional yang dapat dianggap sebagai jaringan satuan-satuan pendidikan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Selanjutnya, untuk memudahkan pelayanan publik di bidang pendidikan tersebut dalam hal kebutuhan akan kemampuan untuk merumuskan dan mengelola organisasi yang berukuran besar dengan sifat yang tidak memperhatikan pekerja secara orang per orang (*impersonal*) maka birokrasi dapat dianggap sebagai bentuk yang paling sesuai. Birokrasi pendidikan diharapkan dapat mempercepat peningkatan mutu pendidikan.

## A. Sistem Pendidikan Nasional

Sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional. Konsep sistem pendidikan nasional akan tergantung pada konsep tentang sistem dan pendidikan nasional. Perlu pula disadari bahwa konsep mengenai sistem dan pendidikan nasional tidak dapat hanya diturunkan dari praktik pelaksanaan pendidikan yang terjadi sehari-hari di lapangan, melainkan harus dilihat dari segi teoretis, konsep, atau ide dasar yang melandasinya dan kebijakan-kebijakan yang ada seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Pendidikan dan peraturan-peraturan lain mengenai pendidikan dan pengajaran.

Pengertian mengenai sistem pendidikan nasional dapat dijumpai dalam Undang-Undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan

Nasional. Dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang ini pendidikan didefinisikan sebagai usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan diri, masyarakat, bangsa dan negaranya. Kemudian dalam Pasal 1 ayat 2, Pendidikan Nasional didefinisikan sebagai pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia, dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman. Selanjutnya, dalam Pasal 1 ayat 3 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.

Komponen-komponen Sistem Pendidikan Nasional dapat dibagi dalam dua golongan besar, yaitu:

- a. Bagian yang bersifat formal, berjenjang, dan berkesinambungan. Bagian ini terdiri atas Satuan Pendidikan Sekolah yang dilihat dari jenjangnya dibagi menjadi Pendidikan Prasekolah, Pendidikan Dasar, Pendidikan Menengah, dan Pendidikan Tinggi. Selanjutnya bila dilihat dari sifatnya, pendidikan sekolah dapat diklasifikasikan lagi menjadi pendidikan umum, pendidikan kejuruan, pendidikan luar biasa, pendidikan kedinasan, pendidikan keagamaan, pendidikan akademik, dan pendidikan profesional.
- b. Bagian yang bersifat informal, nonformal, maupun formal. Bagian ini terdiri atas Satuan Pendidikan Luar Sekolah yang meliputi pendidikan dalam keluarga, pendidikan melalui kelompok-kelompok belajar, kursus-kursus, dan satuan-satuan pendidikan sejenis yang lainnya.

Dilihat dari jalur pendidikan di atas, Dalam UU Sisdiknas No. 20 tahun 2003 Pasal 13 ayat 1 dinyatakan bahwa jalur pendidikan terdiri dari pendidikan formal, non-formal, dan informal yang meliputi perbedaan pada Tabel 2.1 sebagai berikut:

Tabel 2.1 Jalur Pendidikan

Pendidikan formal	Pendidikan non-formal	Pendidikan informal
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ada tempat pembelajaran khusus (gedung sekolah)</li> <li>- Ada persyaratan khusus untuk menjadi peserta didik</li> <li>- Ada kurikulum yang jelas</li> <li>- Materi pembelajaran bersifat akademis</li> <li>- Proses pendidikan-nya berjangka waktu lama</li> <li>- Ada ujian formal</li> <li>- Penyelenggara pendidikan adalah pemerintah atau swasta</li> <li>- Tenaga pengajar memiliki kualifikasi tertentu</li> <li>- Diselenggarakan dengan administrasi yang tertib dan seragam</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pembelajarannya dapat berlangsung di luar gedung</li> <li>- Tidak diperlukan persyaratan khusus</li> <li>- Biasanya tidak memiliki jenjang yang jelas</li> <li>- Adanya program tertentu yang khusus hendak ditangani</li> <li>- Bersifat praktis dan spesifik.</li> <li>- Pendidikannya berlangsung singkat</li> <li>- Terkadang ada ujian</li> <li>- Dapat dilakukan oleh pemerintah atau swasta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pembelajaran dapat berlangsung di mana saja</li> <li>- Tanpa persyaratan formal</li> <li>- Tidak memiliki jenjang</li> <li>- Program tak terencana secara formal</li> <li>- Tidak ada materi formal yang sudah ditentukan.</li> <li>- Tidak ada ujian</li> <li>- Tidak ada lembaga formal sebagai penyelenggara.</li> </ul>

Di samping Satuan Pendidikan Sekolah dan Luar Sekolah di atas, terdapat jenis pendidikan lain yang diperoleh melalui proses belajar mandiri yang dilakukan oleh dan untuk diri sendiri dengan cara memperhatikan, mencari tahu, bertanya, membaca, serta bentuk-bentuk pendidikan informal lain yang diperoleh melalui berbagai media massa dan sumber belajar lainnya.

Setiap warga negara berhak untuk memperoleh kesempatan belajar dengan cara yang paling sesuai dengan minat, bakat, dan kondisi mereka yang ditujukan bagi terwujudnya masyarakat belajar melalui proses belajar yang berlangsung seumur hidup. Untuk itulah, seluruh satuan pendidikan atau komponen harus tersedia dan terbuka dengan pelayanan yang optimal bagi semua warganegara yang memerlukannya. Namun demikian, jangan dilupakan bahwa seluruh satuan pendidikan atau komponen

tersebut harus diupayakan memiliki saling hubungan antara satu sama lain yang seimbang dan dalam satu kesatuan sistem yang terintegrasi.

Keberhasilan komponen-komponen sistem pendidikan agar dapat berfungsi sebagaimana mestinya juga perlu didukung oleh ketersediaan sarana penunjangnya yang terdiri dari kurikulum, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, serta sumber daya pendidikan lainnya, seperti buku-buku, alat-alat bantu mengajar, dan dana yang memadai.

### **1. Proses Dan Mutu Dalam Sistem Pendidikan Nasional**

Yang dimaksud proses dalam sistem pendidikan nasional adalah mekanisme kerja dalam bentuk berbagai ketentuan, aturan, maupun prosedur yang memungkinkan seluruh komponen sistem pendidikan dapat menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Aturan-aturan tersebut meliputi aturan-aturan mengenai persyaratan masuk ke dalam suatu jenjang dan/atau jenis pendidikan, mata pelajaran yang dipelajari dan untuk berapa lama dipelajari, buku-buku yang dipergunakan, prosedur, dan tata cara penyelenggaraan pengajaran termasuk metode mengajar dan sistem evaluasi yang dipergunakan, banyaknya pertemuan dalam satu minggu, serta sejumlah aturan lain yang menyangkut pelaksanaan proses pendidikan dan pengajaran.

Sebagian dari aturan-aturan ini ditetapkan dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan-Peraturan Pemerintah, instruksi dari pejabat pendidikan pada berbagai tingkatan dan ketentuan-ketentuan yang dikembangkan sendiri oleh suatu satuan pendidikan baik yang dinyatakan secara tertulis maupun tidak tertulis. Kerap kali komponen-komponen sistem pendidikan yang ada tidak mampu menjalankan fungsinya dengan baik karena tidak ada aturan yang menuntun proses kerjanya, atau karena aturan-aturan yang ada kurang memadai atau sering berubah-ubah. Oleh karena itu, aturan-aturan yang bersifat mendasar perlu ditetapkan dalam bentuk ketetapan yang lebih permanen sifatnya seperti undang-undang atau peraturan-peraturan pemerintah.

Tidak semua aturan yang menuntun proses penyelenggaraan pendidikan harus diatur melalui Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah. Peraturan-Peraturan Pemerintah dibuat sebagai pedoman bagaimana melaksanakan Undang-Undang. Setelah ketentuan-ketentuan dalam Peraturan-Peraturan Pemerintah itu tersusun barulah dapat dirancang kegiatan-kegiatan

pelaksanaannya. Aturan-aturan yang bersifat lebih dinamis dan mudah berubah sebaiknya ditetapkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang dapat diubah dengan cepat.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional berfungsi dalam memberikan arah dan prinsip-prinsip dasar untuk menuju arah tersebut, serta mengatur prosedurnya secara umum. Selanjutnya dalam implementasi pendidikan yang sesungguhnya di lapangan akan banyak ditentukan oleh petugas yang berada di barisan paling depan, yaitu guru, kepala sekolah dan tenaga-tenaga kependidikan lainnya.

Tugas utama yang diemban dalam pelaksanaan sistem pendidikan nasional kita yaitu bagaimana meningkatkan kualitas proses pendidikan agar mampu menghasilkan tenaga kerja bermutu yang sanggup bersaing dengan masyarakat bangsa-bangsa lain di bidang ilmu pengetahuan, teknologi, dan budayanya. Perjuangan dalam meningkatkan mutu pendidikan menuntut adanya kerja keras dari semua pemangku pendidikan, khususnya bagi kalangan personil dan birokrasi pendidikan, serta kerjasama antara sesama satuan pendidikannya. Masalah mutu pendidikan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional meskipun hanya diatur secara tersirat, tetapi faktor-faktor yang mempengaruhi mutu pendidikan telah dicantumkan, seperti: tujuan pendidikan, peserta didik, tenaga kependidikan, sumber daya pendidikan, kurikulum, evaluasi, pengelolaan, dan pengawasan.

Untuk mencapai mutu pendidikan di atas telah dihasilkan Standar Nasional Pendidikan yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan. Pada Pasal 2 ayat 1 Peraturan Pemerintah ini dicantumkan Lingkup Standar Nasional Pendidikan yang meliputi:

- a. Standar isi yang merupakan ruang lingkup materi dan tingkat kompetensi yang dituangkan dalam kriteria tentang kompetensi tamatan, kompetensi bahan kajian, kompetensi mata pelajaran, dan silabus pembelajaran yang harus dipenuhi oleh peserta didik pada jenjang dan jenis pendidikan tertentu.
- b. Standar proses yang merupakan standar nasional pendidikan yang berkaitan dengan pelaksanaan pembelajaran pada satu satuan pendidikan untuk mencapai standar kompetensi lulusan.

- c. Standar kompetensi lulusan yang merupakan kualifikasi kemampuan lulusan yang mencakup sikap, pengetahuan, dan keterampilan.
- d. Standar pendidik dan tenaga kependidikan yang merupakan kriteria pendidikan prajabatan dan kelayakan fisik maupun mental, serta pendidikan dalam jabatan.
- e. Standar sarana dan prasarana yang merupakan standar nasional pendidikan yang berkaitan dengan kriteria minimal tentang ruang belajar, tempat berolahraga, tempat beribadah, perpustakaan, laboratorium, bengkel kerja, tempat bermain, tempat berkreasi dan berekreasi, serta sumber belajar lain, yang diperlukan untuk menunjang proses pembelajaran, termasuk penggunaan teknologi informasi dan komunikasi.
- f. Standar pengelolaan yang merupakan standar nasional pendidikan yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan, kabupaten/kota, provinsi, atau nasional agar tercapai efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pendidikan.
- g. Standar pembiayaan yang merupakan standar yang mengatur komponen dan besarnya biaya operasi satuan pendidikan yang berlaku selama satu tahun.
- h. Standar penilaian pendidikan yang merupakan standar nasional pendidikan yang berkaitan dengan mekanisme, prosedur, dan instrumen penilaian hasil belajar peserta didik.

Selanjutnya pada Pasal 2 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 itu disebutkan bahwa untuk penjaminan dan pengendalian mutu pendidikan sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan dilakukan evaluasi, akreditasi, dan sertifikasi.

Dalam implementasi kebijakan pemerintah di sektor pendidikan atau praktik proses kependidikan, dapat dikemukakan secara ringkas bahwa terdapat delapan faktor yang sangat berpengaruh terhadap mutu pendidikan, yaitu: kurikulum yang baik, guru yang berkompeten, keefektifan proses pembelajaran, penilaian, keterlibatan orang tua serta dukungan masyarakat, pendanaan yang memadai, disiplin yang kuat, dan keterikatan pada nilai-nilai unggul budaya masyarakatnya. Keunggulan dalam bidang pendidikan dapat diwujudkan dengan pemanfaatan waktu di sekolah secara optimal melalui cara-cara berikut: mengajar siswa sejak dini dengan

keterampilan belajar dan praktik, menerapkan kedisiplinan, memberikan pekerjaan rumah yang memadai, melakukan pengelolaan kelas, dan menerapkan strategi pembelajaran yang tepat.

Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan bahwa pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Oleh karena itu, sistem pendidikan nasional mempunyai peranan yang strategis dalam upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia Indonesia di masa yang akan datang. Peran strategis tersebut mencerminkan bahwa sistem pendidikan nasional meliputi suatu usaha yang berskala besar dan kompleks baik dalam pengaturan maupun pelaksanaannya.

Penanganan masalah pendidikan di sini dikatakan merupakan sebuah sistem, karena baru dapat dilaksanakan dengan tuntas bila dilaksanakan oleh seluruh komponennya melalui hubungan yang timbal balik dan menyeluruh. Dengan kata lain, semua komponen sistem pendidikan (keluarga, birokrasi pendidikan, sekolah, masyarakat, dan media massa) harus terlibat secara aktif di dalamnya dan tidak berjalan sendiri-sendiri. Usaha-usaha untuk mencapai tujuan tersebut secara efektif sudah selayaknya diatur melalui suatu strategi nasional yang memiliki landasan kokoh. Meskipun mewujudkan sistem pendidikan nasional yang ideal bukanlah pekerjaan yang mudah mengingat luasnya tujuan yang hendak dicapai, banyaknya komponen yang terlibat, terbatasnya sarana pendukung dalam proses pelaksanaannya, serta permasalahan yang mendasar dan paling sulit diatasi adalah persoalan budaya dan mentalitas bangsanya. Oleh karena itu perlu dirumuskan landasan sistem pendidikan nasional yang akan diletakkan sebagai titik acuan dalam usaha melakukan pembenahan yang berkelanjutan.

## **2. Pengelolaan Pendidikan Nasional**

Sistem pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu, relevansi, dan efisiensi manajemen

pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global sehingga perlu dilakukan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan. Terwujudnya layanan dalam penyelenggaraan pendidikan yang bermutu merupakan kewajiban pemerintah.

Pada umumnya, pendidikan di sebuah negara dijalankan dalam sebuah kerangka kerja yang dikendalikan oleh peraturan pada tingkatan yang berjenjang, seperti di Indonesia berdasarkan Konstitusi yaitu UUD '45, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri Pendidikan Nasional, Rencana Strategis Kementerian Pendidikan Nasional, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Keputusan Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan Peraturan Daerah. Setiap bentuk sistem mengendalikan kurikulum sekolah dan layanan pendukung, siapa yang akan mengajar, bagaimana sekolah dibiayai, dan otoritas komite sekolah pembuat kebijakan.

Sagala (2004: 268) mengungkapkan bahwa kebijakan sentralisasi atau desentralisasi urusan pendidikan merupakan bagian dari dimensi politik dalam penyelenggaraan pendidikan. Dasar keseimbangan sentralisasi dan desentralisasi kewenangan harus memperhatikan secara kuat realitas politik. Desentralisasi secara politis juga memberi peluang yang memadai terhadap peran serta masyarakat yang optimal dalam pengelolaan pendidikan dalam suatu wadah dewan sekolah (*boards of local schools*) atau komite sekolah pada tingkat sekolah, kabupaten/kota, maupun provinsi. Wadah ini memberdayakan potensi masyarakat dalam ruang lingkup sekolah, kabupaten/kota, maupun provinsi sehingga masyarakat tersebut mempunyai tanggung jawab terhadap perolehan mutu pendidikan sesuai aturan dan ketentuan yang berlaku. Oleh karena itu, institusi pendidikan maupun masyarakat yang terkait dengan pendidikan tidak boleh buta politik. Mereka harus memperjuangkan secara politik kepentingan pendidikan, walaupun bukan sebagai anggota partai politik.

Sagala (2004: 268) juga mengemukakan bahwa desentralisasi adalah suatu strategi politik untuk mengubah pemikiran para birokrat yang menganut sifat *status quo* dengan menyerahkan wewenang pemerintah pada peringkat di bawahnya. Secara teoritik, desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintah pada peringkat hirarki di bawahnya

untuk mengambil keputusan tentang penggunaan sumber daya organisasi. Desentralisasi menyangkut ikhwal penyerahan wewenang pemerintah untuk dilaksanakan oleh pemerintah daerah melalui beberapa fungsi yang melekat padanya.

Selanjutnya Peraturan Pemerintah (PP) RI No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, Pasal 59 mengenai Pengelolaan Pendidikan oleh Pemerintah Daerah, pada ayat 1 disebutkan:

Pemerintah daerah menyusun rencana kerja tahunan bidang pendidikan dengan memprioritaskan program:

- a. wajib belajar
- b. peningkatan angka partisipasi pendidikan untuk jenjang pendidikan menengah
- c. penuntasan pemberantasan buta aksara
- d. penjaminan mutu pada satuan pendidikan, baik yang diselenggarakan oleh pemda maupun masyarakat
- e. peningkatan status guru sebagai profesi
- f. akreditasi pendidikan
- g. peningkatan relevansi pendidikan terhadap kebutuhan masyarakat
- h. pemenuhan standar pelayanan minimal (SPM) bidang pendidikan

Daerah otonom mempunyai kewenangan luas, mulai dari perencanaan, pengaturan, pelaksanaan serta evaluasi dalam hal penetapan anggaran dana berdasarkan aset yang dimiliki daerah. Bidang-bidang yang menjadi cakupan daerah menjadi tanggung jawab daerah, antara lain misalnya pendidikan. Bupati dan Walikota sebagai kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD setempat dan alokasi pendanaan setempat ditentukan oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD setempat. Sementara Dauley (2004: 70) mengemukakan bahwa esensi otonomi pendidikan itu sendiri adalah agar kebijakan pendidikan itu tidak hanya ditetapkan dari “atas” saja, tetapi lebih kebijakan dari “bawah” ke “atas” yang melibatkan dan memberdayakan potensi daerah.

Menurut Sagala (2004: 6-7) ada beberapa problematika pendidikan nasional yang patut dicatat antara lain:

1. Dalam rumusan kebijakan dinyatakan bahwa pendidikan adalah sebagai alat pembangunan nasional, namun realitas menunjukkan

bahwa kebijakan pendidikan masih cenderung sebagai alat kekuasaan yang belum menjadi prioritas pembangunan.

2. Paradigma keberhasilan baru dapat dikatakan berhasil jika memenuhi kepentingan dan harapan kekuasaan, bukan pada tuntutan perubahan dan pengembangan ilmu pengetahuan serta kebutuhan masyarakat yang kompetitif.
3. Tugas utama pendidikan dirumuskan bukan sebagai merintis masa depan mengacu pada prinsip-prinsip profesionalitas, tetapi sebagai upaya mewariskan masa lalu (*status quo*) dan berada pada ruang kegiatan rutinitas belaka.
4. Anggaran pendidikan, khususnya untuk kebutuhan kegiatan pembelajaran di sekolah yang bersumber dari APBD kota/kabupaten dan provinsi maupun yang bersumber dari APBN (pusat) dalam UUD 1945 yang telah diamandemen ditentukan anggaran pendidikan 20% dari APBN dan APBD. Penggunaannya lebih banyak untuk keperluan birokrasi dalam bentuk proyek-proyek daripada untuk kegiatan pembelajaran di sekolah.
5. Rendahnya kualitas kesejahteraan dan perlindungan terhadap profesi guru dan tenaga kependidikan, serta karier profesionalnya tidak jelas.
6. Kebijakan perubahan kurikulum tidak diuji atas dasar kebutuhan (*need assessment*) di lapangan, tetapi atas dasar kajian, perkiraan, dan kemauan para birokrat dengan mendapat pembenaran oleh para pakar yang ditunjuk oleh birokrasi tersebut.
7. Hubungan pengelolaan pendidikan antara pemerintah sebagai fasilitator dan pihak sekolah sebagai pihak yang difasilitasi amat kompleks dan birokratis.
8. Biaya pendidikan yang harus ditanggung orang tua cukup mahal, khususnya bagi sekolah-sekolah favorit. Di samping itu, sebagian masyarakat tidak tahu apa sebenarnya yang mereka butuhkan untuk pendidikan anaknya yang disediakan oleh sekolah.
9. Pasar kerja bagi lulusan sekolah labil, khususnya sekolah menengah dan kejuruan, sehingga setiap tahun angka pengangguran lulusan sekolah menengah terus bertambah.
10. Tekanan ekonomi yang kuat dan memprihatinkan (angka kemiskinan yang tinggi) bagi masyarakat luas dan mereka ini turut menanggung biaya pendidikan.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 1992 tidak dinyatakan bahwa Kantor Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan maupun Dinas Pendidikan di Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagai institusi pendidikan yang diurus atas dasar profesionalisme kependidikan. Demikian pula dengan persyaratan para pimpinan birokrasi pendidikan itu tidak menekankan personil yang berlatar belakang tenaga kependidikan. Hal ini menyiratkan makna bahwa unsur pimpinan Dinas Pendidikan di Provinsi dan Kabupaten/Kota merupakan perpanjangan tangan Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab langsung kepada Kepala Daerah. Oleh karena itu persyaratan untuk menjadi Kepala Dinas Pendidikan beserta pejabat struktural di lingkungan dinas tersebut adalah sama dengan persyaratan yang berlaku bagi pengangkatan pejabat struktural pada Pemerintah Daerah yaitu atas dasar golongan ruang kepangkatan, pendidikan kedinasan eselon jabatan sebelumnya, dan DP3 terakhir, bukan berdasarkan profesionalisme pendidikan yang dicerminkan dengan kepemilikan ijazah ilmu pendidikan dan keguruan serta pengalamannya dalam bidang manajemen pendidikan. Pernyataan ini diperjelas pada Pasal 4 ayat 1 dalam PP No. 38/1992 yang menyebutkan bahwa hirarki yang diberlakukan untuk tenaga pendidik di masing-masing satuan pendidikan didasarkan atas dasar wewenang dan tanggung jawab dalam kegiatan belajar mengajar, namun ayat 2 pasal ini mengatakan hirarki yang diberlakukan untuk tenaga kependidikan yang bukan tenaga pendidik didasarkan pada pengaturan wewenang dan tanggung jawab dalam bidang pekerjaan masing-masing. Hal ini menjadikan jenjang karir bagi tenaga kependidikan pada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota tidak mampu memberikan jaminan rasa aman dan kenyamanan dalam bekerja bagi para personil itu.

Tujuan yang sesungguhnya dari gagasan otonomi daerah adalah untuk mewujudkan pengaturan, pembagian, dan pengelolaan sumber daya nasional yang adil dan berimbang. Di era otonomi daerah ini juga telah dibuat peraturan tentang perimbangan antara keuangan pusat dan daerah.

Dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Bab I Pasal 1 dijelaskan apa yang dimaksud dengan:

1. Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

2. Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.
3. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
4. DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
5. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus diri sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundang-undangan.
6. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI.
7. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus diri sendiri urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.
8. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
9. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.
10. Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.
11. Peraturan kepala daerah adalah peraturan gubernur, dan/atau bupati/walikota.
12. Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-

batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.

13. Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
14. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

Daulay (2004: 96) menyebutkan bahwa kewenangan pemerintah daerah di era otonomi dimaknai dengan keleluasaan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah. Oleh karena itu perlu adanya upaya-upaya pemberdayaan terhadap kesemua lembaga-lembaga itu, termasuk lembaga-lembaga pendidikannya.

Namun demikian, apa yang telah dikemukakan di atas bukan berarti bahwa tanggung jawab pengelolaan pendidikan hanya milik lembaga pemerintah semata. Tanpa peran serta masyarakatnya, pemerintah di dunia manapun juga tidak akan sanggup membangun dunia pendidikannya untuk menjadi negara yang maju. Dalam UU Sisdiknas No 20 tahun 2003 pada Pasal 54 ayat (1) disebutkan bahwa peran serta masyarakat dalam pendidikan meliputi peran serta perorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha dan organisasi kemasyarakatan dalam menyelenggarakan dan pengendalian mutu pelayanan pendidikan.

Inisiatif dan partisipasi aktif masyarakat sebagai hal yang dianggap penting telah dicantumkan dalam Pasal 8 Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) Nomor 20 Tahun 2003 yang menyebutkan bahwa masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi program pendidikan. Partisipasi masyarakat

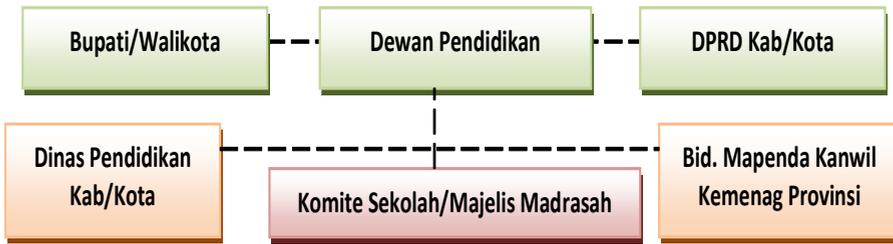
tersebut saat ini diatur dalam bentuk Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah.

Dalam rangka memwadahi kepedulian dan bantuan dari masyarakat dan stakeholders lainnya bagi pengelolaan sekolah/madrasah yang efektif, maka di tingkat kabupaten/kota telah dibentuk Dewan Pendidikan. Badan ini bersifat mandiri, tidak mempunyai hubungan hirarkik dengan lembaga pemerintahan daerah. Badan ini di kabupaten/kota berperan dalam memwadahi dan menyalurkan aspirasi dan prakarsa masyarakat dalam melahirkan kebijakan dan program pendidikan; meningkatkan tanggung jawab dan peran serta aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan; menciptakan suasana dan kondisi yang transparan, akuntabel dan demokratis dalam penyelenggaraan dan pelayanan pendidikan yang bermutu.

Peranan strategis Dewan Pendidikan Kabupaten/Kota adalah dalam membuat kebijakan dan program pendidikan, kriteria kinerja daerah dalam bidang pendidikan, kriteria tenaga kependidikan, khususnya pengawas dan kepala satuan pendidikan, dan kriteria fasilitas pendidikan seharusnya juga secara lebih intens mencakup di dalamnya perhatian dan pelayanan terhadap satuan-satuan pendidikan yaitu sekolah/madrasah yang ada di kabupaten/kota tersebut, sehingga mampu meningkatkan mutu pendidikan secara keseluruhan di daerah itu.

Bila pendidikan di sekolah berkualitas, maka hal itu akan meningkatkan loyalitas masyarakat yang dapat mengantarkan pada meningkatnya jumlah pendaftar siswa baru di sekolah itu. Dengan demikian ketersediaan dana pendidikannya juga akan terjamin dalam jangka waktu panjang karena adanya hubungan yang erat dengan para orangtua siswa dan masyarakat.

Tata hubungan antara Dewan Pendidikan dengan Pemerintah Daerah, DPRD, Dinas Pendidikan serta Komite-komite Sekolah bersifat koordinatif seperti pada Gambar 2.1.



Gambar 2. 1 Hubungan Dewan Pendidikan Dengan Instansi Terkait Di Kabupaten/ Kota

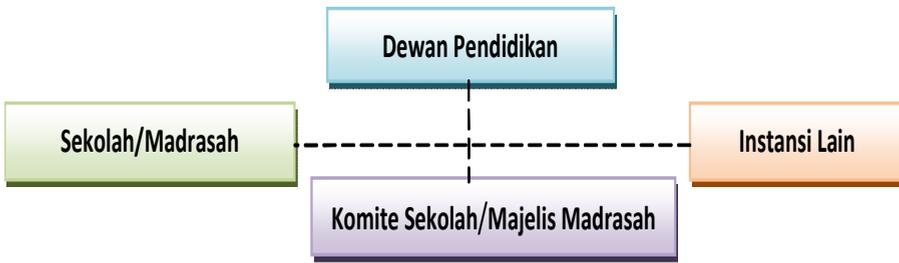
Dewan Pendidikan Kabupaten/Kota dapat merekomendasikan pengangkatan para calon kepala sekolah yang dipandang “cakap” dan “mampu” atau pemutusan terhadap kepala sekolah yang dinilai “tidak mampu” atau “bermasalah” kepada Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten/ Kota. Dalam hal kebijakan dan program pendidikan idealnya bersifat terbuka sehingga dapat diketahui oleh khalayak pendidik maupun masyarakat luas. Kriteria dan penyediaan fasilitas pendidikan juga mendapat perhatian yang besar dari Dewan Pendidikan Kabupaten/Kota dan hal ini juga idealnya bersifat terbuka. Problema pendidikan yang juga menjadi perhatian badan ini adalah bagaimana menyediakan baik SDM maupun Sumber Daya Non-SDM yang berkualitas pada waktu yang bersamaan yang dapat saling melengkapi sehingga pendidikan berkualitas dapat tercapai.

Dalam hal yang dipandang perlu, Dewan Pendidikan Kabupaten/ Kota diikutsertakan dalam kegiatan sosialisasi di tingkat provinsi. Namun segala upaya yang dapat dilakukan itu belum tentu berhasil untuk meningkatkan perhatian masyarakat di suatu daerah terhadap sekolah dan pendidikan pada umumnya, tergantung pada tingkat kepedulian dan bantuan dari masyarakat dan *stakeholders* lainnya bagi efektivitas pengelolaan sekolah di daerah tersebut yang berdasarkan pengkategorisasian menurut Sagala (2005: 153-155) berada pada rentang level yang mana dari sangat belum memadai, telah memadai, hingga sangat memadai.

Badan lain yang mewadahi dan menyalurkan aspirasi dan prakarsa masyarakat dalam melahirkan kebijakan dan program di sekolah adalah komite sekolah/majelis madrasah. Dalam Keputusan Menteri Pendidikan Nasional (Kepmendiknas) No. 044/U/2002 disebutkan bahwa komite sekolah/majelis madrasah mempunyai beberapa peran sebagai berikut:

- (1) Pemberi pertimbangan (*advisory agency*) dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan di satuan pendidikan,
- (2) Pendukung (*suppoting agency*) baik yang berwujud finansial, pemikiran maupun tenaga dalam penyelenggaraan pendidikan di satuan pendidikan,
- (3) Pengontrol (*controlling agency*) dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan di satuan pendidikan,
- (4) Memberikan masukan, pertimbangan, dan rekomendasi kepada satuan pendidikan mengenai:
  - a. kebijakan dan program pendidikan;
  - b. Rencana Anggaran Pendidikan dan Belanja Sekolah (RAPBS);
  - c. kriteria kinerja satuan pendidikan;
  - d. kriteria tenaga kependidikan;
  - e. kriteria fasilitas pendidikan, dan;
  - f. hal lain yang terkait dengan pendidikan.
- (5) Mendorong orang tua dan masyarakat berpartisipasi dalam pendidikan guna mendukung peningkatan mutu dan pemerataan pendidikan.
- (6) Menggalang dana masyarakat dalam rangka pembiayaan penyelenggaraan pendidikan di satuan pendidikan.
- (7) Melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap kebijakan, program, penyelenggaraan, dan keluaran pendidikan di satuan pendidikan.

Demikian pula dengan peranan komite sekolah/majelis madrasah di suatu daerah belum tentu dapat terpenuhi sebagaimana yang dimaksudkan dalam Kepmendiknas No.044/U/2002 tentang Komite Sekolah. Komite ini bersifat mandiri, tidak mempunyai hubungan hirarkik dengan lembaga pemerintahan. Tata hubungan antara Komite Sekolah dengan satuan pendidikan, Dewan Pendidikan, dan institusi lain yang bertanggung jawab dalam pengelolaan pendidikan dengan komite-komite sekolah pada satuan pendidikan lain bersifat koordinatif seperti pada Gambar 2.2. Dari sisi komite sekolah, semakin tinggi tingkat pendidikan dan ekonomi pengurusnya maka Komite Sekolah sebagai institusi non-birokrasi di sekolah lebih dapat berfungsi dalam mengartikulasikan aspirasi, mengkoordinasikan rancang-tindakan, isu kebijakan, dan monitoring dalam kinerja sekolah yang diwakili oleh kinerja dari kepala sekolahnya.



Gambar 2. 2 Tata Hubungan Komite Sekolah Dengan Instansi Terkait

Dalam konteks pengelolaan pendidikan nasional, rumusan tujuan pendidikan nasional yang terbaru dapat dibaca dalam UU Sisdiknas No. 20 tahun 2003 Bab II pasal 3 yang menegaskan bahwa: “Pendidikan Nasional bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab”. Namun tak pelak, rumusan-rumusan tujuan pendidikan yang sering berubah-ubah mengundang kesimpulan dari sebagian kalangan pengamat pendidikan sebagai berikut:

- a) Tujuan pendidikan nasional cukup sering berubah mengikuti perubahan situasi politik yang terjadi pada suatu masa.
- b) Tujuan pendidikan yang dirumuskan pada umumnya sangat idealistis, dan tampaknya kurang memperhatikan kemungkinan-kemungkinan kesulitan dalam pelaksanaannya di lapangan.
- c) Perubahan tujuan tampaknya tidak secara maksimal diikuti dengan perubahan strategi dan piranti yang memungkinkan tujuan tersebut dapat diwujudkan.

## B. Birokrasi Pendidikan

Birokrasi merupakan perangkat dalam kehidupan sosial masyarakat modern yang muncul sebagai tindakan nyata dari tugas utama pemerintahan suatu negara dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya. Birokrasi merupakan sistem administrasi yang dibangun oleh suatu negara yang ditujukan bagi pelayanan kepentingan rakyatnya. Dengan demikian birokrasi juga dapat dimaknai sebagai upaya untuk mengatur dan mengendalikan perilaku masyarakat agar lebih tertib. Ketertiban

di sini berkaitan dengan pengelolaan berbagai sumber daya dan pendistribusiannya secara adil kepada seluruh warga negara.

Secara etimologi, istilah birokrasi berasal dari bahasa Perancis “*bureau*” yang artinya meja yang kemudian sering mengalami perluasan makna menjadi kantor. Oleh karena itu, istilah birokrasi sering dipahami orang sebagai aturan yang dikendalikan lewat meja atau kantor. Thoha (1995) menyebutkan bahwa istilah birokrasi kemudian dikembangkan oleh Jerman yang ditandai dengan cara-cara kerja yang rasional, impersonal, dan legalistik.

Weber menyatakan bahwa birokrasi merupakan sistem kekuasaan yang menekankan aspek kedisiplinan, di mana pemimpin (superordinat) mengawasi bawahan (subordinat) secara ketat. Birokrasi bersifat legal karena tunduk pada peraturan-peraturan tertulis yang dapat dimaklumi oleh setiap orang dalam organisasi tersebut. Rasional bermakna dapat dimengerti, dipelajari, dan jelas penjelasan sebab-akibatnya. Namun Weber juga mengingatkan bahwa apabila pengawasan atasan kepada bawahannya itu tidak dilakukan pembatasan dapat berakibat pada kekuasaan yang otoriter yang dapat berakibat pada organisasi berjalan tidak rasional lagi melainkan hanya menuruti keinginan pemimpin.

Untuk mencegah otoriteranisme di atas, Weber menganjurkan pembatasan terhadap setiap kekuasaan yang ada di tubuh birokrasi melalui hal-hal sebagai berikut:

1. Kolegialitas yang merupakan sebuah prinsip pelibatan orang lain dalam pengambilan keputusan. Prinsip kolegialitas dapat diterapkan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan yang diakibatkan oleh proses pengambilan keputusan yang hanya terpusat pada satu orang atasan.
2. Pemisahan kekuasaan yang diartikan sebagai pembagian tanggung jawab terhadap fungsi yang sama antara dua badan atau lebih. Dengan adanya pemisahan kekuasaan tersebut dapat membatasi akumulasi kekuasaan meskipun kestabilannya menjadi berkurang.
3. Administrasi amatir yaitu perekrutan personil yang dapat melaksanakan suatu tugas yang harus dikerjakan, karena keterbatasan dana untuk mengerjakannya. Dalam melaksanakan tugasnya, administrasi dapat di dampingi oleh pejabat profesional di kantor tersebut.
4. Demokrasi langsung yang bermanfaat agar orang bertanggung jawab

kepada suatu majelis. Dalam pengangkatan pejabat di sini harus terlebih dahulu dilakukan *fit and proper test*. Hal ini bermanfaat agar pejabat publik yang diangkat tersebut merasa bertanggung jawab kepada seluruh rakyat yang memberikan mandat kepadanya.

5. Representasi yaitu seorang pejabat publik diangkat sebagai wakil bagi orang-orang yang memberikan suara kepadanya. Sebagai contoh dalam masalah ini yaitu partai-partai politik melalui para anggota legislatifnya yang dapat diandalkan untuk mengawasi kinerja pejabat dan staf birokrasi pemerintah sebagai bentuk tanggung jawab kepada rakyat pemilihnya.

Pada masa kini, birokrasi dapat dikatakan sebagai mesin yang menggerakkan roda kinerja organisasi, baik organisasi pemerintah maupun swasta. Namun demikian, disebabkan seringnya terjadi penerapan yang cenderung menyimpang dari tujuan yang sebenarnya, maka birokrasi sering dipandang secara keliru sebagai prosedur yang berbelit-belit, menyulitkan, dan menjengkelkan. Dari dua pandangan yang bertentangan satu sama lain dapat disimpulkan bahwa istilah birokrasi dalam masyarakat dapat dimaknai secara berbeda tergantung pada bagaimana praktik birokrasi itu dijalankan. Sebagian orang memandang birokrasi sebagai alat yang efisien dan efektif untuk memudahkan dalam mencapai suatu tujuan. Namun sebagian yang lain memandang birokrasi sebagai alat untuk mendapatkan, melanggengkan, dan menancapkan kekuasaan yang korup. Pandangan kalangan yang negatif ini menganggap birokrasi sangat kaku, ikut-ikutan secara membabi buta, tidak kreatif, ritual belaka, dan rawan terhadap penyimpangan dari sasaran sebenarnya yang hendak dicapai, hilangnya ruang pribadi, hingga munculnya perasaan terasing dari diri dan lingkungannya yang harus diabaikan, sangat mekanistik/otomatis, dan menutup diri terhadap perbedaan pendapat.

Birokrasi juga dapat dimaknai sebagai suatu sistem kerja yang berlaku dalam suatu organisasi yang mengatur secara internal maupun eksternal. Hubungan internal yaitu hubungan antara orang yang satu dengan orang yang lainnya berikutan hubungan antara manusia dengan sumber daya organisasi lainnya yang berada dalam organisasi itu sendiri. Sedangkan hubungan eksternal yaitu hubungan antara organisasi dengan pihak lain atau lingkungan di sekitarnya, baik pada level kelembagaan ataupun pada level individu.

## 1. Teori dan Konsep Birokrasi

Menurut Farel Heady (1989), birokrasi merupakan struktur yang di dalamnya terdapat hierarki, diferensiasi, dan kompetensi. Hirarki berkaitan dengan pemerinkatan jabatan yang mengakibatkan perbedaan tingkat kewenangan antar anggota dalam organisasi tersebut. Diferensiasi adalah pembagian tugas yang berbeda-beda dalam suatu organisasi kepada para personil birokrasi dalam sebuah kerangka kerja sama untuk mencapai tujuan. Sedangkan yang dimaksud dengan kompetensi adalah birokrat yang menduduki suatu jabatan sebaiknya orang yang berkompoten sesuai jabatannya itu sehingga dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya secara profesional.

Hirarki dalam birokrasi mengerucut seperti piramid yang mana semakin tinggi suatu jenjang berarti pula semakin besar wewenang yang melekat di dalamnya dan jumlahnya semakin sedikit. Hirarki wewenang ini berbanding lurus dengan hierarki tanggung jawab, artinya semakin besar wewenang maka tanggung jawabnya juga semakin besar. Dalam hirarki tersebut setiap pejabat bertanggung jawab kepada atasannya tentang segala keputusan dan tindakannya sendiri maupun yang dikerjakan oleh anak buahnya. Dalam urusan dinas yang bersifat resmi, pejabat birokrasi memiliki hak memberi perintah dan mengatur bawahannya dan menjadi kewajiban bagi para bawahan untuk mematuhi.

Hegel mengemukakan bahwa birokrasi adalah lembaga dengan kedudukan dalam struktur sosialnya yang tak berpihak serta berfungsi sebagai penghubung antara negara yang merupakan perwujudan kepentingan umum dan warga negara yang mewakili kepentingan khusus dalam masyarakat. Hegel memandang bahwa birokrasi berfungsi sebagai jembatan yang diciptakan untuk menghubungkan antara kepentingan masyarakat dan kepentingan negara yang dalam saat-saat tertentu dapat berbeda. Dengan demikian birokrasi memiliki peran yang strategik dalam rangka mempertemukan antara persepsi dan perspektif antara pemerintah dan masyarakat sehingga dapat menciptakan ketertiban dan kestabilan dalam kehidupan berbangsa.

Dari berbagai pengertian di atas, birokrasi dapat dimaknai sebagai sekumpulan tugas dan fungsi yang melekat pada suatu jabatan yang memiliki hirarki secara formal dalam sebuah organisasi yang kompleks dan terdapat kepatuhan terhadap kewenangan pejabat formal.

Konsep birokrasi dapat dipahami sebagai pengaplikasian prinsip-prinsip organisasi yang bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna administrasi. Birokrasi kadang-kadang dapat pula disamakan pula dengan administrasi publik. Dalam pengertian ini, birokrasi adalah unsur pelaksana dari administrasi publik yang bertujuan agar pelayanan kepada masyarakat, pelanggan, atau klien dapat tercapai dengan efisien, efektif, dan rasional.

Birokrasi juga dapat dipahami sebagai administrasi yang dilaksanakan oleh para pegawai dalam suatu organisasi. Birokrasi dapat dikenali dengan adanya segenap proses yang dirancang berdasar pengetahuan teknis yang disesuaikan dengan struktur organisasi yang dibutuhkan agar proses-proses tersebut berdaya guna dan berhasil guna secara optimal dan adanya aturan-aturan yang rasional.

Birokrasi dapat diterapkan pada berbagai organisasi, seperti bidang pemerintahan, bisnis/perdagangan dalam skala besar dengan wilayah usaha yang terbentang luas, lembaga nirlaba internasional, dan perguruan tinggi. Namun birokrasi yang dirancang dengan buruk atau berlebihan justru akan memunculkan proses yang ruwet, lamban, boros, dan justru menimbulkan ketidakadilan. Birokrasi yang seperti ini cenderung diselewengkan menjadi lebih melayani diri dan kepentingan kliennya daripada tujuan semulanya yaitu mendahulukan kepentingan umum. Tidak jarang ia juga menjadi alat politik dari suatu kekuatan politik tertentu. Sementara pemahaman birokrasi secara ilmiah harus meliputi upaya pengujian hubungan administratif dan aparatur manajerial dalam konteks sosial yang khas dimana birokrasi itu diciptakan.

Birokrasi dapat dipandang sebagai rasionalisme prosedur pemerintahan dan aparat administrasi publik. Menurut Weber, birokrasi dapat dilihat sebagai pekerjaan yang rutin dari pejabat dan staf pegawai yang menjalankan proses administrasi persis seperti bekerjanya mesin pada proses produksi. Sementara konsep birokrasi yang sering disebut dengan *Parkinson Law* menjelaskan bahwa setiap instansi pemerintah cenderung menambah jumlah pejabat struktural dan staf pegawainya, menciptakan tugas baru bagi jajaran birokasinya sendiri yang sering diragukan fungsi dan dampaknya bagi sistem, sehingga mengakibatkan tidak seimbang antara jumlah pegawai dengan beban kerja personilnya. Ada juga pendapat lain yang menyatakan bahwa, birokrasi sebenarnya tak lain hanyalah sebagai pembentukan

jaringan kekuasaan yang luas dan efektif untuk mengendalikan kegiatan masyarakat yang disebut Orwelisasi.

Ilmuwan sosial yang berpengaruh besar dalam pengembangan teori birokrasi adalah Max Weber yang berkebangsaan Jerman. Ia juga ahli hukum yang terkenal dengan karyanya yang berjudul *wirtschaft und gesellschaft* (teori organisasi sosial dan ekonomi). Di dalam buku yang ditulis oleh Weber itu dapat ditemukan konsep ideal tentang birokrasi. Ia banyak mengungkapkan hubungan timbal balik antara peran birokrasi dengan kehidupan politik.

Weber menjelaskan bahwa berbagai tugas birokrasi dibagi dalam kegiatan-kegiatan dari berbagai bagian pemerintahan dengan fungsi yang berbeda-beda dan terpisah. Dengan dibentuknya pembagian kerja tersebut, maka telah terjadi spesialisasi fungsi dan pembagian tanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas dan pekerjaan dari masing-masing bagian itu, sehingga tujuan organisasi dapat tercapai melalui kinerja yang efektif dari seluruh aparturnya.

Kegiatan pemerintahan diatur oleh suatu sistem aturan main yang meliputi perumusan tanggung jawab dari para pemegang jabatan di berbagai level dan koordinasi berbagai tugas yang berbeda dan menjamin terciptanya keseragaman pelaksanaan berbagai kegiatan itu. Sistem aturan birokratik ini harus dipatuhi dengan konsisten. Tugas-tugas birokrasi memiliki tingkat kerumitan yang berbeda-beda, dari tugas-tugas setingkat juru atau tukang oleh pegawai staf yang sifatnya rutin hingga tugas-tugas kebijakan strategik oleh pejabat eselon I yang membutuhkan keahlian, pengalaman, dan landasan keilmuan yang menopangnya. Namun para pejabat birokrasi itu dalam bekerja harus berorientasi impersonal. Mereka harus menilai kinerja dari para bawahannya, bukan melihat pada siapa orangnya yang mengerjakan suatu tugas maupun dengan anggota masyarakat mana yang dilayaninya. Tindakan yang bersifat impersonal tersebut akan menghasilkan perlakuan yang tidak diskriminatif kepada siapapun sehingga akan mendorong kepemimpinan demokratis dan egaliter dalam sistem administrasi.

Jabatan dalam birokrasi pemerintah adalah jabatan karir. Berbagai jabatan dalam birokrasi pemerintah dicapai melalui penunjukan (*appointed*) yang merupakan promosi atau jenjang karir bagi seorang pegawai dengan mempertimbangkan masa kerja dan prestasinya. Seorang birokrat lebih mempertanggungjawabkan segala pekerjaannya kepada atasannya

dalam struktur pemerintahan, ketimbang bertanggungjawab langsung kepada publik. Birokrasi di sini berfungsi sebagai sarana untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan dengan efektif dan efisien.

Model birokrasi yang ideal dari Weber di atas beranggapan bahwa birokrasi menjalankan fungsi administratif dalam pelaksanaan kebijakan publik yang dibuat melalui proses dan mekanisme politik yang dilakukan oleh orang-orang yang menduduki jabatan politik, bukan oleh birokrat karir. Dengan pemisahan administrasi dari proses politik secara langsung tersebut, jajaran birokrasi diharapkan dapat bersikap netral secara politik. Artinya, pejabat birokrasi di sini sebagai pejabat negara sebenarnya tidak dapat dipengaruhi oleh siapa dan dari partai manapun pejabat politik yang menjadi pimpinan mereka, sehingga mereka dapat tetap berkonsentrasi dalam melaksanakan tugas-tugas sebagai pelayan rakyat keseluruhan dan menjaga netralitasnya secara politik.

Weber sebenarnya tak pernah secara khusus membangun sebuah teori birokrasi. Sebagai ilmuwan sebenarnya pada masa itu ia tengah melakukan konseptualisasi sejarah dan menyajikan teori-teori umum dalam bidang sosiologi, hingga akhirnya ia terkenal dengan teori mengenai birokrasinya. Ia tertarik untuk mengamati organisasi negara yang dijalankan pemerintah yang berkuasa pada masa itu. Birokrasi yang telah dikembangkan untuk menjalankan kebijakan negara yang bercorak patrimonial di Jerman itu menurut Weber kurang efektif. Ia menemukan dan menyadari dampak negatif dari pemusatan kekuasaan pejabat di dalam birokrasi, karena peraturan yang telah dibuat mungkin saja rasional, tetapi aparat yang menjalankan aturan tersebut belum tentu semuanya bertindak rasional bagi kepentingan organisasi. Dapat saja terjadi justru ada oknum-oknum pejabat yang memanfaatkan birokrasi bagi kepentingan pribadi mereka. Dari analisis terhadap hasil pengamatannya itulah kemudian Weber memperkenalkan konsep birokrasi sebagai sebuah organisasi yang legal rasional.

Menurut Weber, bahwa suatu tipe birokrasi yang ideal itu sebenarnya terletak pada rancang bentuknya yang mampu menjadi pemecahan masalah yang tepat pada waktu, tempat, dan situasinya ketika birokrasi itu dibangun. Tantangan bagi birokrasi untuk menjadi bentuknya yang ideal itu adalah pada kenyataan bahwa birokrasi memang tidak fleksibel dan adaptif terhadap perubahan sosial, dirancang untuk semua orang sehingga memang dari awalnya dicapai dengan jalan mengkompromikan kepentingan

dari berbagai pihak yang saling bertentangan, dan keunikan dari setiap individu yang menjadi personil dalam jajaran birokrasi.

Pandangan Weber yang komprehensif terhadap birokrasi di atas tak luput dari sejumlah kritik para ahli lainnya yang terdiri dari sosiolog, teoretisi manajemen, hingga praktisi administrasi negara, seperti: Robert K. Merton, Philip Selznick, Talcott Parsons, Alvin Gouldner, R. G. Francis, R. C. Stone, Rudolf Smend, Reinhard Bendix, Carl Friedrich, dan Peter Blau yang seluruhnya dimuat dalam karya Martin Albrow yang mengungkapkan kelemahan Birokrasi Weber sebagai berikut:

1. Birokrasi dalam pengertian Weber dapat menjadi sarang bagi para birokrat yang berkuasa untuk membentuk solidaritas kelompok secara keliru sehingga mereka dapat merancang peraturan sebagai alat untuk mencapai tujuan kelompoknya sendiri serta melakukan resistensi terhadap perubahan yang mengutamakan kepentingan publik yang ditandai dengan telah terjadinya kegagalan dalam administrasi yang pada akhirnya dapat menyebabkan konflik dengan individu-individu warganegara.
2. Keobjektifan sistem promosi dan penilaian terhadap prestasi dalam birokrasi seringkali masih dipertanyakan, sehingga dapat memunculkan konflik di dalam birokrasi yang menimbulkan pertanyaan yang dapat sering muncul dalam diri para aparatur birokrasi terhadap siapa yang pantas untuk ditaati? Orang yang memiliki kewenangan semata karena faktor *like or dislike* dari atasan atau orang yang memang benar-benar memiliki keahlian yang dibutuhkan meskipun ia tidak mempunyai jabatan? Dasar kepatuhan dalam suatu organisasi pada konflik antara otoritas birokrasi dan otoritas profesional seperti itu akan berbeda. Pada tipe otoritas birokrasi yang berorientasi pada pemberian hukuman terhadap para personil yang dianggap membangkang, para anggota birokrasi berpura-pura setuju dengan peraturan yang represif terhadap mereka oleh birokrat otoriter. Namun pada tipe otoritas birokrasi yang representatif, kepatuhan dari para anggota organisasi datang dengan kerelaan dan memandang peraturan sebagai kebutuhan berdasarkan pertimbangan teknis dan mewakili kepentingan mereka sendiri. Dua sikap yang berbeda terhadap peraturan ini akan berdampak yang sangat berbeda terhadap proses perkembangan yang dialami suatu organisasi.

Sebagai jalan tengah dari kedua tipe otoritas birokrasi itu, dapat ditempuh langkah yang meskipun pada dasarnya melarang impersonalitas dan berpedoman pada prosedur yang telah ditentukan, namun dalam prakteknya para staf birokrasi dapat mengambil kebijaksanaan dengan menyesuaikan tindakan mereka dengan keadaan-keadaan yang cocok dengan kebutuhan-kebutuhan individu tanpa melanggar peraturan atau prosedur yang berlaku.

3. Kesalahpahaman tentang administrasi sebagai mesin rasional belaka di mana para pejabat birokrasinya dianggap sebagai pengemban fungsi-fungsi teknis saja, padahal para pejabat itu semestinya dipandang sebagai makhluk sosial dan berbudaya yang secara aktif mengemban fungsi-fungsi tertentu dalam membangun peradaban suatu bangsa. Apa yang dilakukan oleh manusia-manusia seperti itu ditentukan oleh keseluruhan budaya, yang diorientasikan melalui fungsi-fungsinya, dan pada gilirannya membantu menentukan hakikat dari peradaban tersebut.
4. Undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif dapat ditaati dengan penuh kesadaran apabila peraturan tersebut berakar dari nilai-nilai agama, sosial, dan politik yang sudah membudaya dalam masyarakatnya. Semua peraturan yang dibuat untuk mengatur segi kehidupan tertentu, dan untuk menentukan suatu peristiwa yang terjadi sudah sesuai atau melanggar peraturan, seorang pejabat harus mampu memberikan alasan-alasan yang tepat sebagai pertimbangan bagi dirinya dalam menentukan sebuah keputusan yang akan dibuatnya. Dalam membuat pertimbangan tersebut, seorang pejabat birokrasi tak jarang menghadapi sebuah dilema. Pada satu sisi, jika ia menerapkan undang-undang itu secara kaku sesuai apa adanya yang tersurat, ia akan dianggap sikapnya terlalu birokratis. Namun, pada sisi lain, jika ia terlalu mudah mengambil kebijaksanaan secara pribadi dengan pertimbangan kemanusiaan, yang mana hal itu tidak tertulis di dalam suatu undang-undang, maka tindakannya dapat dianggap sebagai suatu penyalahgunaan kekuasaan dengan telah melanggar hak prerogatif dari badan legislatif.
5. Seorang birokrat harus bertindak sesuai aturan yang tertulis. Namun pada kenyataannya, dapat dikatakan bahwa peraturan-peraturan yang paling sempurna sekalipun sebenarnya tetap masih ada celah bagi tindakan yang belum diatur di dalamnya. Oleh karena itu, sudah

semestinya seorang birokrat memiliki ruang bertindak di luar ketentuan teknis atau instruksi. Penekanan Weber terhadap otoritas membuat organisasi sipil diperintah secara otoriter seperti organisasi militer. Dalam birokrasi yang organisasinya paling rasional sekalipun hendaknya tetap harus memiliki keluwesan pandangan dalam menangani atau mengatasi situasi maupun kondisi tertentu yang rumit atau dilematis.

6. Para pejabat birokrasi tanpa adanya pertimbangan terhadap aturan-aturan formal dan sikap-sikap manusia dalam menghadapi lingkungan yang berubah akan terbelenggu oleh seperangkat undang-undang yang ada yang kaku sifatnya. Sementara tujuan organisasi baru dapat dicapai apabila terdapat peluang bagi terjadinya perubahan secara terus-menerus di dalam struktur birokrasi. Oleh karena itu, identifikasi terhadap tujuan-tujuan organisasi secara holistik oleh pejabat birokrasi yang diikuti oleh penyesuaian tindakan sesuai dengan persepsinya tentang keadaan yang berubah untuk menghasilkan administrasi yang tepat guna, hendaknya justru ditekankan sebagai bekal kemampuan antisipatif dan inovatif bagi para pejabat birokrasi.

Birokrasi dapat dikategorikan sakit apabila telah memperlihatkan gejala pemborosan, lamban, tujuannya hanya merupakan reaksi tamal sulum terhadap kelemahan atau masalah-masalah yang timbul, misalnya tidak jelas, pelayanan publik yang buruk, terlalu sentralistik, tidak produktif, alergi terhadap kritik yang membangun dan pengawasan publik, mengedepankan kepentingan pribadi atau kelompok, hubungan antara atasan dan bawahan bersifat eksploitatif, tidak realistik-pragmatik, dan penyalahgunaan wewenang telah merajalela dalam tubuh birokrasi tersebut.

Martin Albrow, seorang sosiolog dari Inggris, mengemukakan konsep birokrasi di era modern ini sebagai organisasi yang di dalamnya orang menerapkan kriteria rasionalitas terhadap tindakan mereka, berbeda dengan pemahaman tentang organisasi rasional seperti yang dikemukakan Weber. Menurut Albrow, rasional dalam kajian sosial bukan berarti semuanya dapat diukur dengan pasti dan jelas, karena dalam penelitian sosial tak pernah menghasilkan sesuatu yang pasti sesuai hipotesis yang dibangun. Birokrasi merujuk pada teknis dan susunan kegiatan yang rasional sebagai mode pengorganisasian pada organisasi-organisasi besar yang kompleks agar dapat berjalan secara mantap dan efisien untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi.

Dalam pandangan Albrow, birokrasi sebagaimana yang diperkenalkan Weber menyimpan ketidaksempurnaan dalam struktur dan fungsi bagi pengelolaan yang diperuntukkan bagi organisasi-organisasi berskala besar. Kritik Albrow terhadap masalah tersebut, yaitu diperlukan adanya keberanian untuk memberikan peluang bagi penerapan administratif yang kritis dan kreativitas manajerial yang merupakan kebalikan (*antitesis*) dari kekakuan dan impersonalisasi dalam birokrasi. Bagi Albrow, birokrasi sebagai organisasi yang tidak mampu mengoreksi perilakunya dengan cara belajar dari kesalahannya karena selalu beranggapan bahwa peraturan yang dibuat sebelumnya sudah bagus, padahal peraturan yang baik sekalipun di masa lalu belum tentu tetap baik dengan perubahan yang terjadi di masa selanjutnya, sedikit inisiatif, lamban dalam pelayanan, mengutamakan formalitas, tumpang tindih, dan bagian-bagiannya cenderung tersekat-sekat tak terintegrasi. Lebih parahnya, aturan-aturan di dalam birokrasi sangat mudah disalahgunakan para aparaturnya untuk kepentingan pribadi.

Dalam hal birokrasi sebagai administrasi negara/publik, Albrow sependapat dengan Weber yang mengemukakan bahwa birokrasi merupakan komponen sistem politik, baik administrasi pemerintahan sipil atau publik. Kedua ahli tersebut memandang bahwa birokrasi merupakan pelaksanaan kekuasaan oleh para administrator yang profesional. Para pejabat birokrasi diberikan kewenangan dan keistimewaan (*privilege*) sesuai dengan tingkatan masing-masing dalam strukturnya untuk mengatur dan melakukan sesuatu. Dalam struktur birokrasi, staf-staf administrasi yang menjalankan fungsi dan otoritas dari suatu bidang pekerjaan yang dilakukan sebagai rutinitas menjadi bagian penting. Birokrasi melibatkan seluruh pegawai pemerintah dan merupakan sistem administrasi holistik, termasuk di dalamnya meliputi pengalokasian barang dan jasa dalam suatu pemerintahan. Kebijakan-kebijakan suatu negara diimplementasikan melalui mesin birokrasi ini.

Birokrasi sebagai sebuah bentuk organisasi berskala besar, formal, dan rasional dipandang sebagai sebuah lembaga yang ditemukan pada masyarakat modern, di mana masyarakatnya tunduk kepada aturan-aturan yang diberlakukan oleh birokrasi. Birokrasi secara efektif dapat diterapkan baik pada perusahaan swasta besar maupun birokrasi negara.

## **2. Birokrasi Dalam Administrasi Pendidikan**

Birokrasi pendidikan yang dimaksud di sini adalah penggunaan praktik-praktik birokrasi dalam pelayanan pendidikan oleh aparatur pemerintahan kepada warga negara. Birokrasi pendidikan di Indonesia, mulai dari tingkat pemerintah pusat hingga pemerintah daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, bertugas dalam menyusun kurikulum yang berlaku, menyediakan tenaga pendidik dan kependidikan, menentukan pengalokasian anggaran, pengadaan sarana dan prasarana serta perawatannya, memperhatikan pelaksanaan proses belajar mengajar, mempersiapkan sistem evaluasi pendidikan, menjamin mutu pendidikan, dan sebagainya.

Pendidikan telah mendapat perhatian yang tinggi dari para birokrasi pemerintah sebagai pembuat kebijakan. Perhatian pemerintah tersebut diwujudkan dalam berbagai kebijakan yang dihasilkan dan upaya, seperti di bidang peningkatan penghasilan guru dengan adanya tunjangan profesi sebesar satu kali gaji pokok, penetapan kualifikasi bagi guru dan tenaga kependidikan, pemenuhan fasilitas pembelajaran yang memadai, penekanan pada penerapan strategi belajar mengajar yang bervariasi di kelas disesuaikan dengan materi pelajarannya, dan peningkatan mutu lulusan yang menguasai kemampuan kompetitif. Semua tindakan tersebut bertujuan untuk meningkatkan efektivitas manajemen sekolah yang kompleks dan mutu pendidikan dari satuan pendidikan atau sekolah pada semua jenjang dan jenis pendidikan dalam rangka mencapai tujuan pendidikan nasional. Meskipun peraturan dan kebijakan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dewasa ini telah memperlihatkan kemajuan, namun di era otonomi daerah sekarang bila dilihat dari posisi kepala sekolah di hadapan birokrasi pemerintahan seperti birokrasi Dinas Pendidikan di Provinsi dan Kabupaten/Kota, sering terjadi bahwa birokrasi ini kurang memberi dorongan untuk meningkatkan kualitas pendidikan di suatu daerah. Sebagai contohnya, kewenangan kepala daerah untuk mengangkat dan memberhentikan kepala sekolah berdasarkan rekomendasi dari kepala dinas pendidikan sebagai pejabat birokrasi pendidikan di pemerintah daerah tersebut dapat berjalan dengan sewenang-wenang yang dapat menjadikan kepala sekolah tidak merasa aman dan nyaman dalam melaksanakan tugasnya di mana sekolah itu berada. Birokrasi pemerintah daerah tersebut cenderung memperlakukan kepala sekolah semata sebagai unit kerja yang menjadi bawahan mereka, bukan dipandang sebagai pemimpin institusi profesional kependidikan yang memiliki otonomi atas dasar profesional tersebut.

Perlakuan birokrasi di atas dapat menjadi penyebab rendahnya mutu pendidikan di suatu daerah. Apabila mutu pendidikan di suatu daerah rendah, maka akan berkorelasi dengan rendahnya mutu sumber daya manusia di daerah itu. Perilaku birokrat yang membatasi ruang profesional tenaga kependidikan seperti pengawas dan kepala sekolah atau para guru yang bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pendidikan di daerah itu akan berdampak pada pengelolaan pendidikan yang buruk. Namun sebaliknya pula, apabila kepala daerah dan kepala dinas pendidikan merupakan para pejabat yang visioner dan memiliki komitmen yang kuat untuk memajukan pendidikan tentu akan mendorong para kepala sekolah agar mampu menunjukkan kinerja yang baik dengan meningkatkan mutu pendidikan di sekolahnya masing-masing.

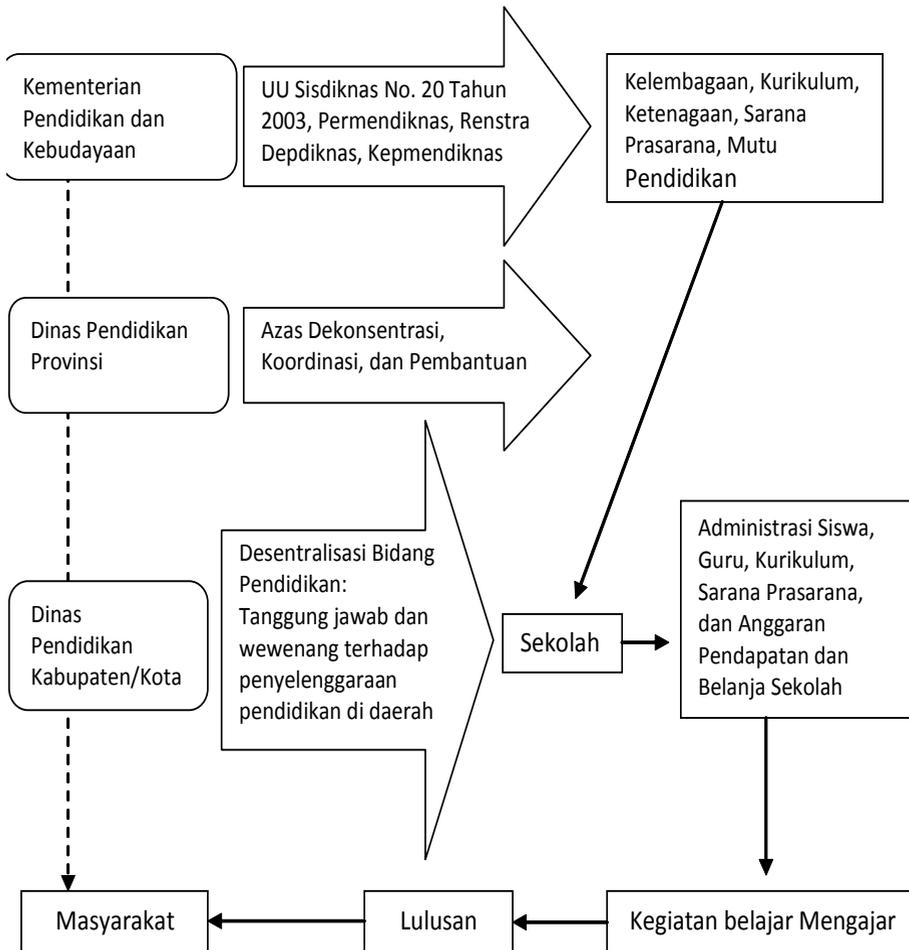
Dalam Bab XIV Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional diatur tentang pengelolaan pendidikan, yaitu pada Pasal 50 ayat:

- (1) Pengelolaan sistem pendidikan nasional merupakan tanggung jawab Menteri.
- (2) Pemerintah menentukan kebijakan nasional dan standar nasional pendidikan untuk menjamin mutu pendidikan nasional.
- (3) Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan pada semua jenjang pendidikan untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan yang bertaraf internasional.
- (4) Pemerintah Daerah Propinsi melakukan koordinasi atas penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan penyediaan fasilitas penyelenggaraan pendidikan lintas daerah Kabupaten/Kota untuk tingkat pendidikan dasar dan menengah.
- (5) Pemerintah Kabupaten/Kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal.
- (6) Perguruan tinggi menentukan kebijakan dan memiliki otonomi dalam mengelola pendidikan di lembaganya.
- (7) Ketentuan mengenai pengelolaan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Ayat-ayat yang mengatur tentang pengelolaan pendidikan di atas mencerminkan birokrasi pendidikan nasional di Indonesia. Dalam konteks otonomi daerah birokrasi pendidikan ini dapat digambarkan seperti pada Gambar 2.3.

Di samping Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Agama sebagai bagian penting dalam dunia pendidikan di Indonesia juga menyadari pentingnya pengelolaan birokrasi pendidikan yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas dan peraturan perundangan pendidikan lainnya yang berlaku dalam pengimplementasian kebijakan-kebijakan di bidang pendidikan di lingkungan lembaga-lembaga pendidikannya. Oleh karena itu, sejalan dengan kesetaraan antara madrasah dan sekolah dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, maka manajemen di madrasah di lingkungan Kementerian Agama menjadi penting dilakukan untuk mengoptimalkan kinerja dan hasil yang dicapainya. Untuk itu jajaran Kementerian Agama RI melalui Direktorat Pendidikan pada Madrasah dari tingkat pusat, provinsi, hingga kabupaten/kota memposisikan diri untuk meningkatkan tata kelola madrasah menjadi lebih baik, yang tentunya hal tersebut akan menjadi modal utama untuk mencapai mutu pendidikan yang tinggi di madrasah sebagai lembaga resmi Kementerian Agama.

Pendidikan di madrasah di kabupaten/kota merupakan sektornya Kantor Wilayah (Kanwil) Kementerian Agama Provinsi sebagai unit organisasi induknya melalui Kepala Bidang Madrasah dan Pendidikan Agama Islam (Kabid Mapenda) dan Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota sebagai hirarki dari sebuah instansi vertikal, walaupun memang karena hal ini termasuk dalam urusan bidang pendidikan yang didesentralisasikan, maka jelas peran Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota sebagai tuan rumah yang paling berhak harus diperhatikan. Hubungan dan disain sistem organisasi antara Bidang Mapenda Kanwil Kementerian Agama Provinsi maupun Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota dapat dilihat pada Gambar 2.4.



Gambar 2. 3 Birokrasi Pendidikan Nasional

Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan Kementerian Pendidikan Nasional sebagai lembaga yang mengelola sumber daya manusia telah mengembangkan insentif atas kinerja yang dengan jelas menghubungkan kinerja dan tunjangan profesi/tunjangan kependidikan di samping gaji yang diterima bagi pengawas sekolah, kepala sekolah, dan guru terhadap strategi peningkatan kinerja. Demikian pula dengan para pejabat struktural di kantor pemerintah telah mendapatkan tunjangan jabatan struktural dan tunjangan tambahan dari pengelolaan proyek yang dialokasikan bagi bidang/seksi mereka.

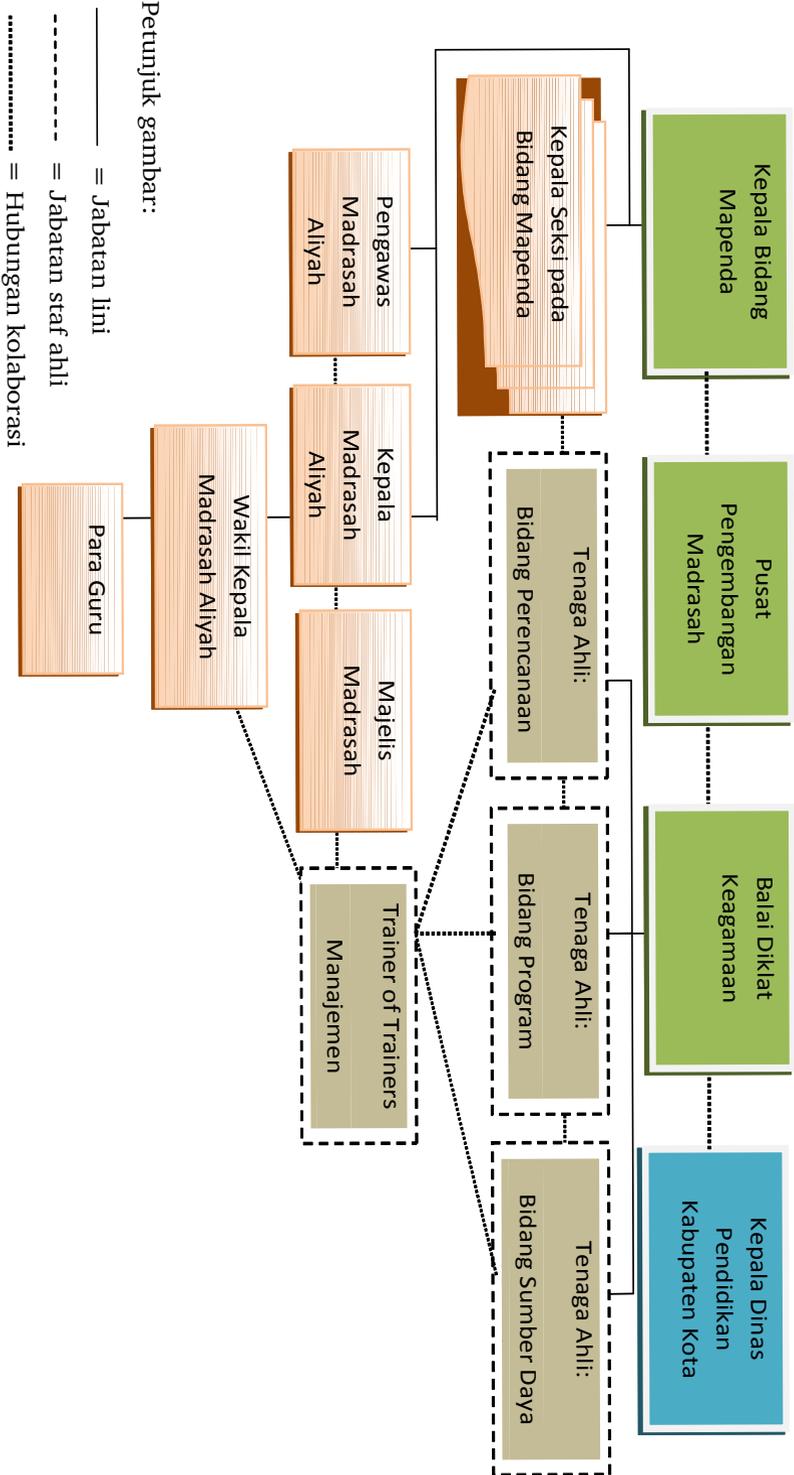
Tunjangan-tunjangan/penghasilan tambahan itu bukanlah bertujuan untuk menyejahterakan taraf ekonomi para personil itu semata, yang

lebih penting adalah tercapainya tujuan dari pemberian tunjangan-tunjangan/penghasilan tambahan itu, yaitu adanya peningkatan kinerja sehingga sasaran-sasaran maupun tujuan bagi peningkatan mutu pendidikan di sekolah dapat dicapai.

Bila tunjangan-tunjangan itu tidak dikendalikan dengan sungguh-sungguh, maka pemberian penghasilan tambahan ini hanya merupakan program “menyejahterakan personil pendidikan” yang dipahami secara salah kaprah oleh para personil yang terlibat langsung dalam urusan pendidikan ini dengan tidak ada dampaknya yang signifikan terhadap peningkatan mutu pendidikan di sekolah karena secara etis tidak ada tanggung jawab moral bagi para personil pendidikan itu untuk meningkatkan kinerjanya. Untuk itu para personil ini harus dimotivasi agar mereka menyadari untuk apa sebenarnya penghasilan mereka dinaikkan dengan jumlah yang signifikan.

Di antara kebijakan pendidikan yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan maupun Kementerian Agama yang berhubungan dengan masalah tunjangan di atas adalah:

- a. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen, pasal 16 ayat (1) dinyatakan bahwa pemerintah memberikan tunjangan profesi kepada guru yang telah memiliki sertifikat pendidik yang diangkat oleh penyelenggara pendidikan dan/atau satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru diisyaratkan bahwa pengawas sekolah pada dasarnya adalah guru yang diangkat sebagai pengawas satuan pendidikan dan kepadanya disyaratkan memperoleh sertifikat pendidik. Karena status formalnya sebagai guru, maka sertifikasi bagi pengawas sekolah/madrasah dilakukan dengan mengacu pada payung hukum ini.
- c. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional (Kepmendiknas) No: 162/U/2003 tentang Pedoman Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah.
- d. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2007 Tentang Tunjangan Tenaga Kependidikan dalam Pasal 1 dijelaskan yang dimaksud dengan Tenaga Kependidikan di antaranya adalah: Guru yang diberi tugas tambahan sebagai Kepala Madrasah Aliyah dan Pengawas Mata Pelajaran/Rumpun Mata Pelajaran pada Madrasah Aliyah.
- e. *Memorandum of Understanding (MoU) Proyek Pengembangan Madrasah.*



Gambar 2. 4 Charta Disain Sistem Organisasi Bidang Mapenda Kanwil Kementerian Agama Provinsi Maupun Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota

Dalam dokumen memorandum Madrasah Education Development Project dicantumkan bahwa Direktorat Pendidikan pada Madrasah mempunyai tugas menyelenggarakan pelayanan dan bimbingan di bidang Pendidikan pada Madrasah berdasarkan kebijakan teknis yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pendidikan Islam. Demikian pula dalam pembuatan kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan pengimplementasian Proyek Pengembangan Pendidikan Madrasah. Untuk itu suatu Panitia Pelaksana Proyek Pengembangan Pendidikan Madrasah dibentuk untuk memandu Unit Manajemen Proyek Pusat untuk menentukan arah kebijakan umumnya, koordinasi antara sektoral dan arah strategis. Para anggota panitia pelaksana proyek terdiri dari perwakilan dari Kementerian Agama, Kementerian Keuangan, Badan Perencana Pembangunan Nasional (Bappenas), Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Pendidikan Nasional.

Pada setiap proyek provinsi yang telah ditunjuk dibentuk Panitia Koordinasi Proyek atau Unit Pelaksana Teknis (UPT) untuk mengatur implementasi di tingkat provinsi (Lihat Gambar 2.5). Berikut ini adalah tugas pokoknya:

- (a) Membantu Koordinator Proyek untuk mengembangkan suatu program kegiatan tahunan di provinsi dengan mengacu pada manajemen dan perencanaan,
- (b) Mempersiapkan program-program dan pelatihan bagi pengenalan program-program manajemen kinerja berbasis hasil termasuk hubungan dengan Pusat Pengembangan Madrasah yang berperan memimpin dalam program pengkoordinasian dan pengimplementasian program,
- (c) Mempersiapkan program-program dan pelatihan untuk pengimplementasian proses perencanaan strategis dan kebijakan dan memonitor pengimplementasian dan hasil-hasil kegiatan-kegiatan perencanaan di daerah dan provinsi,
- (d) Mengkoordinasikan dan memonitor penerapan Sistem Informasi Manajemen Proyek yang berbasis sistem,
- (e) Membantu dalam monitoring dan pengevaluasian semua kegiatan yang berhubungan dengan pengenalan pada Proyek Pengembangan Pendidikan Madrasah dan pendekatan perencanaannya.

Dalam dokumen Rencana Strategis (Renstra) Departemen Pendidikan Nasional 2005-2009 yang diterbitkan oleh Pusat Informasi dan Humas Departemen Pendidikan Nasional (2007: 10) disebutkan bahwa sesuai

Ketentuan Umum Penjelasan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) berkewajiban untuk mencapai Visi Pendidikan Nasional sebagai berikut:

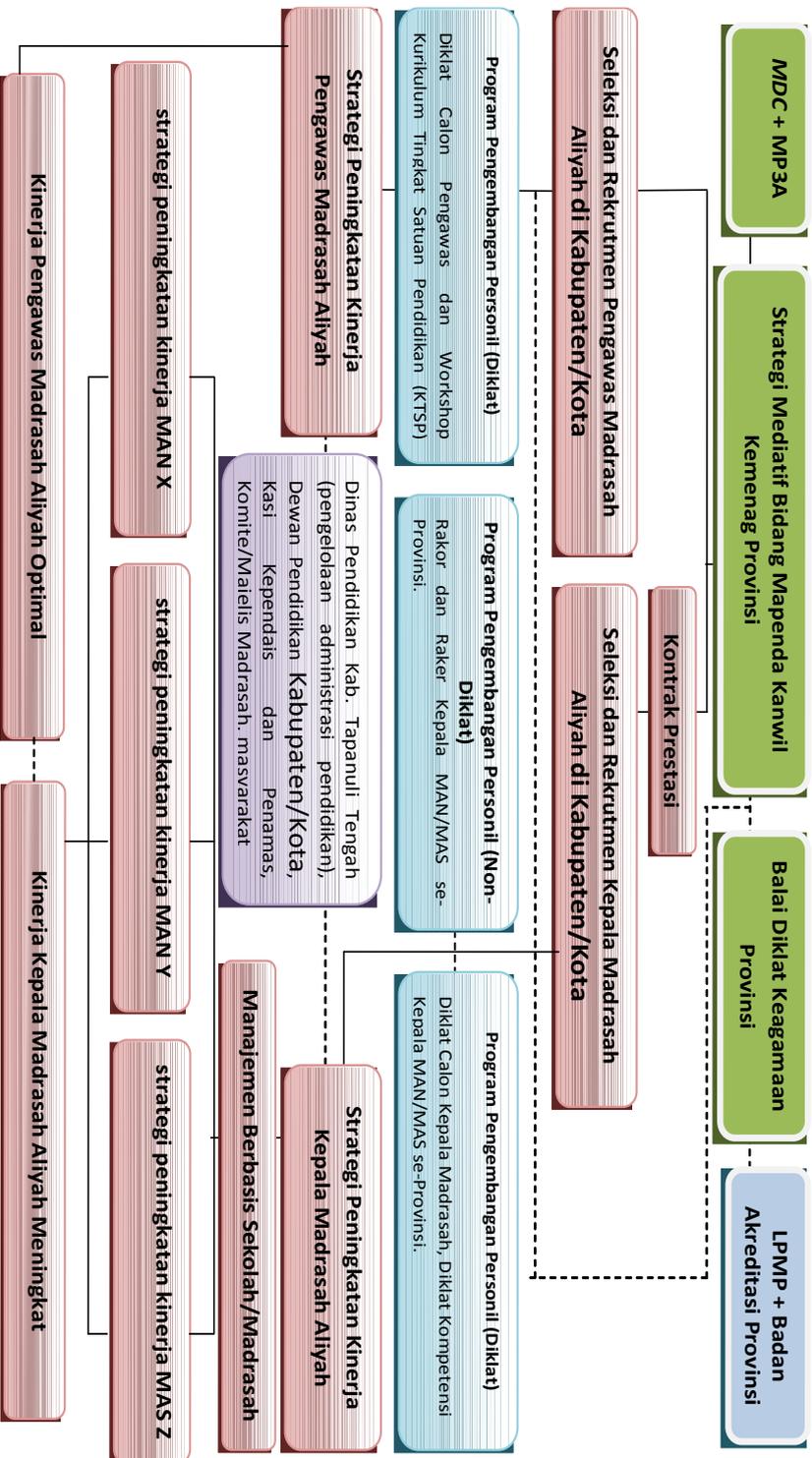
Terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah.

Dalam dokumen Rencana Strategis Kementerian Pendidikan Nasional tahun 2010-2014 (2010: i) diterangkan bahwa disusun berdasarkan Undang-Undang (UU) No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, serta Peraturan Presiden No. 5 tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014. Renstra Kemdiknas 2010-2014 mengacu pada visi RPJMN 2010-2014 yaitu Indonesia yang sejahtera, demokratis, dan berkeadilan; arahan Presiden untuk memperhatikan aspek *change and continuity*, *de-bottlenecking*, dan *enhancement* program pembangunan pendidikan; serta Rencana Pembangunan Pendidikan Nasional Jangka Panjang 2005-2025 yang telah dijabarkan ke dalam empat tema pembangunan pendidikan, yaitu peningkatan kapasitas dan modernisasi (2005-2009), penguatan pelayanan (2010-2015), penguatan daya saing regional (2015-2020), dan penguatan daya saing internasional (2020-2025).

Renstra Kementerian Pendidikan Nasional tahun 2010-2014 disusun sebagai pedoman dan arah pembangunan pendidikan yang hendak dicapai dalam periode 2010-2014 dengan mempertimbangkan capaian pembangunan pendidikan hingga saat ini. Renstra Kemdiknas disusun melalui berbagai tahapan, termasuk interaksi dengan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) pendidikan di pusat dan daerah, serta partisipasi seluruh pejabat Kemdiknas. Renstra Kementerian Pendidikan Nasional Tahun 2010-2014 merupakan dasar dan pedoman bagi Unit Eselon I, II dan Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Kementerian Pendidikan Nasional, dan sebagai acuan bagi SKPD Pendidikan di Provinsi dan Kab/Kota dalam menyusun (1) Rencana Strategis (Renstra); (2) Rencana Kerja (Renja); (3) Rencana/Program Pembangunan lintas sektoral bidang Pendidikan; (4) Koordinasi perencanaan

dan pengendalian kegiatan Pembangunan lingkup Pendidikan Nasional; (5) Laporan Tahunan; dan (6) Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP).

Dokumen Rencana Strategis Kemdiknas ini merupakan revisi dari Renstra Kemdiknas yang sudah disahkan berdasarkan Permendiknas No. 2 Tahun 2010 tanggal 27 Januari 2010, sehubungan dengan perubahan struktur Kemdiknas berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 67 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 Tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara Serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara, tanggal 2 Desember 2010. Renstra ini perlu dipahami dan dimanfaatkan oleh seluruh jajaran Kementerian Pendidikan Nasional serta para pemangku kepentingan pendidikan dalam menyusun perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian program pembangunan bidang pendidikan secara sinergis dan berkesinambungan.



Gambar 2. 5 Jalur Penurunan Strategi Peningkatan Kinerja Pengawas dan Kepala Madrasah Aliyah di Kabupaten/Kota

Keterangan Gambar 2.5:

————— : Garis Perintah

----- : Garis Koordinasi

MDC : *Madrasah Development Center (MDC)* / Pusat Pengembangan Madrasah

MP3A : Majelis Pertimbangan dan Pemberdayaan Pendidikan Agama dan Keagamaan

LPMP : Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan

Dalam dokumen Rencana Strategis Kementerian Pendidikan Nasional 2010-2014 (2010: 1) Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Sejalan dengan pembukaan UUD itu, batang tubuh konstitusi tersebut di antaranya Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28 C ayat (1), Pasal 31, dan Pasal 32, juga mengamanatkan bahwa pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang. Sistem pendidikan nasional tersebut harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global. Untuk itu, perlu dilakukan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan.

Pendidikan merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia dan untuk itu setiap warga negara Indonesia berhak memperoleh pendidikan yang bermutu sesuai dengan minat dan bakat yang dimilikinya tanpa memandang status sosial, status ekonomi, suku, etnis, agama, dan gender. Pemerataan akses dan peningkatan mutu pendidikan akan membuat warga negara Indonesia memiliki kecakapan hidup (*life skills*) sehingga mendorong tegaknya pembangunan manusia seutuhnya serta masyarakat madani dan modern yang dijiwai nilai-nilai Pancasila, sebagaimana yang telah diamanatkan dalam UU No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Dalam Bab IV dokumen Renstra Kemdiknas 2010-2014 (2010: 60-61) dicantumkan bahwa reformasi birokrasi merupakan inti dari berbagai

program prioritas guna meningkatkan kualitas pelayanan publik. Kemdiknas menjadi salah satu dari 13 Kementerian yang harus menyelesaikan reformasi birokrasi pada tahun 2010/2011. Reformasi birokrasi sangat diperlukan sejalan dengan tanggung jawab yang semakin besar karena harus mengelola anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN/APBD. Berdasarkan kajian awal reformasi birokrasi pada tahun 2009, reformasi birokrasi dilaksanakan antara lain melalui kebijakan-kebijakan sebagai berikut:

- (1) Restrukturisasi organisasi yang mendukung visi dan misi Kemdiknas;
- (2) Penyempurnaan tata laksana;
- (3) Peningkatan kualitas sumber daya manusia;
- (4) Pengembangan sistem pengukuran dan remunerasi berbasis kinerja;
- (5) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi.

Dalam Renstra Kemdiknas 2010-2014 juga dicantumkan tentang koordinasi antar Kementerian dan/atau Lembaga Pemerintah serta Pusat dan Daerah, karena kondisi saat ini masih dirasa banyak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan kegiatan antar Kementerian/Lembaga maupun antar pusat dan daerah serta kurang terintegrasinya penetapan prioritas serta target kinerja pendidikan di pusat dan di daerah. Sesuai dengan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, telah diatur pembagian urusan antara Kemdiknas, Kementerian/Lembaga lainnya, serta pemerintah daerah dalam pengelolaan pendidikan.

Koordinasi di atas dijalankan dengan mengacu antara lain pada kebijakan-kebijakan sebagai berikut:

- (1) Peningkatan koordinasi antara Kemdiknas dengan Kementerian/Lembaga terkait untuk mensinergikan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi pendidikan
- (2) Peningkatan koordinasi antara Kemdiknas dengan pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten dan kota serta satuan pendidikan untuk mensinergikan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi pendidikan

Dalam dokumen Renstra Depdiknas 2005-2009 (2007: 13) dapat dilihat tata nilai ideal (lihat Tabel 2.2 Tata Nilai Depdiknas) yang dikembangkan Depdiknas pada masa penyusunan Renstra Depdiknas 2005-2009 itu bagi keberhasilan dalam melaksanakan proses pembangunan pendidikan

sesuai dengan visi dan misi yang telah ditetapkan. Tata nilai tersebut akan menyatukan hati dan pikiran seluruh pegawai dalam usaha mewujudkan visi dan misi Depdiknas.

Dalam manajemen kelembagaan di Depdiknas pada masa 2005-2009 ini diterapkan IPO (*Input-Process-Output Values Framework*) yang merupakan suatu pendekatan terstruktur dalam mengidentifikasi, menjabarkan, menyepakati, dan mendokumentasikan falsafah manajemen suatu organisasi dalam artian nilai-nilai apa yang perlu diperhatikan dalam mengelola input, proses, dan output secara konsisten dengan prinsip-prinsip dan keyakinan yang diperlukan oleh seluruh organisasi dalam mewujudkan *desired end-state*-nya.

Kemudian dalam dokumen Renstra Kemdiknas 2010-2014 (2010: 28), Tata Nilai Kemdiknas itu diperas menjadi amanah, profesional, visioner, demokratis, inklusif, dan berkeadilan. Dengan merujuk pada fokus pembangunan pendidikan tahun 2010-2014, dari ke enam tata nilai tersebut dipilih yang sesuai dengan fokus pada periode ini dan dirangkum dalam satu kalimat motto Kemdiknas, “Melayani Semua dengan Amanah”

Dalam dokumen Renstra Depdiknas 2005-2009 (2007: 79) juga dapat dilihat tentang sistematika pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan Renstra itu. Untuk menyelaraskan dan menserasikan visi, misi, dan strategi dalam melaksanakan kegiatan pembangunan pendidikan nasional Depdiknas pada masa 2005-2009 menggunakan paradigma *Organising for Business Excellence (orbex)* yang merupakan konsep paradigma yang dikembangkan oleh Andrew EB Tani (1998), yang terdiri atas tujuh elemen, secara berturut-turut yakni visi, misi, strategi, infrastruktur, values, style, dan hasil yang saling terkait dan perlu secara sistematis dirumuskan, dilaksanakan, dan dievaluasi secara berkesinambungan.

Tabel 2.2 Tata Nilai Depdiknas

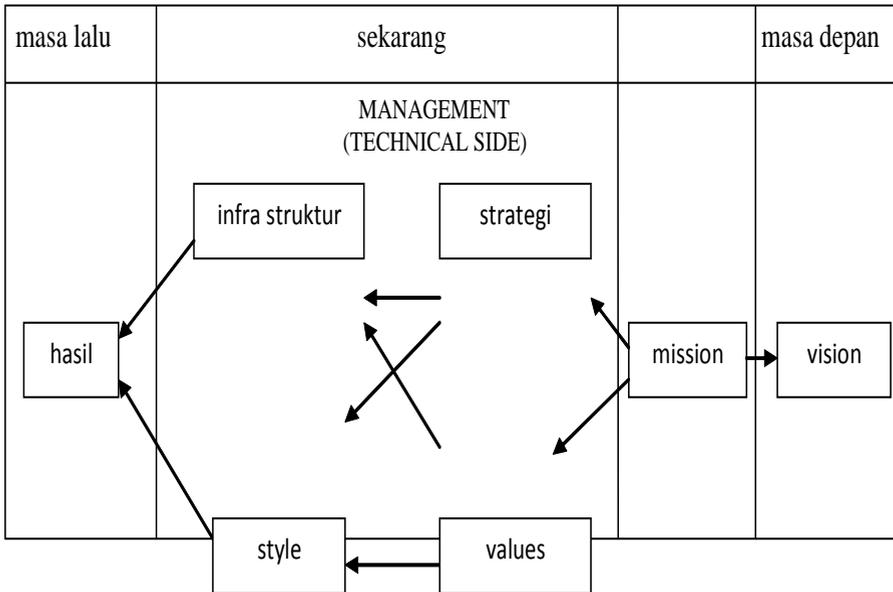
<p><b>INPUT VALUES</b>                      Nilai-nilai yang dibutuhkan dalam diri setiap pegawai Depdiknas dalam rangka mencapai keunggulan</p>	<p><b>PROCESS VALUES</b>                      Nilai-nilai yang harus diperhatikan dalam bekerja di Depdiknas</p>	<p><b>OUTPUT VALUES</b>                      Nilai-nilai yang diperhatikan oleh para <i>stake holders</i> (pihak yang berkepentingan)</p>
<p>1. Amanah</p>	<p>1. Visi bagian kanan-</p>	<p>1. Misi strategi, dan</p>
<p>2. Profesional</p>	<p>2. Menjadi teladan</p>	<p>2. Gandrung mutu tinggi</p>
<p>3. Antusias dan bermotivasi tinggi</p>	<p>3. Memenuhi</p>	<p>3. Tiga elemen lainnya -</p>
<p>4. Bertanggung jawab dan mandiri</p>	<p>4. Menginspirasi</p>	<p>4. Responsif dan aspiratif</p>
<p>5. Kreatif</p>	<p>5. Mengikuti</p>	<p>5. Dalam mengarahkan</p>
<p>6. Disiplin</p>	<p>6. Membudayakan</p>	<p>6. Demokratis, berkeadilan, dan inklusif</p>
<p>7. Peduli dan menghargai orang lain</p>	<p>7. Taat azas</p>	<p>7. Berkeadilan dan inklusif</p>
<p>8. Belajar sepanjang hayat</p>	<p>8. Koordinatif dan sinergi dalam</p>	<p>8. Berkeadilan dan inklusif</p>
<p>9. Absenteeism</p>	<p>9. Absenteeism</p>	<p>9. Absenteeism</p>

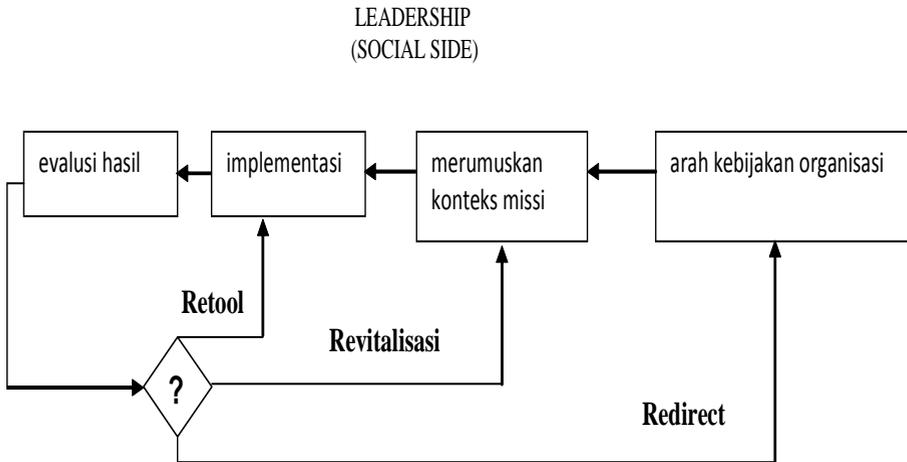
Paradigma orbeX membedakan antara *strategie excellence* dan *operating excellence*. Perumusan dan pengujian yang terus menerus dari empat elemen Visi bagian kanan- visi, Misi strategi, dan nilai-nilai – menghasilkan hal-hal yang benar untuk dilakukan, dan akan menentukan tingkat *strategie excellence* dari klien. Tiga elemen lainnya - infrastruktur, gaya, dan hasil - menjabarkan rincian dari pelaksanaan dan berdampak pada *operating excellence*. Dalam penggunaannya, keseluruhan tujuh elemen tersebut akan melingkupi suatu entitas dalam mengarahkan penetapan arah organisasi, pelaksanaan strategi, dan operasional rutin. Evaluasi hasil menunjukkan perlunya dilakukan salah satu dari tiga jenis transformasi: *Retooling*, *Revitalization* atau *Redirection*. *Retooling* dilakukan ketika penelaahan terhadap hasil yang dicapai organisasi menemukan bahwa infrastruktur dan gaya kepemimpinan menjadi kunci utama. *Revitalization* dilakukan apabila strategi dan tata nilai organisasi perlu untuk ditinjau ulang agar mendapatkan hasil yang lebih maksimal. *Redirection* hanya dilakukan apabila dianggap keberadaan organisasi perlu dikaji lebih

lanjut. Ketiga tahapan ini merupakan tingkatan dalam melakukan pemberdayaan organisasi. Untuk skema sistematika pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan Renstra dapat dilihat dalam Gambar 2. 6.

Dalam Renstra Depdiknas 2005-2009 (2007: 120) dikemukakan untuk pengimplementasian Renstra 2005-2009 tersebut, salah satu program dari Kegiatan Peningkatan Tata Kelola dan Akuntabilitas itu adalah Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) yang sarasannya untuk: (a) meningkatkan standar kompetensi teknis dan manajerial SDM, dan (b) mengembangkan kepercayaan dan citra publik (*public trust & image*).

**Paradigma orbex : *strategic excellence* dan *operating excellence***





Gambar 2. 6 Paradigma Sistematis Pengelolaan Organisasi

Dalam dokumen Renstra Depdiknas 2005-2009 (2007: 28) dijelaskan bahwa, pengelolaan pendidikan nasional menggunakan pendekatan secara menyeluruh dari sektor pendidikan (*sector-wide approach*) yang bercirikan (a) program kerja disusun secara kolaboratif dan sinergis untuk menguatkan implementasi kebijakan pada semua tingkatan, (b) reformasi institusi dilaksanakan secara berkelanjutan yang didukung program pengembangan kapasitas, dan (c) perbaikan program dilakukan secara berkelanjutan dan didasarkan pada evaluasi kinerja tahunan yang dilaksanakan secara sistematis dan memfungsikan peran-peran *stakeholder* yang lebih luas.

Oleh karena itu, jajaran Kementerian Agama sebagai pihak yang menaungi madrasah-madrasah juga harus mampu mengakomodasi pengelolaan satuan-satuan kerjanya sesuai UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan kebijakan-kebijakan pendidikan nasional di bawahnya yang berlaku sebagai landasan hukum dalam pengimplementasian UU No. 20 Tahun 2003 itu.

Implementasi Renstra Kementerian Pendidikan Nasional 2010-2014 oleh Kementerian Pendidikan Nasional, Kementerian Agama, Dinas Pendidikan Provinsi, Dinas Pendidikan Kabupaten, dan Kota, dan Kementerian/Lembaga lain terkait menuntut pengembangan sistem tata kelola tersendiri. Perlu dilakukan penataan terhadap tugas dan tanggung jawab dalam melaksanakan program dan kegiatan yang ditetapkan untuk mewujudkan

sasaran Indikator Kinerja Pendidikan Nasional. Pengembangan sistem tata kelola implementasi Renstra mencakup kegiatan penyusunan Standar Operasi dan Prosedur (SOP) dalam penyusunan, sosialisasi, dan pengendalian pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan yang dituangkan dalam Renstra.

Program di atas bertujuan untuk: (1) meningkatkan kapasitas lembaga-lembaga di pusat dan daerah, mengembangkan mekanisme tata kelola, meningkatkan koordinasi antar tingkat pemerintahan, mengembangkan kebijakan, melakukan advokasi, dan sosialisasi kebijakan pembangunan pendidikan, serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan pendidikan; (2) mengembangkan dan menerapkan sistem pengawasan pembangunan pendidikan termasuk sistem tindak lanjut temuan hasil pengawasan terhadap setiap kegiatan pembangunan pendidikan termasuk pelaksanaan desentralisasi dan otonomi pendidikan; dan (3) menyempurnakan manajemen pendidikan dengan meningkatkan otonomi satuan pendidikan dan desentralisasi pengelolaan pendidikan kepada pengelola pendidikan dalam menyelenggarakan pendidikan secara efektif dan efisien, transparan, bertanggung jawab, akuntabel serta partisipatif yang mengacu pada Standar Nasional Pendidikan.

Pengendalian terhadap implementasi Renstra dilakukan melalui pengawasan internal yang merupakan tanggung jawab dari unit utama yang membidangi pengawasan yaitu Inspektorat Jenderal untuk tingkat Kementerian, dan Badan Pengawas Daerah (Bawasda) untuk Dinas Pendidikan di provinsi, kabupaten, dan kota. Sistem pengawasan internal yang efektif dilakukan melalui pengendalian operasional dan finansial, manajemen risiko, sistem informasi manajemen, dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Tugas utama unit pengawasan internal adalah mengevaluasi, menilai, dan menganalisis semua aktivitas pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan pendidikan terhadap semua peraturan yang berlaku. Pada umumnya pengawasan internal di dalam sektor publik dilaksanakan oleh dua pihak, yaitu (i) atasan langsung dan (ii) unit pengawasan independen. Pengawasan atasan langsung termasuk yang dilakukan oleh unit pengawasan Kementerian. Sementara itu, unit pengawasan independen adalah seperti Badan Pemeriksaan Keuangan Pembangunan (BPKP) yang bertanggung jawab kepada Presiden, dan Badan Pemeriksa Keuangan yang bertanggung jawab kepada DPR-RI.

Sistem pemantauan dan evaluasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari implementasi Renstra. Pemantauan dan evaluasi bertujuan untuk mengetahui tingkat pencapaian dan kesesuaian antara rencana yang telah ditetapkan dalam Renstra Kemdiknas 2010-2014 dengan hasil yang dicapai berdasarkan kebijakan yang dilaksanakan melalui kegiatan dan/atau program pendidikan nasional di setiap satuan, jenjang, jenis, dan jalur pendidikan secara berkala.

Pelaksanaan pemantauan dan evaluasi mencakup berbagai aspek sebagai berikut: (1) penjaminan mutu, relevansi, dan daya saing; (2) pemerataan dan perluasan akses pendidikan menengah dan tinggi; (3) peningkatan tata kelola, akuntabilitas, dan kemitraan pendidikan.

Pemantauan dan evaluasi dapat dilakukan oleh pemerintah, Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP), Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan (LPMP), dinas pendidikan provinsi, dinas pendidikan kabupaten dan kota, cabang dinas pendidikan kecamatan, dan satuan pendidikan. Pemantauan yang dilakukan BSNP bertujuan untuk mengevaluasi capaian Standar Nasional Pendidikan. Sementara itu, pemantauan dan evaluasi yang dilakukan oleh Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan adalah untuk mendapatkan pemetaan capaian standar nasional yang dijadikan dasar dalam mengembangkan model intervensi, untuk meningkatkan kualitas pendidikan sehingga mencapai standar nasional serta membantu Badan Akreditasi Nasional (BAN) seperti BAN-SM, BAN-PNF, dan BAN-PT dalam mengakreditasi satuan pendidikan.

Sesuai dengan PP 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan, pemantauan dan evaluasi dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah serta institusi lain yang berkompeten. Pemantauan dan Evaluasi Renstra dilakukan secara berjenjang oleh SKPD Provinsi, Kabupaten, dan Kota, serta Satuan Pendidikan.

Dalam rangka mendukung tercapainya pemerataan dan perluasan akses pendidikan, peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing pendidikan, serta penguatan tata kelola, akuntabilitas, dan citra publik, diperlukan sistem dan teknologi informasi secara terpadu di lingkungan Kemdiknas sesuai dengan Permendiknas No. 38 tahun 2008 yang mampu meningkatkan pelayanan dan mendukung penyediaan informasi dan pelaporan bagi penentu kebijakan pendidikan dan pemangku kepentingan serta penyelenggaraan pembelajaran secara tepat, transparan, akuntabel, dan efisien.

Di antara tonggak keberhasilan (*milestones*) pembangunan pendidikan nasional yang sudah dapat diwujudkan adalah Perencanaan Strategis Kementerian Agama dan Pemerintah Daerah sejalan dengan Visi Insan Indonesia Cerdas dan Kompetitif 2025. Dengan demikian, Pokok-Pokok Kebijakan Strategis Bidang Mapenda di Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi yang merupakan bawahan langsung dari Direktorat Pendidikan di Madrasah pada Kementerian Agama, dalam perumusan dan pengimplementasiannya lebih merupakan penjabaran atau perpanjangan dari strategi Direktorat Pendidikan di Madrasah Kementerian Agama, dan strategi pada tingkat Direktorat Pendidikan di Madrasah dari Kementerian Agama telah sejalan dengan Kebijakan Pembangunan Pendidikan Nasional berikut strategi induk (*grand strategy*) yang telah dirumuskan dan diimplementasikan oleh Kementerian Pendidikan Nasional itu. Demikian pula dalam kaitan dengan Perencanaan Strategis Pemerintah Daerah, Mulyasa (2007: 32-33) mengemukakan bahwa:

visi, misi, dan strategi dinas pendidikan kota dan kabupaten harus dapat mempertimbangkan dengan bijaksana kondisi nyata sekolah/madrasah dan masyarakat, dan harus pula mendukung kebijakan nasional yang menjadi prioritas pemerintah, serta harus mampu memelihara garis kebijakan dari birokrasi yang lebih tinggi. Di samping itu, tujuan harus layak, dapat dicapai dengan kemampuan yang ada, serta memiliki gambaran yang ideal tentang kondisi pendidikan yang diharapkan di masa depan.

Sebagai konsekuensi bagi peningkatan mutu (*upgrade*) Pusat Pengembangan Madrasah dalam penjaminan mutu (*quality assurance*), Bidang Mapenda Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi pada umumnya telah melaksanakan pelatihan bagi personil kunci dalam pengelolaan madrasah, yayasan perguruan/pendidikan, dan Komite Madrasah dalam Manajemen Berbasis Madrasah (MBM), seperti pelatihan untuk Kepala Madrasah Aliyah mengenai standar nasional yang berlaku sekarang, keperluan-keperluan untuk akreditasi, dan manajemen keuangan (*financial*), pengarahan melalui *on-the-job training* bagi staf di provinsi dan kabupaten/kota, dan para pengawas (*supervisors*) madrasah bagi penerapan Manajemen Berbasis Madrasah, kinerja berbasis perencanaan (*performance-based planning*), penganggaran (*budgeting*), financial management, dukungan pengawas madrasah kepada madrasah untuk peningkatan mutu (*quality*

*improvement*), dan pemantauan (*monitoring*) serta evaluasi (*evaluation*). Pusat Pengembangan Madrasah di Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi juga telah membantu dalam perencanaan strategis untuk mengembangkan kelompok-kelompok belajar guru dan untuk memfasilitasi dan mengevaluasi.

Bidang Mapenda Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi juga telah memulai upaya bagi peningkatan isi mata pelajaran (*Subject Content Upgrading*) dan Pelatihan Metodologi Pembelajaran di kelas (*Classroom Methodology Training*). Kegiatan-kegiatan pelatihan jangka pendek berdasarkan permintaan dan kebutuhan juga dilaksanakan, terfokus terutama pada mata pelajaran sains, matematika, dan Bahasa Inggris, dan pada pelatihan Metodologi Pembelajaran di kelas.

Sementara pengembangan personil pendidikan yang diinginkan di lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi pada umumnya adalah pengembangan yang dimaksudkan untuk tumbuhnya kesadaran, pola pikir, komitmen, dan cita-cita untuk mencapai misi Bidang Madrasah dan Pendidikan Agama Islam Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi melalui struktur kebijakan personilnya.

Adapun mengenai persoalan kekurangan sarana prasarana yang tersedia, di antaranya diatasi melalui pengelolaan Bantuan Operasional Pendidikan (BOP) yang diterima Madrasah Negeri yang masuk dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Pemberian bantuan itu bertujuan untuk membantu pencapaian sasaran-sasaran peningkatan mutu di Madrasah Negeri dengan efektif.

Demikian pula dengan Pemerintah Daerah akan diperkuat dengan kerja sama yang lebih besar antara Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota dan Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota dalam perencanaan pengembangan pendidikan. Perencanaan pengembangan pendidikan itu akan dikaji ulang secara formal oleh Dewan Pendidikan Kabupaten/Kota sehingga kebutuhan-kebutuhan terhadap pendidikan dari semua unsur masyarakat di sana dapat dipenuhi dan sejalan dengan pengembangan sistem pelayanan pendidikan di daerah itu dalam upaya peningkatan mutu pendidikan di sekolah/madrasah.

Daerah otonom mempunyai kewenangan luas, mulai dari perencanaan, pengaturan, pelaksanaan serta evaluasi dalam hal penetapan anggaran dana berdasarkan aset yang dimiliki daerah. Bidang-bidang yang menjadi

cakupan daerah menjadi tanggung jawab daerah, antara lain misalnya pendidikan. Oleh karena Pemerintah Daerah yang terdiri atas Pemerintah Kabupaten atau Kota bukan bawahan dari Pemerintah Provinsi, maka Bupati dan Walikota bertanggung jawab kepada DPRD setempat dan alokasi pendanaan setempat ditentukan oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD setempat.

Dalam hal urusan birokrasi, pengelolaan madrasah berbeda dengan sekolah. Pengelolaan sekolah sepenuhnya berada di bawah wewenang Pemerintah Daerah melalui Dinas Pendidikan kabupaten/kota, sedangkan peranan Dinas Pendidikan kabupaten/kota ini dalam pengelolaan madrasah yaitu melakukan koordinasi pengelolaan administrasinya.

Di era otonomi daerah sekarang ini terbuka peluang bagi sekolah-sekolah yang berciri khas agama Islam guna mengembangkan dirinya, tanpa harus kehilangan visi dan misi sekolah yang berciri khas Islam tersebut. Madrasah berhak mendapat bantuan pelayanan kebutuhan pendanaan dan sarana pendidikan lainnya dari pemerintah daerah, karena isi (substansi) di madrasah adalah pendidikan bukan agama, yang mana pendidikan Islam termasuk bagian integral dari pendidikan nasional yang termasuk bidang yang desentralistik.

Interaksi antara Pemerintah Kabupaten/Kota dan Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota, khususnya Seksi Mapenda/Kependais dan Penamasnya dalam konteks pembangunan nasionalnya, merupakan hubungan simbiosis mutualisma bukan *superior-subordination*. Di sinilah memang dalam perencanaan strategi peningkatan kinerja madrasah yang umumnya terwakili oleh kinerja kepala madrasah harus dijauhkan atau terlindungi dari campur tangan politik lokal supaya tujuan dari program pengembangan madrasah di Kabupaten/Kota dapat tercapai dan memberikan kontribusinya bagi upaya pencerdasan seluruh masyarakat di daerah itu.

Dalam dokumen memorandum *Madrasah Education Development Project (MEDC)* dijelaskan bahwa dalam strategi peningkatan mutu pendidikan di madrasah tingkat menengah di lingkungan Kementerian Agama untuk menentukan arah kebijakan umumnya, koordinasi antar sektoral dan arah strategis telah mempertimbangkan akan pentingnya koordinasi dari unsur-unsur di jajaran Kementerian Agama, Kementerian Keuangan, Badan Perencana Pembangunan Nasional (Bappenas), Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Pendidikan Nasional.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama Dan Pendidikan Keagamaan Pasal 12, ayat:

- (1) Pemerintah dan/atau pemerintah daerah memberi bantuan sumber daya pendidikan kepada pendidikan keagamaan.
- (2) Pemerintah melindungi kemandirian dan kekhasan pendidikan keagamaan selama tidak bertentangan dengan tujuan pendidikan nasional.

Penyelenggaraan Workshop KTSP Pengawas Tingkat Dasar dan Menengah di Tingkat Provinsi diikuti oleh penyelenggaraan Workshop Penyusunan KTSP di Tingkat Kabupaten/Kota dengan penekanan pada Standar Isi, Standar Proses, Standar Penilaian, Standar Kompetensi Lulusan, dan peraturan pelaksanaannya yang dikembangkan sesuai kondisi sekolah, potensi atau karakteristik daerah, sosial budaya masyarakat setempat, dan peserta didik. Sasaran dari kegiatan tersebut adalah agar setiap sekolah atau madrasah di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota atau Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota dapat mengimplementasikan kebijakan tentang penyusunan KTSP dari Kemdiknas dengan segera.

Selanjutnya, agar efektifitas pencapaian tujuan/objektif pendidikan di suatu daerah dapat ditingkatkan, maka perlu dilakukan hal-hal sebagai berikut:

- (a) Memperhatikan Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan dan dikembangkan sesuai dengan kondisi sekolah.
- (b) Menyusun skala prioritas pengembangan fasilitas pendidikan sesuai dengan tujuan pendidikan dan kurikulum masing-masing tingkat.
- (c) Melakukan koordinasi dengan para kepala sekolah termasuk terhadap hal-hal yang berkenaan dengan kewenangan dan tanggungjawab mereka dalam membelanjakan anggaran pendidikan sesuai dengan peruntukannya.

Hal yang dapat dikemukakan berkaitan dengan kepedulian masyarakat dan *stakeholders* lainnya terhadap pendidikan di suatu daerah sebagai berikut:

1. kurangnya pemahaman terhadap problematika pendidikan oleh masyarakat;

2. lemahnya kemampuan memberi bantuan pemikiran dan dukungan dana untuk pendidikan;
3. rendahnya daya dukung dan fasilitas pendidikan di sekolah, terutama di madrasah;
4. kepekaan dari kebanyakan anggota birokrasi pemerintah termasuk birokrasi pendidikan yang tumpul terhadap aspirasi masyarakat;
5. kepekaan dari kebanyakan anggota legislatif yang rendah atas kebutuhan masyarakat ditandai dari program pendidikan belum menjadi prioritas pembangunan;
6. kepastian dan komitmen politik pemerintah daerah yang kabur merespon tuntutan lingkungan strategis di bidang pendidikan;
7. keengganan memberdayakan tenaga-tenaga pendidik yang sangat potensial yang jumlahnya tidak sedikit di Kabupaten Tapanuli Tengah dengan memberikan peran yang mungkin dilakukan mereka dalam program pendidikan di daerah itu.

Dari perspektif fungsi sumber daya manusia dan peranannya dalam memfasilitasi keefektifan individu, kelompok, dan sistem, sangat diperlukan upaya strategik untuk mendorong agar para personil pendidikan memiliki pemahaman tentang dimensi misi, organisasional, manusia, dan kepemimpinan agar dapat meningkatkan kinerja mereka dalam sebuah sistem pendidikan di tingkat sekolah/madrasah maupun daerah/lokal.

Memperkenalkan misi pendidikan di suatu daerah atau sebuah sekolah/madrasah sebenarnya merupakan sebuah langkah awal yang penting untuk meningkatkan kinerja personil pendidikan karena misi mencerminkan landasan untuk menyusun program pendidikan dan layanan pendukungnya yang akan meningkatkan perkembangan mental, moral, sosial, dan emosional anak didik, pemuda, dan orang dewasa melalui layanan pendidikan daerah. Hal ini hingga sekarang sering terabaikan, sehingga masih banyak pengawas sekolah/madrasah, kepala sekolah/madrasah, guru, bahkan pejabat struktural di Kantor Dinas Pendidikan maupun Kantor Kementerian Agama di wilayah/daerah yang belum memahami fungsi dan peranan misi bagi sebuah organisasi yang berakibat pada kinerja yang mereka anggap sebagai rutinitas belaka.

### 3. Administrasi Pendidikan di Sekolah

Lembaga pendidikan seperti sekolah merupakan wadah organisasional di mana administrasi pendidikan dapat berperan dalam mengelola organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Administrasi pendidikan di sekolah dapat dilihat dalam tiga tingkatan yaitu tingkatan institusi (*institutional level*), tingkatan manajerial (*managerial level*), dan tingkatan teknis (*technical level*) (Murphy dan Louis, 1999). Tingkatan institusi berkaitan dengan hubungan antara sekolah dengan lingkungan eksternal, tingkatan manajerial berkaitan dengan kepemimpinan dan organisasi sekolah, dan tingkatan teknis berkaitan dengan proses pembelajaran. Dengan demikian administrasi pendidikan di sekolah telah memiliki cakupan yang cukup luas dengan bidang-bidang yang harus dikelolanya juga cukup banyak dan kompleks mulai dari sumber daya manusia, keuangan, dan sarana prasarana yang dibutuhkan dalam kegiatan proses pendidikan di sekolah.

Sekolah sebagai lembaga pendidikan memiliki berbagai fungsi yang vital, seperti:

1. Fungsi Ekonomis yang berkaitan dengan perbaikan ekonomi individu, keluarga dan masyarakat.
2. Fungsi Sosial yang berkaitan dengan pembentukan tatanan sosial, interaksi antar manusia, dan sumbangannya bagi perkembangan peradaban suatu masyarakat.
3. Fungsi Politik yang berkaitan dengan kesadaran dan pengetahuan warga negara terhadap hak dan kewajibannya, partisipasi dalam pembangunan, partai politik, sistem politik, pemerintahan, dan sebagainya.
4. Fungsi Kultural yang berkaitan dengan pelestarian nilai-nilai yang baik di masyarakat dan pengembangan nilai-nilai yang lebih baik yang akan menentukan tingkat kemajuan budaya (peradaban) suatu bangsa pada suatu zaman.
5. Fungsi Pendidikan yang berkaitan dengan proses dan upaya alih ilmu pengetahuan, teknologi, dan budaya.
6. Fungsi Spiritual yang berkaitan dengan usaha manusia untuk memahami hakikat kemanusiaan dan kesempurnaan Tuhan sebagai Sang Pencipta.

Rencana Kerja Tahunan Sekolah disusun berdasarkan: (a) hasil monitoring dan evaluasi pelaksanaan Rencana Kerja Tahunan Sekolah, (b) pelaksanaan rencana program dan kegiatan Rencana Strategis Sekolah, (c) disesuaikan dengan Permendiknas No. 19/2007 tentang Rencana Kerja Tahunan Sekolah (RKTS) yang dinyatakan dalam Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah (RKAS). Berkaitan dengan uraian tersebut, maka RKTS ini memuat pendahuluan, profil sekolah, harapan, tantangan, program kerja tahunan sekolah, rencana anggaran sekolah, dan penutup.

Salah satu upaya inovatif yang diharapkan mampu meningkatkan mutu sekolah adalah Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). Hal ini merupakan tuntutan terhadap sekolah bila ingin tetap bertahan hidup di tengah masyarakat yang sedang mengalami perubahan karakteristik yang tentu juga menyebabkan perubahan pada siswa yang dilayani kebutuhannya, serta program dan layanan pendidikan yang harus ditawarkan. Perubahan tuntutan dunia kerja yang akan dihadapi siswa ke depan mengharuskan adanya perbedaan pengetahuan dan keterampilan (*skill*) dari yang pernah difokuskan terdahulu. Bila tekanan dari keharusan ini tidak diindahkan oleh sekolah, maka kemungkinan besar satuan pendidikan tersebut akan terdorong dalam keadaan krisis mutu.

Peningkatan sistem organisasi sekolah/madrasah di Indonesia baik oleh Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota maupun Bidang Mapenda Kanwil Kementerian Agama Provinsi pada dasarnya sesuai dengan sistem organisasi sekolah distrik Cloudcroft di Amerika Serikat seperti dapat dilihat pada Gambar 2.7. Perbedaannya adalah pada peningkatan sistem organisasi sekolah Cloudcroft, walaupun hanya pada tingkatan sebuah satuan pendidikan namun jumlah personil yang diperlukan dan tersedia bagi peningkatan sistem organisasi bahkan lebih banyak jumlahnya dari jumlah personil yang ada di Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota maupun Bidang Mapenda Kanwil Kementerian Agama Provinsi yang masing-masing merupakan tingkatan unit kerja (eselon II) dan sub unit kerja (eselon III).

Nampaknya jabatan Pengawas Sekolah, Asisten Pengawas: Bidang Kewirausahaan, Bidang Perencanaan, dan Deputi Pengawas: Bidang Program, Bidang Sumber Daya Manusia pada sistem organisasi sekolah Cloudcroft itu merupakan jabatan fungsional yang setingkat dengan kepala dinas/kantor, para kepala bidang, dan para kepala seksi di Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota maupun Bidang Mapenda Kanwil Kementerian

Agama Provinsi yang merupakan jabatan struktural pada birokrasi pemerintahan.

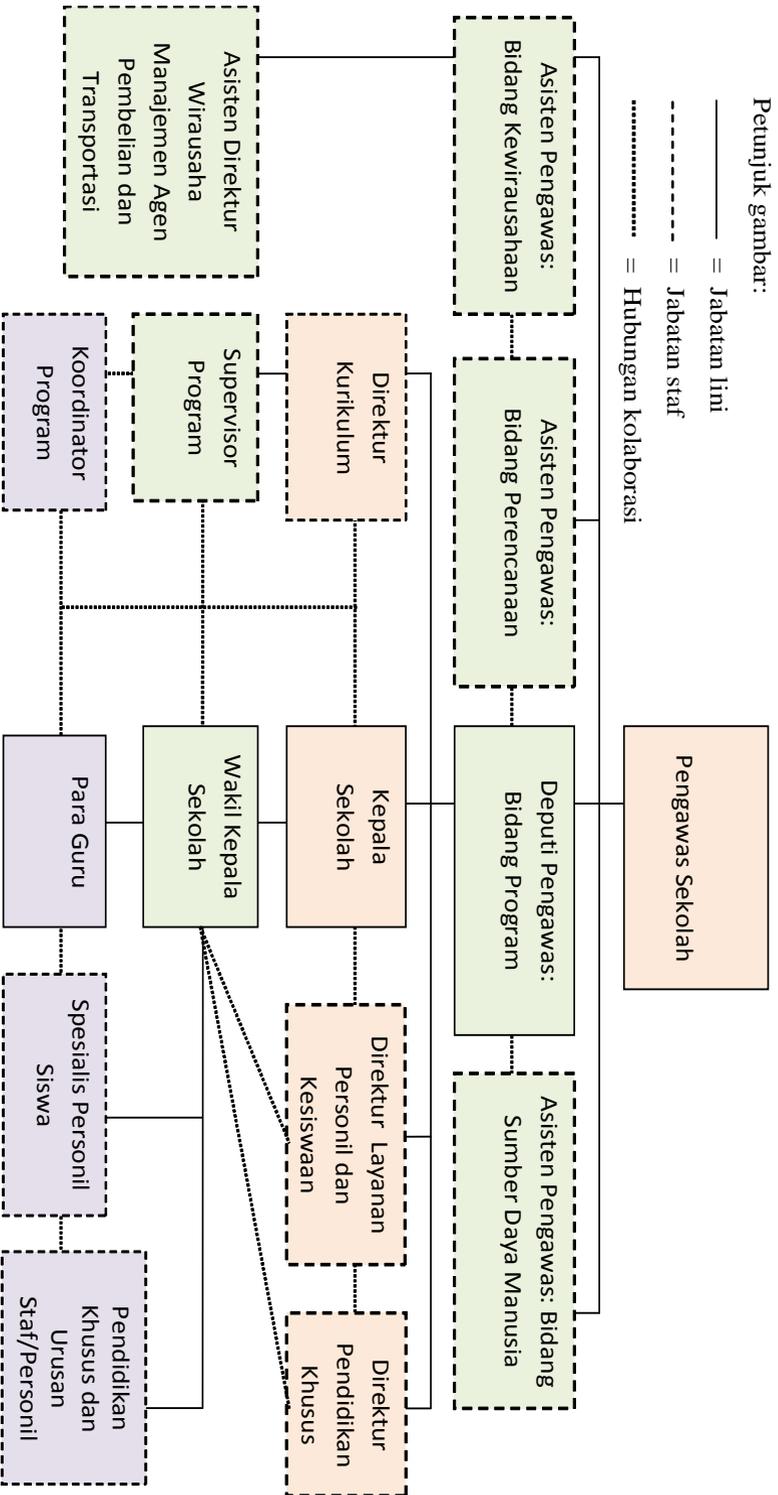
Direktur Kurikulum, Direktur Layanan Personil dan Kesiswaan, Direktur Pendidikan Khusus pada sistem organisasi sekolah Cloudcroft yang setingkat dengan pengawas sekolah/madrasah tingkat menengah di kabupaten/kota.

Di Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota ada; Kepala Dinas Pendidikan, Kabid Pendidikan Menengah dan Perguruan Tinggi, Kasi Kurikulum, Kasi SMP/SMA/SMK, dan Kasi Perguruan Tinggi. Di Bidang Mapenda Kanwil Kementerian Agama Provinsi terdiri dari Kabid Mapenda, Seksi Kurikulum, Seksi Ketenagaan dan Kesiswaan, Seksi Sarana dan Prasarana, Seksi Kelembagaan dan Ketatalaksanaan, Seksi Supervisi dan Evaluasi Pendidikan.

Para personil yang menduduki jabatan di sistem organisasi sekolah distrik Cloudcroft merupakan orang yang ahli di bidangnya masing-masing. Berbeda dengan di Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota maupun Bidang Mapenda Kanwil Kementerian Agama Provinsi yang mana para personil yang menduduki jabatan di sistem organisasi yang mengurus pendidikan itu belum tentu sesuai dengan keahliannya.

Perbedaan penting lainnya adalah meliputi ruang lingkup kerja. Di sistem organisasi sekolah distrik Cloudcroft para ahli yang menduduki jabatannya itu hanya mengurus bidang yang sesuai keahliannya di sekolah itu saja, sedangkan di Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota maupun Bidang Mapenda Kanwil Kementerian Agama Provinsi para pejabat struktural yang menduduki jabatannya di sana mengurus bidang yang dipimpinnya bagi seluruh sekolah-sekolah/madrasah yang begitu banyaknya pada rentangan daerah yang sangat luas.

Cakupan daerah kerja bagi para pejabat struktural Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota maupun Bidang Mapenda Kanwil Kementerian Agama Provinsi itu jelas akan berpengaruh terhadap efektivitas dan efisiensi kinerja mereka dibandingkan yang ada di sekolah distrik Cloudcroft.



Gambar 2. 7 Chartra sistem organisasi sekolah distrik Clouderoft

Adanya perbedaan-perbedaan kondisi seperti yang telah dikemukakan di atas itulah yang menyebabkan mengapa penerapan konsep Manajemen Berbasis Sekolah/Madarasah (MBS/M) di tanah air belum dapat berjalan seperti di Amerika Serikat yang pada umumnya memang sudah mempersiapkan segala sesuatunya dengan sungguh-sungguh, khususnya yang berkaitan dengan ketersediaan personil yang ahli di bidangnya, sehingga siap untuk menerapkan konsep itu.

Konsep Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) merupakan strategi untuk mencapai manajemen sekolah yang efektif dan efisien. Konsep MBS ini pertama kali muncul di Amerika Serikat, latar belakangnya adalah ketika masyarakat mempertanyakan apa yang dapat diberikan sekolah kepada masyarakat dan juga apa relevansi dan korelasi pendidikan dengan tuntutan maupun kebutuhan masyarakat. Model MBS ini suatu ide di mana wewenang pengambilan keputusan yang berhubungan dengan pendidikan diletakkan pada tempat yang paling dekat dengan proses belajar mengajar, yaitu sekolah itu sendiri. Konsep ini didasarkan pada "*self determination theory*" yang menyatakan bahwa apabila seseorang atau suatu kelompok memiliki wewenang untuk mengambil keputusan sendiri, maka seseorang atau kelompok itu akan memiliki tanggung jawab yang besar untuk melaksanakan apa yang telah diputuskan tersebut. Dalam pelaksanaan MBS tersirat adanya tugas sekolah untuk meningkatkan mutu pendidikan menggunakan strategi yang lebih memberdayakan semua potensi sekolah secara optimal. Strategi pelaksanaannya menggunakan prinsip-prinsip manajemen dan perencanaan strategik, sehingga setiap sekolah akan kompetitif dalam pengembangan dan peningkatan mutu pendidikan.

Syaiful Sagala (2005: 77) mengemukakan bahwa Reformasi sekolah atau *school reform* merupakan suatu konsep perubahan ke arah peningkatan mutu dalam konteks manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah. Sekolah menurut Direktorat Pendidikan Menengah Umum sebagaimana yang dikutip oleh Sagala adalah suatu masyarakat kecil (*mini society*) yang menjadi wahana pengembangan siswa, bukan sebuah birokrasi yang sarat dengan beban-beban administrasi.

Dalam sistem MBS, semua kebijakan dan program sekolah ditetapkan oleh Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan. Badan ini merupakan lembaga yang ditetapkan berdasarkan musyawarah dari pejabat daerah setempat,

Komisi Pendidikan DPRD setempat, pejabat pendidikan daerah, kepala sekolah, pengawas, perwakilan orang tua murid, dan tokoh masyarakat berdasarkan ketentuan-ketentuan tentang pendidikan yang berlaku. Selanjutnya Komite Sekolah perlu merumuskan dan menetapkan visi, misi, dan tujuan sekolah dengan berbagai implikasinya terhadap program-program kegiatan operasional untuk mencapai tujuan sekolah (Mulyasa, 2007: 35).

Sekolah menurut Direktorat Pendidikan Menengah Umum sebagaimana yang dikutip oleh Sagala (2005: 77) adalah,

Suatu masyarakat kecil (*mini society*) yang menjadi wahana pengembangan siswa, bukan sebuah birokrasi yang sarat dengan beban-beban administrasi. Sehubungan dengan hal ini, konsep Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) dapat dipandang sebagai strategi untuk mencapai manajemen sekolah yang efektif dan efisien.

Strategi pelaksanaan MBS di atas menerapkan dasar-dasar manajemen dan perencanaan strategik, sehingga setiap sekolah akan menjadi pusat keunggulan dan mampu secara terus-menerus meningkatkan mutu pendidikannya. Inti dari paradigma Manajemen Berbasis Sekolah tersebut adalah pengelolaan sekolah berdasarkan kekhasan, sumber daya yang dimiliki, dan kebutuhan sekolah ini menjamin adanya keberagaman dalam pengelolaan sekolah, walaupun harus tetap dalam koridor kebijakan pendidikan nasional.

Castetter (1996: 19) menggambarkan bahwa:

Sistem sekolah diciptakan untuk melayani masyarakat yang menciptakan dan mendukungnya. Semuanya itu mencerminkan kehendak terhadap peran manajerial dalam sistem sekolah yang membutuhkan suatu pengetahuan kerja yang efektif terhadap hubungan dimensi lingkungan dengan operasi fungsi sumber daya manusia. Sebagai konsekuensinya, sebuah model untuk memahami interaksi lingkungan sistem sekolah dan pengaruhnya terhadap perilaku individu, kelompok, dan organisasi disajikan pada Gambar 2.8 yang merupakan gambaran skematik dimensi lingkungan terdiri dari dua tipe lingkungan: eksternal dan internal. Untuk memberikan pengertian yang lebih mendalam terhadap pengaruh yang menyebar dari kekuatan-kekuatan lingkungan sosial, organisasional, fungsional, dan tujuan-tujuan pemangku kepentingan.



Gambar 2.8 Interaksi lingkungan yang mempengaruhi keefektifan kinerja

Lebih jauh Castetter (1996: 21) memberikan dalih, karena sistem sekolah beroperasi dalam suatu lingkungan eksternal bagi keberadaannya, untuk itu sistem sekolah membutuhkan sedikit latihan pengendalian, pengetahuan tentang lingkungan yang sekarang, terutama arah dari sistem sekolah dan dampak organisasionalnya, merupakan sebuah aspek esensial manajemen sumber daya manusia.

Hampir seluruh dana yang dibutuhkan untuk mengoperasikan sebuah sistem sekolah negeri berkaitan dengan kebijakan pendidikan publik dalam lingkungan eksternal. Di Indonesia lingkungan eksternal itu lebih besar dipengaruhi oleh faktor politik di DPR daripada faktor pertumbuhan ekonomi. Sekitar 4/5 anggaran sekolah tahunan dibelanjakan untuk keperluan-keperluan anggota sistem berupa gaji guru dan tunjangan profesinya. Sejalan dengan kondisi tersebut, Castetter (1996: 21) mengungkapkan bahwa, kondisi ekonomi berubah dengan cepat oleh tindakan-tindakan pemerintahan, yang pada gilirannya mempengaruhi perluasan terhadap sistem sekolah/madrasah yang mampu untuk mewujudkan tujuan-tujuan organisasi dan sumber dayanya.

Baik perubahan lingkungan organisasi internal maupun eksternal pada gilirannya mendorong terjadinya perubahan-perubahan sistem. Para pejabat birokrasi dan fungsional pendidikan bertanggung jawab untuk peningkatan fungsi bukan hanya memecahkan masalah-masalah itu yang melekat dalam perencanaan yang ada tetapi juga dengan me-

ngembangkan kebijakan-kebijakan baru dan cara-cara inovatif terhadap bertemunya masalah-masalah lama dan yang baru. Pendekatan-pendekatan baru terhadap motivasi personil, rancangan-rancangan baru bagi sistem umpan balik, penerapan teknologi pengajaran terbaru, dan penggunaan waktu personil yang lebih efektif merupakan bahan-bahan yang menjadi tanggung jawab dan harus menjadi perhatian vital bagi semua pihak yang terlibat dalam fungsi administrasi. Pendirian ini mirip dengan apa yang telah diungkapkan oleh Castetter (1996: 74) tentang perubahan lingkungan yang mendorong terjadinya perubahan sistem.

Proses perumusan manajemen strategik tingkat korporasi (David, 2006: 158) berikut ini juga dapat diadopsi di sekolah:

1. Menganalisis lingkungan eksternal dan internal yang dapat dilakukan dengan analisis SWOT.
2. Menetapkan arah organisasi di masa depan (visi, misi, dan sasaran), setelah mengetahui hasil SWOT di atas.
3. Analisis dan pemilihan strategi, fokus utamanya adalah bagaimana menentukan cara terbaik dalam meningkatkan standarisasi dan mutu layanan pendidikan di sekolah.
4. Mencakup pelaksanaan tindakan atau aktivitas dari strategi yang dikembangkan dalam proses formulasi strategi.
5. Pengendalian dan evaluasi strategi. Fokusnya adalah monitoring dan evaluasi proses manajemen strategik supaya ada kesesuaian antara formulasi dan implementasi.

Untuk kepentingan akreditasi, mutu sekolah dilihat dari tingkat kelayakan penyelenggaraannya dan sekaligus kinerja yang dihasilkannya dengan mengacu pada komponen utama sekolah itu yang meliputi: (a) kurikulum dan proses pembelajaran, (b) administrasi dan manajemen sekolah/madrasah, (c) organisasi dan kelembagaan sekolah/madrasah, (d) sarana dan prasarana, (e) ketenagaan, (f) pembiayaan, (g) peserta didik, (h) peran serta masyarakat, (i) lingkungan dan budaya sekolah/madrasah.

Pelaksanaan fungsi perencanaan ini di sekolah/madrasah, meliputi perencanaan-perencanaan sebagai berikut:

- a. Bidang Kesiswaan
  - Perencanaan Penerimaan Siswa Baru (PSB)

Perencanaan PSB meliputi:

- jadwal tes masuk
- biaya pendaftaran
- penyiapan ruangan dan pengawas tes PSB
- Perencanaan Masa Orientasi Studi (MOS)

“Masa Orientasi Sekolah” atau disingkat MOS adalah merupakan kegiatan hari-hari pertama masuk sekolah yang selalu diadakan setiap awal tahun pelajaran bagi siswa-siswa baru. Bagi Tim Bidang Kesiswaan, karena begitu pentingnya hari-hari pertama masuk sekolah, maka selayaknyalah hari-hari pertama masuk sekolah diisi dengan kegiatan-kegiatan yang bermanfaat yang dapat menambah pengetahuan serta pemahaman siswa tentang sekolah itu sendiri dan materi-materi lain yang berhubungan dengan sikap dan tingkah laku yang mencerminkan siswa yang tangguh, tanggap, dan trengginas. Kesan pertama yang mendalam pada diri siswa, akan dapat memberikan motivasi yang baik bagi siswa untuk lebih dapat memacu prestasi belajarnya. Oleh karena itu, kegiatan “MOS” haruslah direncanakan dan dilaksanakan sebaik-baiknya dengan program yang terencana dan terpadu.

- Perencanaan Pelantikan Siswa Baru
- Perencanaan Pelepasan Alumni tahun tersebut

#### b. Bidang Kurikulum

- Penjabaran/Penetapan Kalender Akademik Tahun Akademik berjalan
- Pembagian Beban Mengajar bagi guru mata pelajaran oleh Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP)
- Penentuan Piket Kegiatan Belajar Mengajar (KBM)
- Persiapan Perangkat KBM, meliputi: Identitas Umum, Program Tahunan, Program Semester, Program Satuan Pelajaran, dan Daftar Nilai Siswa.
- Pembuatan Jadwal KBM
- Perencanaan Pelaksanaan Kegiatan Ekstra-Intrakurikuler
- Perencanaan Pelaksanaan Kegiatan Ekstrakurikuler Murni
- Perencanaan Pelaksanaan Kegiatan Praktikum
- Pelaksanaan Evaluasi Sub Sumatif dan Sumatif

- Penentuan Koordinator Laboratorium IPA
  - Penentuan Koordinator Laboratorium Bahasa Inggris/Asing
- c. Bidang Sarana Prasana
- Perencanaan pengadaan alat-alat kebersihan
  - Perawatan bangunan fisik sekolah
  - Perawatan perlengkapan kelas, seperti meja, bangku, papan tulis, dsb.
  - Perawatan sarana transportasi
  - Pengurusan surat-surat dan pajak kendaraan
  - Pengkoordinasian petugas-petugas kebersihan dan tukang kebun/babat rumput
  - Inventarisasi barang-barang, perlengkapan, peralatan, maupun fasilitas lainnya

Pada perencanaan yang meliputi kurikulum, kesiswaan, sarana dan prasarana pembelajaran/sekolah, disiplin siswa dan hubungan masyarakat, unit koperasi dan kantin sekolah, dan keamanan (*security*) lingkungan sekolah, maka kepala sekolah dapat meminta masukan dari semua tim yang dibentuk untuk bertanggung jawab pada masing-masing bidang tersebut.

Selanjutnya, berkaitan dengan pendidikan Islam di Indonesia, M. Amien Rais (1998: 7) mengemukakan bahwa pendidikan Islam sebagai sub-sistem dari sistem pendidikan nasional yang mencita-citakan terbentuknya insan kamil atau muslim paripurna, secara implisit mencerminkan ciri-ciri kualitas manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan YME, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab (Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003, Pasal 3). Lebih jauh lagi, dalam menghadapi tata kehidupan yang semakin terpilah ke dalam divisi-divisi kehidupan yang bertautan secara rumit, proses dan sistem pendidikan tidak mungkin terbebas dari persoalan-persoalan politik, ekonomi, sosial, budaya, dan agama. Pilihan-pilihan fungsi mana yang mendapatkan prioritas, tergantung pada hasil interaksi proses dan sistem pendidikan dengan lingkungannya.

Amien Rais (1998: 7) memberikan tawaran solusi untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapi oleh dunia pendidikan Islam, yaitu dengan menerapkan konsep pendekatan: (1) *Macrocosmis* (tinjauan makro),

yakni pendidikan dianalisis dalam hubungannya dengan kerangka sosial yang lebih luas, (2) *Microcosmis* (tinjauan mikro), yakni pendidikan dianalisis sebagai satu kesatuan unit yang hidup di mana terdapat interaksi di dalam dirinya sendiri. Dua pendekatan ini saling melengkapi terutama di tengah-tengah masyarakat yang semakin terbuka dan kompleks yang melahirkan interaksi dengan berbagai aspek kehidupan seperti sekarang ini.

Sekolah yang berciri khas agama Islam di Indonesia disebut madrasah. Madrasah pada saat ini sudah dapat disamakan dengan sekolah, hanya saja madrasah muatan kurikulum agamanya lebih banyak dari sekolah umum. Menurut Haidar Putra Daulay (2004: 53), perkataan madrasah di Indonesia baru populer setelah masuknya ide-ide pembaharuan pemikiran Islam ke Indonesia pada awal abad ke-20, dan dikategorikanlah madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam yang menyuarakan suara pembaruan, berbeda dengan pesantren yang dianggap sebagai lembaga pendidikan tradisional. Dsuk berkembang apabila secara aktif berkoordinasi dengan pemerintah daerah.

Pendanaan madrasah termasuk untuk pendanaan bagi tujuan peningkatan mutunya di era Otonomi Daerah ini berasal dari Kementerian Agama yang diambilkan dari pos anggaran Pengembangan Keagamaan dan juga dari APBN dan APBD (minimal 20%) pada anggaran sektor pendidikan (UUSPN No. 20 Tahun 2003: Pasal 49 ayat 1) karena Pendidikan Islam telah merupakan bagian integral dari Sistem Pendidikan Nasional yang dalam teknis implementasinya dana tersebut diserahkan terlebih dahulu kepada Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai bagian dari APBD daerah tersebut. Hal ini berarti dari sisi pendanaan dan penyediaan sarana dan prasarana bagi madrasah lebih besar atau berpeluang di era otonomi daerah ini, karena Pemerintah Daerah juga turut memberikan sumber daya pendidikan kepada madrasah.

Sagala (2005: 50) mengemukakan bahwa pengorganisasian di sekolah diartikan sebagai kegiatan membagi tugas-tugas pada orang yang terlibat dalam kerjasama pendidikan. Karena banyaknya tugas-tugas itu dan tidak dapat diselesaikan hanya oleh satu orang, maka tugas-tugas tersebut harus dibagi kepada komponen-komponen/unit di sekolah tersebut. Kegiatan pengorganisasian adalah untuk menentukan siapa yang akan melaksanakan tugas sesuai prinsip pengorganisasian. Lebih lanjut, pengorganisasian terdiri atas komponen penentuan sasaran, pembagian pekerjaan (tugas),

penentuan orang yang akan melaksanakan, dan hubungan antar orang/unit dalam organisasi.

Menurut Sagala (2005: 51), struktur organisasi sekolah berkaitan erat dengan pemanfaatan teknologi yang digunakan organisasi/sekolah untuk menyiapkan sumber daya manusianya agar organisasi menjadi efektif. Kepercayaan yang saling melengkapi dapat menyeimbangkan legitimasi, keefisienan, keefektifan, dan keunggulan sehingga sekolah mewujudkan suasana penuh harapan dan meyakini program-program sekolah dapat dilaksanakan untuk mencapai prestasi yang tinggi. Kepercayaan ini menunjukkan bahwa sasaran tugas, pelaksanaan tugas, tanggung jawab, penggunaan alat yang diperlukan, pengalokasian dana/waktu, dan sumberdaya adalah sebagai implementasi keefektifan pengorganisasian dari elemen-elemen yang diperlukan di sekolah yang efektif.

Efisiensi dalam pengorganisasian adalah pengakuan terhadap sekolah-sekolah pada penggunaan waktu, uang, dan sumber daya yang terbatas dalam mencapai tujuan, yaitu alat yang diperlukan, pengalokasian waktu, dana dan sumber daya sekolah. Pada pengorganisasian di sekolah meliputi langkah-langkah sebagai berikut: menentukan tugas, menentukan siapa yang akan melaksanakannya, menentukan jabatan dan tanggung jawab, merinci hubungan kewenangan dan kepengawasan serta komunikasi, dan menyusun penetapan kriteria penilaian kerja, sehingga semua tugas dapat dikerjakan sesuai dengan kewenangan masing-masing.

Di sekolah, di akhir semester pada umumnya diadakan rapat pleno untuk membahas dan memutuskan mengenai prestasi belajar yang telah diraih para siswa dan juga untuk mengemukakan hambatan-hambatan dan kesulitan-kesulitan yang dihadapi pada proses pembelajaran pada semester tersebut. Di samping masalah bidang kurikulum, dalam kesempatan ini juga dilaporkan persoalan-persoalan yang timbul pada bidang-bidang lainnya.

Antara kepala sekolah, wakil kepala sekolah (wakasek) kurikulum, wakasek kesiswaan, wakasek sarana dan prasarana, wakasek urusan kedisiplinan dan asrama, pembantu wakasek (PWKS): PWKS Pengawasan Kegiatan Intra-kurikuler, PWKS Pengawasan Kegiatan Ekstra-Intrakurikuler, PWKS kedisiplinan siswa, PWKS ekstrakurikuler murni, dan dewan guru terdapat garis komando dan koordinasi sesuai jabatan masing-masing dalam struktur organisasi yang sesuai harapan kepala sekolah untuk mencapai tujuan-tujuan proses dan penyelenggaraan pendidikan di sekolah. Segala

pendanaan pada semua aspek kegiatan di lingkungan sekolah direncanakan dan diberikan anggarannya sesuai kebutuhan dan yang diperlukan.

Sebagai contoh dari sasaran-sasaran yang akan dicapai di sebuah sekolah dapat dilihat pada Tabel 2.3 berikut ini:

Tabel 2.3 Sasaran-sasaran Program Pengembangan Sekolah\*

<b>Sasaran Program 1 Tahun 2009/2010 Program Jangka Pendek</b>	<b>Sasaran Program 4 Tahun 2010/2013 Program Jangka Menengah</b>	<b>Sasaran Program 4 Tahun 2014/2017 Program Jangka Panjang</b>
<b>Bidang Kelembagaan dan Sarana</b>		
(a) Administrasi siswa, keuangan, dan inventaris secara komputerisasi terprogram. (b) Penggunaan gedung dan sarana belajar tertata secara optimal. (c) Ruang Laboratorium IPA tertata secara optimal. (d) Penambahan slogan dan kata-kata yang mendorong tercapainya Iman dan Taqwa pada ruang-ruang tertentu. (e) Persiapan pembangunan sarana ibadah.	(a) Penataan Administrasi siswa, keuangan, dan inventaris dengan menggunakan sistem jaringan lokal (LAN). (b) Memberdayakan dan mengoptimalkan penggunaan semua gedung dan sarana belajar yang ada. (c) Memberdayakan ruang Laboratorium IPA dan mengupayakan pengadaan Lab. Komputer dan pengadaan ruang laboratorium bahasa. (d) Pengadaan perpustakaan. (e) Pembangunan musholla.	(a) Pengembangan dan penyempurnaan administrasi siswa, keuangan, dan inventaris dengan menggunakan sistem informasi terpadu. (b) Mengembangkan dan melengkapi fasilitas gedung dan sarana belajar. (c) Mengembangkan ruang Laboratorium IPA, Komputer, Bahasa, dan pengadaan Laboratorium Matematika. (d) Membudayakan perpustakaan. (e) Penambahan dan pemeliharaan slogan dan kata-kata hikmah yang mendorong tercapainya Iman dan Taqwa di semua ruang. (f) Pembangunan masjid.

<b>Bidang Personil</b>		
<p>(a) Pengembangan rutin dan peningkatan kesadaran keagamaan dan kedinasan.</p> <p>(b) Pelatihan multimedia tingkat dasar</p>	<p>(a) Membangun kesadaran keagamaan dan kedinasan.</p> <p>(b) Pelatihan multimedia tingkat menengah dan terampil serta implementasinya dalam proses belajar mengajar pada mata pelajaran tertentu.</p>	<p>(a) Meningkatkan kesadaran keagamaan dan kedinasan ke arah yang lebih baik lagi.</p> <p>(b) Mengoptimalkan implementasi multimedia dalam Proses Belajar Mengajar (PBM).</p>
<b>Bidang Kurikulum</b>		
<p>(a) 85 % kehadiran guru dalam PBM.</p> <p>(b) Mengikutsertakan siswa pada lomba/ olimpiade antar sekolah/madrasah untuk mata pelajaran Matematika, Kimia, Biologi, dan Fisika tingkat kabupaten.</p> <p>(c) Mengadakan Penelusuran Minat dan Prestasi (PMP) pada jurusan Ilmu Pengetahuan Alam (IPA) dan Ilmu Pengetahuan Sosial (IPS).</p> <p>(d) Meningkatkan rata-rata nilai Ujian Nasional (UN) 7,00 dan rata-rata nilai Ujian Madrasah 7,50.</p> <p>(e) Tingkat kelulusan 98 % siswa kelas XII.</p>	<p>(a) Mengoptimalkan 90 % kehadiran guru dalam PBM.</p> <p>(b) Mengikutsertakan siswa pada lomba/ olimpiade untuk mata pelajaran Matematika, Kimia, Biologi, dan Fisika tingkat kabupaten dan provinsi.</p> <p>(c) Mengadakan kelas Penelusuran Minat dan Prestasi (PMP) pada jurusan Ilmu Pengetahuan Alam (IPA) dan Ilmu Pengetahuan Sosial (IPS).</p> <p>(d) Meningkatkan rata-rata nilai Ujian Nasional (UN) 7,50 dan rata-rata nilai Ujian Madrasah 8,00.</p>	<p>(a) Mengoptimalkan 98 % kehadiran guru dalam PBM.</p> <p>(b) Mengikutsertakan siswa pada lomba/ olimpiade untuk mata pelajaran Matematika, Kimia, Biologi, dan Fisika tingkat provinsi.</p> <p>(c) Mengadakan Penelusuran Minat dan Prestasi (PMP) pada jurusan Ilmu Pengetahuan Alam (IPA), Ilmu Pengetahuan Sosial (IPS), dan bahasa.</p> <p>(d) Meningkatkan rata-rata nilai Ujian Nasional (UN) 8,00 dan rata-rata nilai Ujian Madrasah 8,50.</p> <p>(e) Mempertahankan dan meningkatkan kualitas kelulusan 100 % siswa kelas XII.</p>

<p>(f) Kuantitas lulusan yang diterima di PTN melalui jalur PMP dan Sistem Penerimaan Mahasiswa Baru (SPMB) 25 %.</p> <p>(g) 60 % siswa melaksanakan ajaran agamanya.</p>	<p>(e) Tingkat kelulusan 100 % siswa kelas XII.</p> <p>(f) Kuantitas lulusan yang diterima di PTN melalui jalur PMP dan Sistem Penerimaan Mahasiswa Baru (SPMB) 30 %.</p> <p>(g) 75 % siswa melaksanakan ajaran agamanya.</p>	<p>(e) Kuantitas lulusan yang diterima di PTN melalui jalur PMP dan Sistem Penerimaan Mahasiswa Baru (SPMB) 40 %.</p> <p>(f) 100 % siswa melaksanakan ajaran agamanya dengan baik.</p>
<b>Bidang Kesiswaan</b>		
<p>(a) Rata-rata nilai Ujian Nasional (UN) siswa baru 6,00.</p> <p>(b) Memiliki tim cabang olah raga bola voli, sepak bola, takraw, tenis meja untuk kejuaraan antar sekolah/madrasah.</p> <p>(c) Memiliki tim kesenian untuk kejuaraan antar sekolah/madrasah.</p> <p>(d) Membentuk Kelompok Ilmiah Remaja (KIR) untuk kejuaraan antar sekolah/madrasah</p> <p>(e) Memiliki peserta didik ahli berpidato Bahasa Indonesia, Bahasa Arab, Bahasa Inggris, dan Kaligrafi untuk kejuaraan antar sekolah/madrasah.</p>	<p>(a) Rata-rata nilai Ujian Nasional (UN) siswa baru 7,00.</p> <p>(b) Memiliki tim cabang olah raga bola voli, sepak bola, takraw, tenis meja untuk kejuaraan antar sekolah/madrasah se-kabupaten.</p> <p>(c) Memiliki tim kesenian untuk kejuaraan tingkat kabupaten.</p> <p>(d) Membentuk Kelompok Ilmiah Remaja (KIR) untuk kejuaraan tingkat kabupaten.</p> <p>(e) Memiliki peserta didik ahli berpidato Bahasa Indonesia, Bahasa Arab, Bahasa Inggris, dan Kaligrafi untuk kejuaraan tingkat kabupaten.</p>	<p>(a) Rata-rata nilai Ujian Nasional (UN) siswa baru 7,50.</p> <p>(b) Memiliki tim cabang olah raga bola voli, sepak bola, takraw, tenis meja untuk kejuaraan tingkat provinsi dan nasional.</p> <p>(c) Memiliki tim kesenian untuk kejuaraan tingkat provinsi dan nasional.</p> <p>(d) Membentuk Kelompok Ilmiah Remaja (KIR) untuk kejuaraan tingkat provinsi dan nasional.</p> <p>(e) Memiliki peserta didik ahli berpidato Bahasa Indonesia, Bahasa Arab, Bahasa Inggris, dan Kaligrafi untuk kejuaraan tingkat provinsi dan nasional.</p>

<b>Bidang Humas</b>		
(a) Mensosialisasikan sekolah yaitu di tingkat Kabupaten/Kota. (b) Mengoptimalkan Komite Sekolah dalam kerangka pengembangan sekolah. (c) Mengoptimalkan pemanfaatan internet untuk mengakses data dan informasi administrasi. (d) Mengadakan unit-unit usaha dalam rangka menggali sumber dana untuk pengembangan sekolah.	(a) Meningkatkan sosialisasi itu di tingkat Kabupaten/Kota. (b) Memberdayakan partisipasi masyarakat dalam mengembangkan <i>Income Generating Activities</i> . (c) Meningkatkan pemanfaatan Pusat Informasi dan Pengolahan Data (PUSINLAHTA) dan mengadakan layanan informasi untuk siswa melalui internet.	(a) Mensosialisasikan sekolah di tingkat Provinsi. (b) Meningkatkan pemberdayaan dan kerja sama dengan pihak luar dalam kerangka pengembangan sekolah. (c) Mengoptimalkan pemanfaatan Pusat Informasi dan Pengolahan Data (PUSINLAHTA) dan layanan informasi untuk siswa dan umum melalui internet. (d) Meningkatkan kelangsungan unit-unit usaha dalam rangka menggali sumber dana untuk pengembangan sekolah.

\*Dikutip dari Dokumen 1 Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan.

Sekolah dapat melakukan *school review* yang merupakan suatu proses untuk mengembangkan seluruh komponennya agar dapat bekerja sama khususnya dengan orang tua dan tenaga profesional (ahli), untuk mengevaluasi dan menilai efektivitas lembaga, serta mutu lulusan. Peningkatan kualitas pembelajarannya melalui kegiatan-kegiatan MGMP yang dilaksanakan oleh sekolah dengan nara sumber dari Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan (LPMP) dan Kanwil Kementerian Agama Provinsi.

Sekolah juga dapat berupaya untuk melakukan *benchmarking*. *Benchmarking* merupakan suatu kegiatan untuk menetapkan standar dan target yang akan dicapai dalam periode tertentu.

*Benchmarking* dapat diaplikasikan dalam proses pengembangan seluruh komponen di sekolah melalui tiga pertanyaan sebagai berikut:

- (a) seberapa baik kondisi sekolah?;
- (b) harus menjadi seperti apa sekolah ini?;
- (c) bagaimana cara-cara pelaksanaan pengembangan masing-masing komponen sekolah yang baik tersebut?

## BAB III

# KEBIJAKAN PENDIDIKAN

Pengambilan kebijakan pendidikan merupakan problematika manajemen yang sangat kompleks. Program di bidang pendidikan pada umumnya diarahkan pada pencapaian 8 standar sesuai Peraturan Pemerintah (PP) No. 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Definisi kebijakan sebagaimana yang dikemukakan oleh David (2006: 343), mengacu pada panduan spesifik, metode, prosedur, aturan, formulir, dan praktek administrasi yang dibuat untuk mendukung dan mendorong pekerjaan melalui tujuan yang telah ditetapkan. Membuat kebijakan bukanlah pekerjaan yang mudah, karena untuk menghasilkan kebijakan yang tepat dan baik dibutuhkan kerangka analisis kebijakan. Menurut Harold D. Lasswell (1971:1), analisis kebijakan adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Analisis kebijakan tersebut meliputi penelitian terhadap sebab, akibat, dan kinerja kebijakan dan program publik. Analisis kebijakan dilakukan untuk menilai secara kritis dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang akan dibuat/dipilih.

Para analis kebijakan berkewajiban memberikan layanan informasi yang tepat dan lengkap kepada pengambil kebijakan maupun kepada publik. Dalam teori dan praktik pembuatan kebijakan publik, informasi yang tepat dan lengkap hasil analisis terhadap kebijakan yang akan dibuat/dipilih tersebut akan digunakan oleh lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif bersama-sama warga negara yang juga memiliki peranan dalam keputusan-keputusan publik untuk perbaikan proses pembuatan kebijakannya, apabila ternyata memang masih diperlukan perbaikan. Untuk perbaikan proses pembuatan kebijakan tersebut membutuhkan persyaratan, yaitu harus adanya akses terhadap sejumlah pengetahuan yang ada yang diperoleh dari hasil analisis terhadap kebijakan yang akan dibuat/dipilih tersebut dan proses pengkomunikasian isu kebijakan tersebut.

Dalam praktiknya di lapangan memang sering ditemukan fakta sebagaimana yang dikemukakan oleh para pendukung pendekatan dari atas ke bawah (*top-down approach*) bahwa hanya pada eksekutif tingkat atas merupakan personil dalam organisasi yang memiliki pengalaman kolektif, keahlian, tanggung jawab yang dipercayakan untuk membuat keputusan strategis utama seperti sebuah kebijakan yang vital. Namun di sisi lain juga merupakan sebuah fakta bahwa tanpa dukungan dan komitmen dari manajer tingkat bawah, menengah, dan karyawan yang akan menerapkan suatu kebijakan dengan melibatkan mereka secara aktif dalam proses perumusan kebijakan, maka kebijakan juga tidak akan berjalan sebagaimana mestinya seperti yang dikatakan oleh para pendukung pendekatan dari bawah ke atas (*bottom-up approach*). Para penyusun kebijakan harus bisa mencapai keseimbangan kerja dari dua pendekatan ini dalam mempertimbangkan secara tepat apa yang terbaik bagi organisasi pada suatu waktu tertentu.

## A. Analisis Kebijakan

William N. Dunn (2003: 2) mengemukakan bahwa metodologi analisis kebijakan adalah serangkaian teknik atau cara yang digunakan menganalisis suatu kebijakan. Oleh karena itu, metodologi yang dimaksud adalah sistem standar, aturan, dan prosedur untuk menciptakan, menilai secara kritis. Dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Metodologi analisis kebijakan diambil dari dan memadukan elemen-elemen dari berbagai disiplin ilmu, baik ilmu politik, sosiologi, psikologi, ekonomi, dan filsafat. Inti metodologi analisis kebijakan saat ini secara umum berciri dan berbentuk kritik multidisiplin. Keputusan metodologi yang mendasar adalah triangulasi (jika para analis berusaha meningkatkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan, mereka harus menggunakan berbagai perspektif, metode, ukuran, sumber data, dan media komunikasi). Aturan metodologis dari kritik multidisiplin lebih merupakan penuntun yang bersifat umum bagi pengkajian kebijakan daripada resep khusus untuk melakukan riset dan analisis kebijakan. Penuntun dalam menciptakan, menilai secara kritis, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.

Hisyam Yahya Altalib (1999: 86) menjelaskan bahwa pengumpulan informasi yang baik amat penting bagi proses pengambilan kebijakan.

Beberapa metode formal dan informal dapat digunakan untuk mengumpulkan informasi, termasuk wawancara, daftar pertanyaan, penggunaan data, laporan dan catatan dokumentasi. Empat faktor memainkan peranan penting dalam pengumpulan informasi: keterkaitan, ketepatan waktu, keabsahan, dan ketepatan waktu atau akurasi.

Metodologi Analisis Kebijakan menyediakan informasi yang berguna untuk menjawab lima macam pertanyaan, yaitu: Kebijakan apa yang sedang atau pernah dibuat untuk mengatasi masalah dan apa hasilnya? Seberapa makna hasil tersebut dalam memecahkan masalah? Alternatif kebijakan apa yang tersedia untuk menjawab masalah, dan hasil apa yang dapat diharapkan? Jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut membuahkkan informasi tentang masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan, dan kinerja kebijakan.

Dalam mendekati analisis kebijakan sebagai proses pengkajian (*inquiry*), kita perlu membedakan antara metodologi, metode, dan teknik. Seperti diketahui, metodologi analisis kebijakan menggabungkan standar, aturan, dan prosedur. Tetapi standar dan aturanlah yang menuntun seleksi dan penggunaan prosedur dan penilaian kritis terhadap hasilnya. Jadi prosedur merupakan subordinat dari standar yang masuk akal (*plausibility*) dan relevansi kebijakan, dan terhadap tuntutan umum atau aturan kritik multidisiplin; peranan prosedur adalah untuk menghasilkan informasi mengenai masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan, dan kinerja kebijakan.

Menurut Duncan MacRae (1976: 277-307), analisis kebijakan diambil dari berbagai macam disiplin dan profesi yang tujuannya bersifat deskriptif, evaluatif, dan preskriptif. Sebagai disiplin ilmu terapan, analisis kebijakan meminjam tidak hanya ilmu sosial dan perilaku tetapi juga administrasi publik, hukum, etika, dan berbagai macam cabang analisis sistem dan matematika terapan. Thomas Dye (1976: 100) mengemukakan bahwa di dalam menghasilkan informasi dan argumen-argumen yang masuk akal untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tentang (1) Nilai, (2) Fakta, dan (3) Tindakan, seorang pengambil keputusan akan bertindak sebagai analis dapat memakai satu atau lebih dari tiga pendekatan analisis, yaitu: empiris, valuatif, dan normatif. Pada tingkat di mana kebijakan mencakup tiga tujuan tersebut, analisis kebijakan mencakup bahkan melampaui semua tujuan disiplin-disiplin ilmu sosial tradisional.

Tabel 3.1 Tabulasi Tiga Pendekatan Dalam Analisis Kebijakan

<b>Pendekatan</b>	<b>Pertanyaan Utama</b>	<b>Tipe Informasi</b>
Empiris	Adakah dan akankah ada (fakta)	Deskriptif dan prediktif
Valuatif	Apa manfaatnya (nilai)	Valuatif
Normatif	Apakah yang harus diperbuat (aksi)	Preskriptif

Argumen-argumen kebijakan yang merupakan sarana untuk melakukan perdebatan-perdebatan mengenai isu-isu kebijakan publik mempunyai unsur-unsur, yaitu: Informasi (*information*) yang disajikan dalam berbagai bentuk, merupakan titik tolak dari suatu argumen kebijakan; membenaran (*warrant*) merupakan suatu asumsi dalam argumen kebijakan yang memungkinkan seorang pengambil keputusan untuk berpindah dari informasi yang relevan dengan kebijakan ke klaim kebijakan; adanya dukungan (*backing*) dan bantahan (*rebuttal*) terhadap diterima atau tidaknya klaim kebijakan yang dimunculkan; secara bersama-sama klaim kebijakan dan bantahan membentuk substansi isu-isu kebijakan, yaitu ketidaksepakatan di antara segmen-segmen yang berbeda dalam masyarakat terhadap serangkaian alternatif tindakan pemerintah; dan kesimpulan (*qualifier*) yang mengekspresikan derajat di mana seorang pengambil keputusan/pembuat kebijakan yakin terhadap suatu klaim kebijakan.

Dengan demikian, kerangka analisis kebijakan merupakan seluruh proses pentransformasian yang melibatkan lima prosedur analisis (perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan penilaian), komponen-komponen informasi-kebijakan (seperti masalah masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan, dan kinerja kebijakan), dan tahap-tahap pembuatan kebijakan (penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan). Seluruh proses diatur melalui perumusan masalah yang diletakkan pada pusat kerangka kerja.

Dunn (2003: 129) mengemukakan bahwa prosedur-prosedur yang diterapkan untuk memecahkan masalah-masalah kemanusiaan dapat dibandingkan dan dipertentangkan menurut waktu kapan prosedur-prosedur tersebut digunakan dan jenis pertanyaan yang sesuai baik secara empiris, valuatif, dan normatif. Prosedur-prosedur tersebut berhubungan

dengan prosedur-prosedur analisis kebijakan pemantauan, peramalan, evaluasi, dan rekomendasi.

## B. Bentuk-Bentuk Analisis Kebijakan

Kerangka elemen dari proses analisis kebijakan tidak hanya membantu kita melihat saling ketergantungan antara informasi dan metode tetapi juga membantu dalam menunjukkan bagaimana metode yang berbeda dihubungkan dengan bentuk-bentuk utama analisis kebijakan sebagai berikut:

### 1. Analisis Kebijakan Prospektif

Analisis Kebijakan Prospektif berupa produksi atau transformasi informasi *sebelum* aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan cenderung mencirikan cara beroperasinya para ekonom, analis sistem, dan peneliti operasi. Walter Williams (1971: 13) mengungkapkan bahwa analisis Kebijakan Prospektif sering menimbulkan jurang pemisah yang besar antara pemecahan masalah yang diunggulkan dengan upaya-upaya pemerintah untuk memecahkannya.

### 2. Analisis Kebijakan Retrospektif

Analisis Kebijakan Retrospektif dalam banyak hal sesuai dengan deskripsi *penelitian* kebijakan yang dikemukakan sebelumnya. Analisis retrospektif, yang dijelaskan sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan, mencakup berbagai tipe kegiatan yang dikembangkan oleh tiga kelompok analis:

- a) Analis yang berorientasi pada disiplin. Kelompok ini sebagian besar terdiri dari ilmuwan politik dan sosiologi, terutama berusaha untuk mengembangkan dan menguji teori yang didasarkan pada teori dan menerangkan sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan.
- b) Analis yang berorientasi pada masalah. Kelompok ini sebagian besar juga terdiri dari ilmuwan politik dan sosiologi, dan berusaha menerangkan sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan. Meskipun demikian, para analis yang berorientasi pada masalah ini kurang menaruh perhatian pada upaya untuk mengembangkan dan menguji teori-teori yang

dianggap penting di dalam disiplin ilmu sosial. Mereka lebih menaruh perhatian terhadap identifikasi variabel-variabel yang dapat dimanipulasi oleh para pembuat kebijakan untuk mengatasi masalah.

- c). Analisis yang berorientasi pada aplikasi. Kelompok ini sebagian besar juga terdiri dari ilmuwan politik dan sosiologi, ditambah ilmuwan-ilmuwan dari bidang studi profesional pekerjaan sosial (*social work*) dan administrasi publik dan bidang studi yang sejenis seperti penelitian evaluasi. Mereka juga menaruh perhatian terhadap usaha-usaha untuk menerangkan sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan dan program publik, tetapi tidak perhatian terhadap upaya untuk mengembangkan dan menguji teori-teori dasar. Lebih jauh, mereka tidak hanya menaruh perhatian terhadap identifikasi variabel-variabel kebijakan, tetapi juga melakukan identifikasi tujuan dan sasaran kebijakan dari para pembuat kebijakan dan pelaku kebijakan.

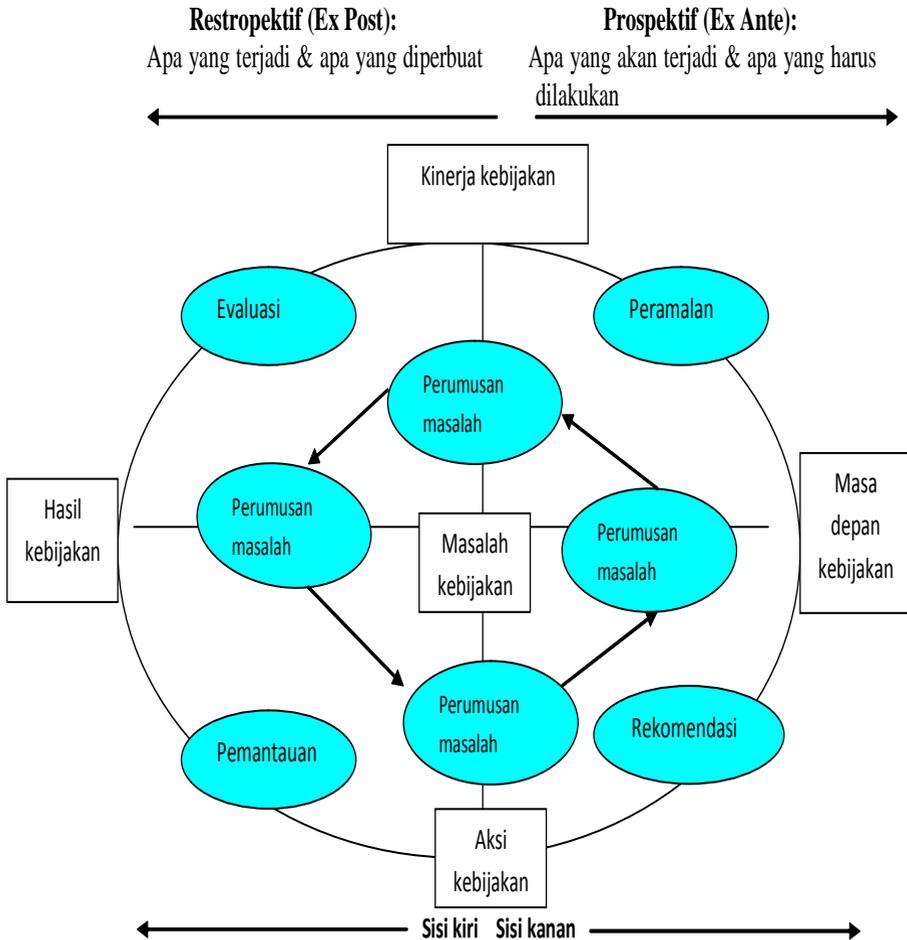
### 3. Analisis Kebijakan Integratif

Analisis kebijakan yang menggabungkan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada pembuatan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan diambil. Analisis kebijakan integratif ini mengharuskan para analis untuk mengaitkan tahap penyelidikan retrospektif dan perspektif, tetapi juga menuntut mereka untuk secara berkelanjutan menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat. Analisis kebijakan tersebut memiliki semua kelebihan dari dua bentuk analisis kebijakan yang lainnya yaitu retrospektif dan prospektif, tetapi tidak dengan kelemahannya. Oleh karena itu, analisis kebijakan integratif adalah multidisiplin dalam arti yang sebenarnya.

Dalam sebuah proses analisis kebijakan, di mana di dalamnya diambil keputusan, maka terdapat Teori Keputusan Deskriptif dan Teori Keputusan Normatif. Dalam melakukan analisis kebijakan di dalamnya juga terdapat kompleksitas informasi.

Skema pada Gambar 3.1 membantu dalam memahami beberapa perbedaan penting yang terjadi dalam perdebatan kontemporer mengenai metode analisis kebijakan. Sebagai contoh, perbedaan antara teori keputusan deskriptif dan teori keputusan normatif dapat dijelaskan oleh kerangka kerja ini.

Menurut Bower dalam bukunya *Descriptive Decision Theory from the Administrative Viewpoint*, Teori keputusan deskriptif dapat didefinisikan sebagai seperangkat preposisi yang secara logis konsisten yang menerangkan tindakan, pada dasarnya berkenaan dengan metode-metode untuk analisis retrospektif yang terdapat pada sisi kiri dari kerangka proses analisis kebijakan. Analisis yang tujuannya menerangkan sebab-sebab dan konsekuensi dari tindakan kebijakan harus melakukan analisis sesudah aksi dilakukan. Di sini tujuan utama dari analisis adalah untuk memahami masalah kebijakan ketimbang memecahkannya. Sebaliknya, teori keputusan normatif merupakan seperangkat preposisi yang secara logis konsisten yang menyediakan landasan untuk memperbaiki konsekuensi dari aksi. Teori keputusan normatif sebagian besar berpusat pada penggunaan metode prospektif terdapat pada sisi kanan kerangka.



Gambar 3.1 Skema Bentuk-bentuk Analisis Kebijakan

Kerangka kerja pada pada Gambar 3.1 di atas juga membantu dalam memahami kompleksitas informasi dalam analisis kebijakan. Garis vertikal dan garis horizontal pada gambar tersebut memotong setiap komponen informasi yang mengisyaratkan bahwa penciptaan informasi mempunyai watak mendua. Garis vertikal, memotong masalah kebijakan, kinerja kebijakan, dan aksi kebijakan. Garis horizontal menekankan tentang marginalitas hasil kebijakan, masalah kebijakan, dan masa depan kebijakan. Kerangka kerja yang terintegrasi itu memungkinkan kita untuk mempelajari asumsi, penggunaan, dan keterbatasan metode-metode analisis kebijakan yang khusus.

## C. Pembuatan Kebijakan Pendidikan

Dunn (2003: 23) menguraikan bahwa analisis kebijakan dilakukan untuk membuat, menilai secara kritis, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan tersebut meliputi penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.

Tahap-tahap pembuatan kebijakan memiliki hubungan erat dengan prosedur analisis kebijakan sebagai berikut:

### 1. Penyusunan Agenda

Dunn (2003: 26) menjelaskan bahwa perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui **penyusunan agenda (*agenda setting*)**. Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang mungkin dicapai, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.

### 2. Formulasi Kebijakan

Peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melaksanakan sesuatu. Peramalan dilakukan pada tahap **formulasi kebijakan**.

### 3. Adopsi Kebijakan

Charles A. Lave dan Lester B. Lave (1990: 77-94) mengemukakan bahwa rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau risiko dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa mendatang telah diperkirakan melalui peramalan. Rekomendasi membantu para pengambil kebijakan pada tahap **adopsi kebijakan**. Rekomendasi membantu perkiraan tingkat risiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.

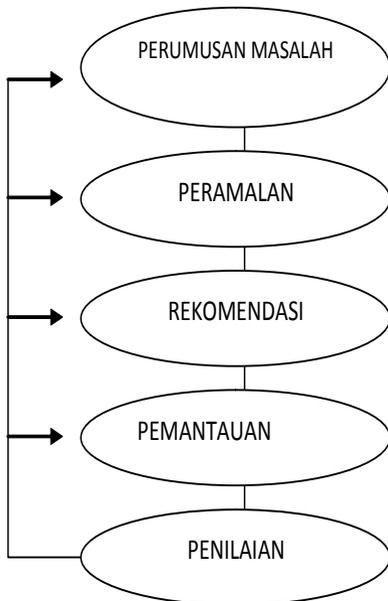
#### 4. Implementasi Kebijakan

MacRae (1985) mengungkapkan bahwa pemantauan (monitoring) menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya. Pemantauan membantu para pengambil kebijakan pada tahap **implementasi kebijakan**. Banyak lembaga yang secara teratur memantau hasil dan dampak kebijakan dengan menggunakan berbagai indikator kebijakan di bidang pendidikan, kesehatan, perumahan, kesejahteraan, kriminalitas, ilmu dan teknologi.

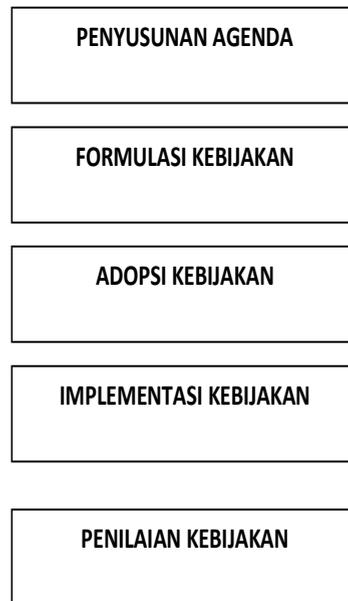
#### 5. Penilaian Kebijakan

Evaluasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Evaluasi membantu para pengambil kebijakan pada tahap **penilaian kebijakan**. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan seberapa jauh masalah telah terselesaikan; tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

#### PROSEDUR ANALISIS KEBIJAKAN



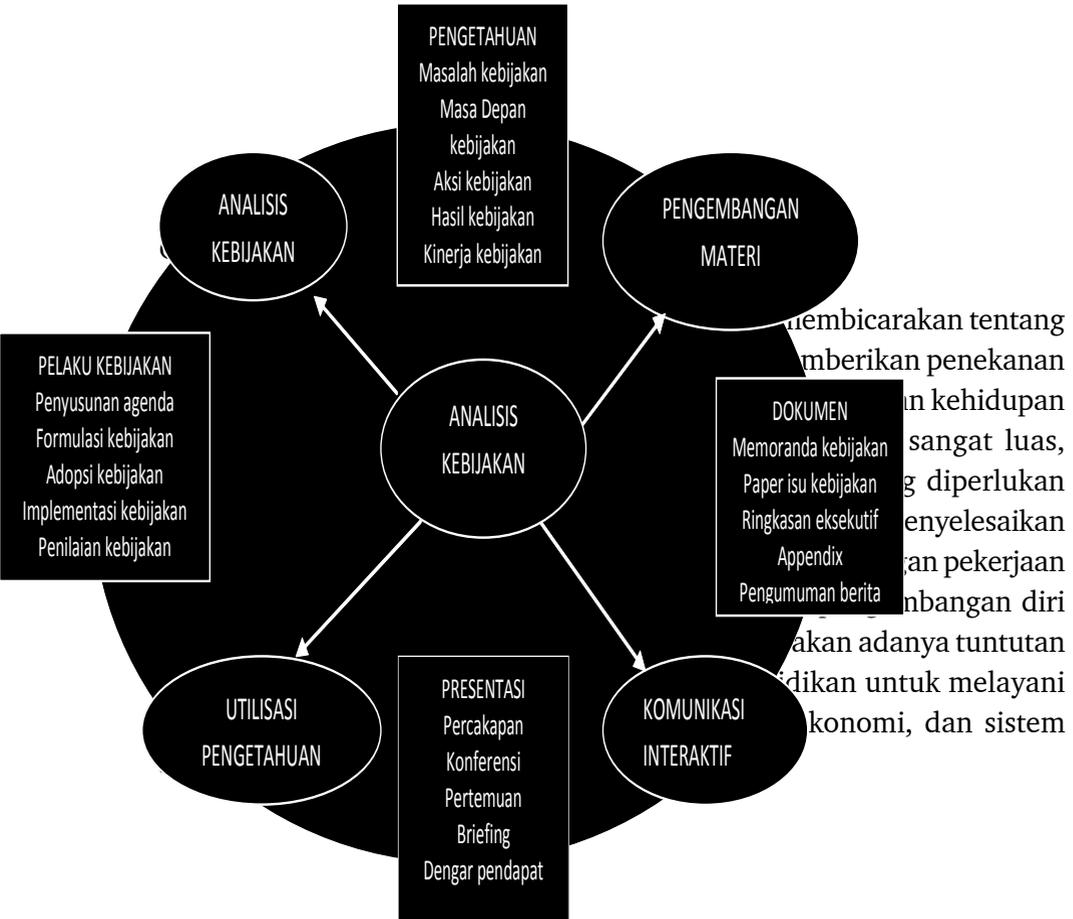
#### TAHAP-TAHAP PEMBUATAN KEBIJAKAN



Gambar 3. 2 Tahap-Tahap Pembuatan Kebijakan

Pengkomunikasian pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dapat dipandang sebagai proses empat tahap yang melibatkan analisis kebijakan, pembuatan materi, komunikasi interaktif, dan pemanfaatan pengetahuan (Lihat Gambar 3.3).

Pembuatan kebijakan pendidikan dilakukan dengan merespon dan mengkaji kebutuhan-kebutuhan individu dan masyarakat. Pendidikan terdiri dari satu rangkaian kejadian dan aktivitas yang dirancang untuk membantu individu untuk meningkatkan kecendekiawanan mereka, sosial, pribadi, dan potensi-potensi moralnya. Yang paling baik, pendidikan itu mempersiapkan orang-orang yang terdiri dari berbagai lapisan usia untuk mampu menghadapi kenyataan-kenyataan lingkungannya, kondisi manusia, dan idaman-idaman kemanusiaan dari kerja keras yang sudah dilakukan sepanjang sejarah. Hal itu untuk mempersiapkan mereka agar dapat melakukan aktivitas yang produktif. Hal itu juga akan membuka pikiran mereka kepada cara hidup dan berpikir alternatif. Hal itu juga akan memperkenalkan mereka dengan cara belajar yang seharusnya, sehingga mereka mampu untuk mendidik diri mereka sendiri. Hal itu menyediakan suatu dasar landasan untuk membuat penilaian-penilaian, serta menentukan nilai-nilai budaya dan pribadi, kemudian memilih jenis tindakan yang sesuai. Untuk itu dibutuhkan konsensus dan oleh karenanya dapat dijadikan sebagai suatu instrumen sosialisasi dan pengawasan sosial. Hal ini juga akan meningkatkan toleransi individu terhadap keanekaragaman dan oleh karena itu dapat lebih menjamin adanya kebebasan. Tugas pendidikan adalah untuk membuat suatu perbedaan yang positif dalam kualitas kehidupan orang-orang dan juga untuk mengubah masyarakat, dari waktu ke waktu, melalui pekerjaan mendidik. Tetapi di dalam orientasinya mestilah ada ruang untuk mempertimbangkan bagi adanya lembaga-lembaga pendidikan yang beranekaragam, karena kebutuhan-kebutuhan pendidikan, baik secara individu maupun masyarakat terdiri atas banyak segi kehidupan.



membicarakan tentang  
 memberikan penekanan  
 kehidupan  
 sangat luas,  
 diperlukan  
 penyelesaian  
 pekerjaan  
 mbangan diri  
 akan adanya tuntutan  
 didikan untuk melayani  
 ekonomi, dan sistem

## D. Kebijakan Pemerintah Dalam Pendidikan

Arus perubahan sosial dan politik yang demikian besar di tanah air mengubah pola kehidupan masyarakat pada masa sekarang ini. Inti dan hakikat perubahan dari arus perubahan sosial dan politik itu adalah pemberdayaan masyarakat atau pemberdayaan arus bawah. Indonesia setelah era reformasi merealisasi kehendak sebagian besar masyarakat Indonesia untuk adanya otonomi daerah. Haidar Putra Daulay (2004: 60-61) menuliskan bahwa berkenaan dengan itu lahirlah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah dan diiringi pula PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom. Hakikat penyelenggaraan otonomi daerah merupakan perwujudan dari pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan dan proporsional. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah juga mengandung pengaturan tentang perimbangan antara keuangan pusat dan daerah. Daulay (2004: 96) lebih lanjut menjelaskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberi kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah.

Sesuai dengan hakikat otonomi tersebut di atas yang bertujuan untuk memandirikan seseorang atau suatu lembaga atau suatu daerah, maka lembaga-lembaga pemerintah maupun masyarakat di daerah tersebut diharapkan mampu untuk mencapai tujuan kemandirian tersebut. Oleh karena itu perlu adanya upaya-upaya pemberdayaan terhadap lembaga-lembaga pemerintah maupun masyarakat di daerah tersebut. Pendidikan adalah salah satu yang diotonomkan pada era otonomi daerah sekarang ini.

Dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Bab I Pasal 1 dijelaskan apa yang dimaksud dengan:

1. Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

2. Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.
3. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
4. DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
5. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus diri sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundang-undangan.
6. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI.
7. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus diri sendiri urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.
8. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
9. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.
10. Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.
11. Peraturan kepala daerah adalah peraturan gubernur, dan/atau bupati/walikota.
12. Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas

wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.

13. Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
14. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

Daerah otonom mempunyai kewenangan luas, mulai dari perencanaan, pengaturan, pelaksanaan serta evaluasi dalam hal penetapan anggaran dana berdasarkan aset yang dimiliki daerah. Bidang-bidang yang menjadi cakupan daerah menjadi tanggung jawab daerah, antara lain misalnya pendidikan. Oleh karena Pemerintah Daerah yang terdiri atas Pemerintah Kabupaten atau Kota bukan bawahan dari Pemerintah Provinsi, maka Bupati dan Walikota bertanggung jawab kepada DPRD setempat dan alokasi pendanaan setempat ditentukan oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD setempat.

## E. Otonomi Pendidikan

Syaiful Sagala (2004: 268-269) menjelaskan bahwa desentralisasi adalah suatu strategi politik untuk mengubah pemikiran para birokrat yang menganut sifat *status quo* dengan menyerahkan wewenang pemerintah pada peringkat di bawahnya. Secara teoritik, desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintah pada peringkat hirarki di bawahnya untuk mengambil keputusan tentang penggunaan sumber daya organisasi. Desentralisasi menyangkut ikhwal penyerahan wewenang pemerintah untuk dilaksanakan oleh pemerintah daerah melalui beberapa fungsi yang melekat padanya. Penyerahan sebagian kekuasaan dari Pemerintah ke daerah sesuai azas desentralisasi diyakini akan mengurangi kekuasaan yang berlebihan para birokrat pusat dan akan dapat memperbaiki pemerintahan di daerah

ke arah yang lebih baik serta lebih memberdayakan potensi masyarakat di daerah. Desentralisasi pada prinsipnya adalah membuka ruang yang memadai bagi sekolah dan masyarakat untuk berpartisipasi meningkatkan mutu pendidikan dengan mengakomodir aspirasi dan semua potensi yang ada. Di sisi lain, pemerintah pusat dan pemerintah di daerah memfasilitasi kebutuhan yang berkaitan dengan upaya pemantapan manajemen instruksional dalam pendidikan.

Kebijakan sentralisasi atau desentralisasi urusan pendidikan memang bagian dari dimensi politik dalam penyelenggaraan pendidikan. Dasar keseimbangan sentralisasi dan desentralisasi kewenangan harus memperhatikan secara kuat realitas politik. Desentralisasi secara politis juga memberi peluang yang memadai terhadap peran serta masyarakat yang optimal dalam pengelolaan pendidikan dalam suatu wadah dewan sekolah (*boards of local schools*) atau komite sekolah pada tingkat sekolah, kabupaten/kota, maupun provinsi. Wadah ini memberdayakan potensi masyarakat dalam ruang lingkup sekolah, kabupaten/kota, maupun provinsi sehingga masyarakat tersebut mempunyai tanggung jawab terhadap perolehan mutu pendidikan sesuai aturan dan ketentuan yang berlaku. Oleh karena itu, institusi pendidikan maupun masyarakat yang terkait dengan pendidikan tidak boleh buta politik. Mereka harus memperjuangkan secara politik kepentingan pendidikan, walaupun bukan sebagai anggota partai politik. Menurut Dauly (2004: 70) Esensi otonomi pendidikan itu sendiri adalah agar kebijakan pendidikan itu tidak hanya ditetapkan dari “atas” saja, tetapi lebih kebijakan dari “bawah” ke “atas” yang melibatkan dan memberdayakan potensi daerah.

Dengan dilaksanakannya otonomi daerah di bidang pendidikan ini, bisa dicapai tiga tujuan, seperti yang dikutip oleh Imam Prihadiyoko dari Inspektur Jenderal Departemen Pendidikan Nasional, ketika menjelaskan tentang Dewan Sekolah: (1) Untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, (2) Menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, dan (3) Peningkatan peran serta masyarakat serta mengembangkan peran dan fungsi DPRD (Imam Prihadiyoko, *Kompas*, 2000: 10-17).

Sementara kedudukan pendidikan Islam pengelolaannya tetap oleh Menteri Agama yang mana agama merupakan bidang yang tidak diotonomikan, sehingga Kementerian Agama dan jajarannya di tingkat propinsi maupun kabupaten/kota yang merupakan instansi vertikal, namun di sisi lain

karena pendidikan termasuk bidang yang diotonomikan yang pengaturannya merupakan wewenang pemerintah daerah, memang sudah semestinya terjalin sharing antara Kementerian Agama dengan Kementerian Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dalam hal ini Pemerintah Daerah tentang kedudukan sekolah-sekolah yang berciri khas agama Islam, yakni sekolah yang berciri khas agama Islam mendapat perlakuan yang sama dengan sekolah lainnya termasuk dalam hal pendanaan dan bantuan sumber daya pendidikan lainnya serta tetap terjamin ciri khas keislamannya.

Ketentuan Umum Penjelasan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) berkewajiban untuk mencapai Visi Pendidikan Nasional sebagai berikut:

Terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah.

Selanjutnya PP RI No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, Pasal 59 mengenai Pengelolaan Pendidikan oleh Pemerintah Daerah, pada ayat 1 disebutkan:

Pemerintah daerah menyusun rencana kerja tahunan bidang pendidikan dengan memprioritaskan program:

- a. wajib belajar
- b. peningkatan angka partisipasi pendidikan untuk jenjang pendidikan menengah
- c. penuntasan pemberantasan buta aksara
- d. penjaminan mutu pada satuan pendidikan, baik yang diselenggarakan oleh pemda maupun masyarakat
- e. peningkatan status guru sebagai profesi
- f. akreditasi pendidikan
- g. peningkatan relevansi pendidikan terhadap kebutuhan masyarakat
- h. pemenuhan standar pelayanan minimal (SPM) bidang pendidikan

David (2006: 445) mengingatkan bahwa kegagalan mencapai kemajuan yang diharapkan melalui pencapaian tujuan jangka panjang atau tujuan tahunan memberi sinyal diperlukannya tindakan koreksi. Banyak faktor,

seperti kebijakan yang kurang beralasan, proses pendistribusian anggaran yang tidak efisien, menurunnya minat masyarakat untuk menyekolahkan anaknya ke sekolah negeri, atau strategi yang tidak efektif, dapat menyebabkan ketidakpuasan akan kemajuan yang dicapai. Masalah bisa timbul akibat ketidakefektifan (tidak melakukan hal yang benar) atau ketidakefisienan (melakukan hal yang benar secara buruk).

Dalam masyarakat pada masa kini terdapat tiga pertimbangan yang harus diperhatikan bagi teknik pengembangan yang memadai untuk mengatasi masalah-masalah pendidikan di masa mendatang yang berhubungan dengan: (a) kemajuan teknologi pendidikan, (b) kekuatan pekerja yang tersedia dan yang dibutuhkan, dan (c) prakarsa-prakarsa pendidikan eksternal.

Rencana makro itu dapat dipandang sebagai sekelompok rencana-rencana mikro atau sub-sub rencana yang mewakili sebuah rancangan operasional sistem secara luas dari sumber daya pendidikan. Selanjutnya rencana-rencana mikro dikembangkan melalui sebuah format program. Format program di sini mengacu unsur-unsur programnya, seperti pengembangan kebutuhan organisasi dan kelompok, diterjemahkan menjadi program-program spesifik/khusus. Unsur-unsur formatnya termasuk metodologi program; pengaturan isi, sumber daya, dan penjelasannya secara lengkap.

Bishop dalam Sparks dan Horsley (1989: 54) mengemukakan tentang ukuran-ukuran yang dijadikan sebagai indikator dan bahan pertimbangan pada fase pengimplementasian program-program pengembangan pendidikan meliputi:

- (1) Dukungan administrasi dan kebijakan secara luas harus jelas.
- (2) Para personil profesional harus tahu alasan dan tujuannya dengan jelas mengapa mereka ikut ambil bagian dan terkait dengan program itu.
- (3) Arus komunikasi dan umpan balik harus menjadi sebuah bagian proses dan program pengembangan itu, agar dukungan dan modifikasi dapat teramati terhadap semua komponen sistem. Harus ada koordinasi terhadap penyediaan material yang dibutuhkan baik dalam jumlah maupun mutunya yang memadai.

Fase pengevaluasian merupakan langkah puncak dalam program pengembangan pendidikan, karena aktivitas-aktivitas dalam program

itu dihubungkan dengan pembiayaan yang dibutuhkan bagi upaya pengembangan sumber daya manusia dan fisik pada sistem itu, terutama pada sistem birokrasi pemerintahan yang anggarannya diambilkan dari keuangan negara. Dewan pendidikan, para personil pendidikan di lingkungan itu, dan masyarakat semuanya mengharapkan sebuah kembalian atau hasil yang sepadan dengan biaya yang diinvestasikan dalam kegiatan pengembangan pendidikan ini.

Dua jenis pertanyaan selalu diajukan mengenai operasi setiap kegiatan organisasional dalam pengembangan pendidikan di atas yang berhubungan dengan rasionalitas administratif dan teknisnya. Pertanyaan pertama mencari informasi tentang program pengembangan apa saja yang telah dilaksanakan dan bagaimana laporan pertanggungjawaban secara administratifnya diterapkan; yaitu, bagaimana proses pengembangan itu direncanakan, diorganisir, diarahkan, dan dikendalikan. Pertanyaan kedua mencari informasi tentang derajat keefektifan yang berhubungan dengan pengetahuan teknis yang diterapkan dalam proses pengembangan itu. Dari kedua pertanyaan tersebut, sebenarnya pertanyaan tentang pertanggungjawaban secara teknis itulah yang biasanya tidak menunjukkan hasil yang signifikan.

Sementara itu untuk laporan pertanggungjawaban secara administratif dari kegiatan pengembangan pendidikan itu mudah disesuaikan agar dalam laporan tersebut terlihat bahwa semua kegiatan telah dilaksanakan sesuai prosedur, petunjuk teknis, dan pengalokasian dananya. Padahal yang terjadi yang sebenarnya adalah karena tidak ada atau tidak diikutsertakannya ahli yang berkompeten dalam pengembangan pendidikan yang menguasai persoalan-persoalan substansial yang berkenaan dengan perencanaan, pengimplementasian, dan pengevaluasian terhadap program-program atau kegiatan yang telah dimasukkan dalam perencanaan strategik organisasi maka program-program atau kegiatan itu tidak dapat terlaksana sesuai dengan akuntabilitas dalam makna yang sebenarnya, bukan hanya laporan tertulis tanpa hasilnya yang nyata.

Menurut Azyumardi Azra (1999: 40), dengan berlakunya otonomi daerah, bagi pendidikan Islam ditinjau dari sudut isinya (*content*) juga lebih memiliki ruang untuk mengembangkannya. Dalam konteks Indonesia, modernisme dan modernisasi sistem dan kelembagaan pendidikan Islam berlangsung sejak awal abad ke-20 ini hingga sekarang nyaris tanpa

melibatkan wacana epistemologis; modernisme dan modernisasi sistem dan kelembagaan pendidikan Islam cenderung diadopsi dan diimplementasikan begitu saja yang berlangsung secara *ad hoc* (sementara) dan parsial. Sebab itulah, modernisasi yang dilakukan cenderung bersifat *involutif*; yakni sekadar perubahan-perubahan yang hanya memunculkan kerumitan-kerumitan baru daripada terobosan-terobosan yang betul-betul bisa dipertanggungjawabkan, baik dari segi konsep, kelangsungan hidup (*viabilitas*), kelestarian, dan kontinuitasnya.

Paradigma otonomi daerah juga menyentuh segi pengelolaan perguruan tinggi. Arah pengembangan kurikulum pendidikan tinggi telah ditetapkan oleh Menteri Pendidikan Nasional dengan mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 232/2000 tentang Pedoman Penyusunan Kurikulum Pendidikan Tinggi dan Penilaian Hasil Belajar Mahasiswa. Daulay (2004: 91) menjelaskan bahwa di era otonomi daerah sekarang, di samping kabupaten/kota, perguruan tinggi juga diberikan otonomi untuk menentukan peranannya dalam memprogramkan kepentingan yang dianggap urgen oleh perguruan tinggi tersebut sesuai dengan konteks kebutuhan daerahnya, tidak lagi terkait erat secara kaku seperti yang telah dialami selama ini, paling tidak bobot kurikulum muatan lokalnya (institusional) semakin besar. Program studipun dapat diubah sesuai dengan kebutuhan. Dengan adanya kebebasan perguruan tinggi tersebut mengatur internnya maka hal ini akan dapat dikomunikasikan dengan pemerintah daerah, baik di tingkat provinsi, kota, dan kabupaten. Apa saja yang paling dibutuhkan oleh pemerintah setempat, maka kebutuhan itu dapat disuplai oleh perguruan tinggi. Di era otonomi daerah, dengan adanya perguruan tinggi Islam juga berpeluang untuk mengembangkan diri sebagai lembaga pendidikan Islam yang mampu menjadi pusat pengembangan keilmuan yang mengintegrasikan agama dengan sains.

## BAB IV

# KEPEMIMPINAN PENDIDIKAN

Zamroni ( 2003: 123-124) mengemukakan bahwa sepanjang umur kemerdekaan, bangsa Indonesia lebih banyak didominasi oleh kepemimpinan yang otoriter, baik dalam zaman orde lama, orde baru maupun orde reformasi yang menekankan pada “*adi gung adi guna, sopo siri sopo ingsun*”. Kepemimpinan bangsa dan negara Indonesia selama ini lebih cocok sebagai kekaisaran dari pada sebagai pemerintahan republik. Pejabat pemerintah tidak pernah dan tidak bisa salah. Situasi tersebut telah mendorong terjadinya transformasi sosial yang juga menyentuh transformasi pendidikan Indonesia. Kemana arah dan bentuk transformasi pendidikan akan banyak dipengaruhi kepemimpinan yang muncul. Krisis ekonomi dan moneter yang menimbulkan berbagai krisis lain, seperti politik, keamanan, dan krisis kepercayaan, telah memaksa *business as usual* harus ditinggalkan. Cara-cara dan perilaku baru diperlukan untuk menghadapi perubahan-perubahan yang sedang terjadi. Sosok kepemimpinan akan menentukan munculnya cara-cara dan perilaku baru tersebut.

Para pejabat struktural dan fungsional pada birokrasi pendidikan menerapkan kepemimpinan yang kuat dengan mempromosikan sebuah “norma secara kolektif”, meminimalisir perbedaan status di antara mereka sendiri dan para anggota stafnya, membuka komunikasi informal, dan mereduksi kepentingan yang bersifat pribadi untuk melakukan pengawasan formal agar tercapai koordinasi. Para pejabat tersebut harus mampu menemukan cara-cara untuk menanggulangi hambatan-hambatan, ketimbang menghakimi bawahan atas hambatan-hambatan yang muncul yang mengganggu kinerja mereka atau hanya membuat ringkasan penilaian kompetensi dari sebagian anggota personil. Sehubungan dengan hal itu, maka menjadi tuntutan dalam pelaksanaan tugas-tugas bagi para pejabat struktural dan fungsional birokrasi pendidikan untuk memiliki pengetahuan, keahlian,

dan sumber daya, termasuk waktu untuk terus menyiasati secara persuasif kepada para bawahan dengan sewajarnya; namun dapat tetap memberikan ruang kebebasan untuk memprakarsai dan mendukung pencapaian tujuan-tujuan pengembangan pendidikan.

Castetter (1996: 15) mengingatkan bahwa untuk mengatasi keadaan yang negatif yang dihadapi oleh sistem, kepemimpinan secara tetap akan menghadapi tantangan baik yang bersumber dari dalam maupun luar. Pada sistem pendidikan yang telah mapan dalam menghadapi masalah yang kompleks itu selalu berupaya untuk membawanya kepada keadaan yang lebih baik melalui:

- (a) Pencarian solusi dengan masalah-masalah yang terkait dengan perkembangan dan keragaman kinerja organisasi.
- (b) Mencocokkan/menyelaraskan prioritas-prioritas perbaikan sistem yang dilaksanakan pada masa sekarang dengan prioritas-prioritas perbaikan sistem di masa depan.
- (c) Pemecahan terhadap isu-isu internal, eksternal, dan profesional yang menghalangi tercapainya kinerja personil yang diharapkan.
- (d) Mengambil keputusan yang terbaik tentang bagaimana struktur pekerjaan, gaya kepemimpinan, penghargaan, uang, kekuatan, kewenangan, pengetahuan, insentif, dan pengendalian terhadap perbaikan kontribusi produktif kelompok dan individu.
- (e) Pemeliharaan sistem penyatuan hubungan dalam suatu cara yang mampu menampung kepentingan bersama menjadi sebuah kekuatan positif bagi kesatuan sistem dan orientasi tujuannya.

Menurut Manullang (2006: 55), pemimpin adalah seseorang yang memimpin dengan memprakarsai perilaku sosial dengan mengatur, mengarahkan, mengorganisir bawahan agar menjadi tim kerjasama untuk dapat mencapai tujuan organisasi yang dipimpinnya. Untuk kepentingan tugas pemimpin ini banyak ilmuan cenderung mengemukakan sederet kualitas unggul dan sifat utama yang mesti ada dalam perilaku kepemimpinan. Misalnya memiliki kecerdasan tinggi, mampu mengambil kebijaksanaan yang tajam dan akurat, mempunyai rasa humor, mampu memikul tanggung jawab, tega selira, biasa bertindak adil dan jujur, memiliki keterampilan teknis yang tinggi, dan lain-lain.

Weber (1996: 305) juga menekankan bahwa pemimpin dalam satu organisasi yang berorientasi ke masa depan itu perlu untuk memiliki pengalaman yang luas di dalam memimpin dan melaksanakan fungsi-fungsi manajemen dengan meningkatkan tanggung jawab dalam bidang-bidang seperti pelayanan terhadap sejumlah besar orang-orang, perluasan daerah layanan dan pengendalian staf-staf di bidang-bidang/seksi-seksi yang berbeda, dan mengatur anggaran-anggaran yang kompleks. Pemimpin ini tidak hanya dapat mengirim produk layanan/jasa organisasi itu secara efektif tetapi juga berpandangan tajam tentang situasi-situasi dan prospek-prospek, dalam membuat keputusan-keputusan yang tak disukai dengan mengorbankan pertimbangan-pertimbangan jangka pendek jika dibutuhkan untuk kepentingan dan sasaran jangka panjang organisasi itu, dan memikul tanggung-jawab untuk keputusan-keputusan tersebut. Meskipun biasanya dalam kondisi normal di mana perubahan yang terjadi tidak bergerak begitu cepat dan tingkat kompleksitasnya tidaklah teramat tinggi, maka para pemimpin itu dituntut untuk mampu menyusun program jangka pendek tanpa harus mengorbankan sasaran dan nilai-nilai yang berjangka panjang.

Weber (1996: 306) menegaskan bahwa tantangan di masa depan akan memerlukan para pemimpin yang mampu untuk mengidentifikasi, mempromosikan, menguatkan, dan hidup sesuai model-model peran dari nilai-nilai kunci yang pokok; ilhami kelompok-kelompok yang berbeda pada tindakan bersama, dan mengakui keunggulan usaha-usaha mereka dalam bekerja sama. Kualitas esensial ini dan atribut-atribut penting lainnya itu sangat dibutuhkan bagi nilai-nilai dan ketrampilan-ketrampilan yang dibutuhkan ada dalam diri para calon pemimpin yang dicari. Organisasi masa depan sangat memerlukan para pemimpin yang efektif, staf-staf, dan orang-orang yang menguasai bidang keahliannya. Tugas memilih pemimpin dengan kriteria sebagaimana yang telah ditetapkan itu merupakan tugas terpenting bagi organisasi-organisasi yang ingin berkembang dan menjadi besar. Pemimpin masa depan harus mampu mempertimbangkan dengan cepat dan berjangkauan jangka panjang di dalam visi, sasaran, dan pengambilan keputusannya untuk mengambil pertimbangan holistik yang tepat. Para pemimpin ini harus mampu untuk mengendalikan semua karyawannya dengan karakteristiknya yang beragam itu.

Weber (1996: 307-308) juga mengemukakan bahwa banyak yang harus diseimbangkan secara bijaksana dan baik oleh pemimpin masa depan.

Ia harus berusaha untuk mempertimbangkan sekaligus hal-hal yang harus dilakukan segera dengan visi jangka panjangnya. Para pemimpin ini akan membutuhkan kemampuan untuk mengenali dan melihat titik keseimbangan, baik melalui usahanya sendiri atau melalui usaha orang lain, kapan bertindak agresif dan kapan menerima pandangan orang, kapan waktu untuk bergerak ke depan dan waktu untuk mempertahankan posisi, dan cara terbaik untuk memenuhi kebutuhan jangka pendek tanpa mengganggu tujuan-tujuan jangka panjang dan budaya organisasi. Intuisi dan kemampuan untuk mencapai kesepakatan melalui komunikasi nonverbal akan juga merupakan ketrampilan-ketrampilan kritis untuk pemimpin dengan tugas untuk melayani tenaga-tenaga kerja, masyarakat, dan atribut-atribut kunci dari berbagai populasi yang berbeda membutuhkan pemikiran kritis dan ketrampilan analitis. Kapasitas itu dibutuhkan bersamaan dengan kehadiran suatu strategi dan visi yang jelas untuk masa depan yang akan menjadi sesuatu hal yang penting, seperti kemampuan untuk mengatasi tekanan-tekanan yang kuat, baik internal dan eksternal yang muncul bersamaan ketika melayani publik.

Dalam perspektif kepemimpinan, perencanaan karir para personil harus dikaitkan dengan kapasitas dan kemampuan calon pemimpin itu dalam pemecahan masalah-masalah yang muncul sekarang dan yang akan dihadapi pada masa depan. Hal ini sangat penting demi tercapainya visi dan misi dari sebuah kantor atau sekolah. Para pemimpin harus dapat menyadari bahwa ia tidak akan mampu seorang diri untuk mewujudkan visi dan misi di lembaga yang dipimpinnya, tanpa bantuan dari para bawahannya.

Seorang pemimpin akan dapat mewujudkan visi dan misi lembaga dengan bantuan dari orang-orang yang berbakat dan memiliki keahlian, bukan hanya sekadar bawahan yang penurut dan selalu menunggu petunjuk dari atasannya. Seorang pemimpin harus dapat menilai bawahannya secara profesional dan objektif, sehingga tidak terjadi di mana para personil yang berbakat dan memiliki kemauan bekerja yang besar justru tidak diperhatikan dan diikutsertakan dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan proyek karena dianggap sebagai ancaman bagi posisi dan kepentingan pribadi mereka yang berkenaan dengan proyek.

Humanisme didasarkan pada prinsip yang tidak dapat dibantah sebagai penghormatan yang tidak dapat dicabut dan bersifat sakral terhadap

hak-hak individual. Bila seorang pemimpin melanggar hal tersebut, maka hal ini akan menjadi indikator bagi dirinya sebagai pemimpin yang tidak memiliki kemampuan (*capability*) dan kelayakan (*eligible*) sebagai seorang pemimpin sekaligus menunjukkan kelemahannya sebagai pemimpin yang tidak visioner yang pada akhirnya dapat berdampak menurunkan kredibilitas dan legitimasi kepemimpinannya.

Weber (1996) dalam buku *Leader of The Future* ketika mengidentifikasi maksud “menumbuhkan pemimpin masa depan” adalah hasil penanaman (*implantation*) yang dilakukan dengan sengaja dan penuh kesadaran dalam suatu iklim sepanjang organisasi di mana orang-orang dengan aktif diberi peluang untuk mengembangkan bakat-bakat dan ketrampilan-ketrampilan mereka, kepada mereka ditunjukkan ke tantangan-tantangan progresif dengan seksama, diberi peluang pelatihan dan studi untuk meluaskan perspektif-perspektif dan kemampuan-kemampuan mereka, dan mungkin yang paling utama dari semua itu adalah mereka diberi tugas-tugas manajemen dan kepemimpinan yang memungkinkan mereka dan organisasi itu untuk belajar berbagai hal yang berhubungan dengan misi organisasi itu. Dengan demikian bertumbuhlah orang-orang yang siap mengemban tugas di setiap level manajerial sebagai para manajer yang handal, mulai dari pejabat eselon satu di suatu kantor kementerian hingga ke level-level di bawahnya; seperti para pejabat fungsional di garis depan dan spesialis-spesialis profesional, yang kesemuanya akan dan harus dievaluasi.

Weber (1996: 306-307), mengemukakan bahwa peluang yang terbentang bagi para personil untuk mencoba kemampuan diri mereka dalam suatu iklim pembelajaran hal-hal yang positif, kesempatan-kesempatan bagi mereka untuk menyelesaikan kesempatan semacam itu dapat hampir dikatakan tak ada akhirnya. Di dalam organisasi yang aktif, peluang tetap muncul untuk meningkatkan, memperluas, dan menguji nilai-nilai bagi orang-orang di dalamnya yang dapat Memberi nilai tambah bagi organisasi itu dan untuk pengalaman mereka sendiri. Ia mengungkapkan bahwa banyak dari peluang ini sungguh merupakan bagian kecil di dalam rencana organisatoris. Adakah para anggota staf diberi janji sebuah peluang untuk mengurus dan melayani di gugus-gugus tugas dan panitia-panitia di mana pemikiran dan penilaian mereka dapat menemukan tempat untuk mengungkapkannya? Apakah mereka mengambil beberapa

menit pada pertemuan-pertemuan manajemen atau konferensi-konferensi? Adakah mereka diberi tugas-tugas yang akan mengangkat diri mereka ke bagian organisasi yang sesuai harapan mereka? Apakah para manajer mengambil banyak waktu untuk serius mendiskusikan tentang pemikiran dan perasaan mereka terhadap pekerjaannya, pengalaman-pengalaman seperti apa yang mereka minati untuk dimiliki bagi rencana karir mereka?

## A. Aspek dan Penyusunan Model Kepemimpinan

### 1. Aspek Tuntutan Perubahan dan Tantangan Masa Depan

Aspek kepemimpinan ini mempengaruhi pola dan gaya kepemimpinan. Terdapat beberapa teori yang melandasinya, yaitu:

- a. **Teori Kemungkinan** yang menekankan pada kepemimpinan sesuai dengan konteks spesifik. Menurut teori ini apa yang dianggap sesuai untuk satu konteks belum tentu sesuai dengan yang lain. Teori ini menggunakan pendekatan yang memperhatikan efektivitas interaksi variabel-variabel berikut:
  1. Kejelasan tugas: tujuan, struktur organisasi
  2. Gaya kepemimpinan: disenangi, dan berkarakter
  3. Hubungan: antara pemimpin dan pengikut, termasuk gaya dan ekspektasi satu sama lain
  4. Lingkungan, termasuk sistem regulasi organisasi
- b. **Pendapat George G. Weber** yang mengemukakan bahwa kapasitas kepemimpinan di masa depan menunjukkan level internasional yang menuntut dari seorang pemimpin karakter sebagai berikut: memiliki pengalaman bekerja di suatu spektrum lebar dari berbagai kultur; seperti Arab, Eropa, Persia, India, Jepang, Cina, Melayu, dan Afrika, memiliki bekal ilmu dan keahlian di bidang manajemen strategis, kemudian menguasai kecakapan komunikasi dalam multi bahasa; internasional maupun lokal, selanjutnya mampu memecahkan masalah yang timbul kapanpun, di manapun, yang bagaimanapun, melalui proses pengambilan keputusan dengan cepat dan tepat, dan yang tidak kalah pentingnya adalah memiliki visi ke masa depan
- c. **Teori Gaya Kepemimpinan** yang mengemukakan bahwa gaya kepemimpinan sangat dipengaruhi oleh kepribadian seseorang, dan saling terkait dengan kondisi lingkungan dalam menggerakkan bawahannya.

Teori ini menekankan pada pentingnya menyesuaikan gaya memimpin dalam satu situasi tertentu/baru.

- d. **Ronald Heifetz dan Laurie (1998)** berpendapat, kepemimpinan masa depan adalah seorang pemimpin yang adaptif terhadap tantangan, peraturan yang menekan, memperhatikan pemeliharaan disiplin, memberikan kembali kepada para karyawan, dan menjaga kepemimpinannya. Ditambahkan, kepemimpinan harus selalu menyiapkan berbagai bentuk solusi dalam pemecahan masalah tantangan masa depan.
- e. **White Hodgson, dan Cramer (1997)** berpendapat, kepemimpinan masa depan adalah pemimpin yang terus belajar, memaksimalkan energi dan menguasai perasaan yang terdalam, kesederhanaan, dan multifokus
- f. **Teori Ekologi** yang berpendapat bahwa seorang pemimpin lahir karena ia memiliki bakat-bakat sebagai seorang pemimpin dan bakat tersebut dikembangkan melalui pendidikan dan pelatihan (training) serta diberikan kesempatan untuk melaksanakan kepemimpinannya. Dengan demikian teori ini merupakan perpaduan antara teori genetis dan teori sosial. Teori ini menggabungkan segi-segi positif dari kedua teori tersebut.
- g. **Model Kepemimpinan Managerial Grid.** Dalam model kepemimpinan *manajerial grid* yang disampaikan oleh Blake dan Mouton dalam Robbins (1996) memperkenalkan model kepemimpinan yang ditinjau dari perhatiannya terhadap tugas dan perhatian pada orang. Kedua sisi tinjauan model kepemimpinan ini kemudian diformulasikan dalam tingkatan-tingkatan, yaitu antara 0 sampai dengan 9. Dalam pemikiran model *managerial grid* adalah seorang pemimpin selain harus lebih memikirkan mengenai tugas-tugas yang akan dicapainya juga dituntut untuk memiliki orientasi yang baik terhadap hubungan kerja dengan manusia sebagai bawahannya. Artinya bahwa seorang pemimpin tidak dapat hanya memikirkan pencapaian tugas saja tanpa memperhitungkan faktor hubungan dengan bawahannya, sehingga seorang pemimpin dalam mengambil suatu sikap terhadap tugas, kebijakan-kebijakan yang harus diambil, proses dan prosedur penyelesaian tugas, maka saat itu juga pemimpin harus memperhatikan pola hubungan dengan staf atau bawahannya secara baik.

Dalam menganalisis strategi kepemimpinan pada aspek ini, ada baiknya bila kita awali dengan pendapat Michael Hammer, “Apabila Anda berpikir bahwa Anda baik-baik saja, Anda akan tergusur. Keberhasilan di masa silam, tak dengan sendirinya merupakan keberhasilan di masa depan. Resep keberhasilan di masa silam, bila diterapkan, boleh jadi akan menjadi sumber kegagalan di masa depan. Dalam lingkungan yang terus berubah, Anda tidak memerlukan struktur organisasi yang kaku. Anda memerlukan struktur organisasi yang memungkinkan Anda mudah menyesuaikan diri. Menurut Rosabeth Moss Kanter (1994), dalam menyusun strategi kepemimpinan untuk menghadapi tantangan masa depan yang semakin kompleks dan berkembang semakin dinamis, diperlukan kompetensi kepemimpinan berupa *conception* yang tepat, *competency* yang cukup, *connection* yang luas, dan *confidence*.

Strategi kepemimpinan masa depan menekankan pada pemanfaatan sumber daya manusia, sehingga seorang pimpinan dituntut untuk mampu merasakan, memahami, dan secara efektif menerapkan daya dan kepekaan emosi sebagai sumber energi, informasi, koneksi, dan pengaruh yang manusiawi. Dalam kaitannya dengan adaptasi terhadap perubahan, ditekankan pada pemanfaatan sumber daya manusia. Untuk itu, perlu dikembangkan peraturan-peraturan baru, hubungan dan kerjasama yang baru, nilai-nilai baru, perilaku baru, dan pendekatan yang baru terhadap pekerjaan. Pelaksanaan tugas secara optimal didasarkan atas kerelaan dan partisipasi aktif para karyawan, dan kebutuhan, aspirasi, dan gagasan serta pendapat konstruktif dari para karyawan diperhatikan, diakomodasi, walaupun pada suatu waktu diperlukan juga pengarahan dari pimpinan. Hindari kepemimpinan *Laizzes-faire* yang dapat menyebabkan organisasi bersifat statis dan cenderung berjalan tanpa arah. Pemimpin masa depan melihat dirinya sebagai *Longlife Learner* dan bukan berambisi menjadi *Longlife Leader*.

Kepemimpinan masa depan harus mampu:

- a. Menginspirasi karyawan mencapai kemungkinan- kemungkinan yang tidak terbayangkan sebelumnya
- b. Menyelaraskan tujuan individu dan organisasi
- c. Memandang ancaman dan persoalan sebagai kesempatan untuk belajar dan berprestasi
- d. Menggunakan kata-kata yang membangkitkan semangat

- e. Menampilkan visi yang menggairahkan
- f. Menantang karyawan dengan standar yang tinggi
- g. Berbicara optimis dan antusias
- h. Memberikan dukungan terhadap apa yang perlu dilakukan
- i. Memberikan makna pada apa yang dilakukan
- j. Menjadi model peran bagi karyawan
- k. Menciptakan budaya dimana kesalahan yang terjadi dipandang sebagai pengalaman belajar
- l. Menggunakan metafora menjadi mentor

Strategi kepemimpinan masa depan menekankan pada pemanfaatan sumber daya manusia, sehingga diperlukan cara-cara memotivasi pengikut dalam kepemimpinan transformational:

- a. Membuat para pengikut lebih sadar mengenai pentingnya hasil-hasil suatu pekerjaan
- b. Mendorong para pengikut untuk lebih mementingkan organisasi atau tim daripada kepentingan diri sendiri
- c. Mengaktifkan kebutuhan-kebutuhan mereka pada yang lebih tinggi

3 (tiga) komponen kepemimpinan transformasional:

- a. Kharisma; proses yang padanya seorang pemimpin mempengaruhi para karyawan dengan menimbulkan emosi-emosi yang kuat dan identifikasi dengan pemimpin tersebut
- b. Stimulasi intelektual; proses yang padanya pemimpin meningkatkan kesadaran para karyawan terhadap masalah-masalah dan mempengaruhi para karyawan untuk memandang masalah dari sebuah perspektif yang baru.
- c. Perhatian yang terindividualisasi. Memberi dukungan, membesarkan hati, dan memberi pengalaman-pengalaman tentang pengembangan kepada para karyawan

Solusi bagi kepemimpinan di masa depan yang mampu merespon terhadap tuntutan perubahan dan tantangan masa depan adalah mempersiapkan pemimpin-pemimpin yang mampu mengelola organisasi dengan kompleksitas strukturnya yang juga berarti memiliki multi departemen

dan fungsi di dalamnya yang menuntut banyak jenis keahlian dari seorang pemimpin. Demikian pula dengan distribusi dan hierarki unit organisasi yang tersebar di berbagai negara di berbagai belahan dunia dengan budayanya yang beragam; seperti pada organisasi Palang Merah Internasional (Red Cross International) atau Bulan Sabit Internasional (Mer-C International). Perubahan-perubahan sosial dan budaya yang cepat, juga menuntut kesiapan bagi pemimpin di masa depan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan baru yang belum pernah dijumpai di masa-masa sebelumnya.

Model kepemimpinan *manajerial grid* sangat sesuai bagi pemimpin masa depan, walaupun kadang-kadang dalam situasi sangat ekstrim dan kritis, pemimpin di sini harus mampu memimpin dengan tipe kepemimpinan otokratis dengan ciri: Mengidentikkan tujuan pribadi dengan tujuan organisasi; Menganggap bawahan sebagai alat semata-mata; Tidak mau menerima kritik, saran dan pendapat; Terlalu tergantung kepada kekuasaan formalnya; Dalam tindakan penggerakannya sering mempergunakan pendekatan yang mengandung unsur paksaan dan bersifat menghukum. Di samping itu, pemimpin-pemimpin masa depan harus berani memikul resiko atas keputusan dan kebijakan kritis dan sulit yang diambilnya, dan berani menghadapi kendala-kendala birokratis di negara-negara yang terdapat unit organisasinya untuk mencapai tujuan dan misi dan organisasi yang menjadi dasar bagi aktivitas organisasi yang telah disepakati dan ditetapkan.

Mengapa model kepemimpinan *manajerial grid* yang paling cocok di sini? Karena pemimpin masa depan itu akan banyak bekerja di tengah orang-orang/karyawan dari berbagai tempat, etnis, budaya/keyakinan, dan keahlian/keilmuan yang sangat beragam. Komunikasi teknis dan personal sangat dituntut dari seorang pemimpin agar dapat berlangsung secara efektif. Kemudian, karena masa depan berikut segala perubahan dan tantangannya itu hanya dapat diprediksikan tanpa dapat ditentukan secara pasti, maka pemimpin masa depan harus selalu belajar dari pengalaman-pengalaman kerjanya yang berhadapan dengan sejumlah besar variabel yang saling terkait satu sama lain yang menuntutnya untuk memiliki keahlian di bidang manajemen strategis. Dari sini seorang pemimpin masa depan juga mestilah seorang yang memiliki visi ke depan, karena ia merupakan salah satu aktor yang memiliki peran di masa depan yang menuntut kreativitas dan inovasi dalam pelaksanaan tugasnya.

## 2. Aspek Keterpercayaan, Profesionalisme serta Prinsip-Prinsip Keadilan dan Demokrasi

Aspek kepemimpinan ini merupakan prinsip dasar yang harus diperhatikan dalam pengembangan kompetensi dan strategi dasar kepemimpinan. Terdapat beberapa teori yang melandasinya, yaitu:

- a. **Teori Kepemimpinan Ohio.** Dalam penelitiannya, Universitas Ohio melahirkan teori dua faktor tentang gaya kepemimpinan yaitu *struktur inisiasi* dan *konsiderasi* (Hersey dan Blanchard, 1992). Struktur inisiasi mengacu kepada perilaku pemimpin dalam menggambarkan hubungan antara dirinya dengan anggota kelompok kerja dalam upaya membentuk pola organisasi, saluran komunikasi, dan metode atau prosedur yang ditetapkan dengan baik. Adapun konsiderasi mengacu kepada perilaku yang menunjukkan persahabatan, kepercayaan timbal-balik, rasa hormat dan kehangatan dalam hubungan antara pemimpin dengan anggota stafnya (bawahan).
- b. **Tipe Kepemimpinan Demokratis.** Tipe kepemimpinan ini memiliki karakteristik sebagai berikut : dalam proses penggerakan bawahan selalu bertitik tolak dari pendapat bahwa manusia itu adalah makhluk yang termulia di dunia; selalu berusaha mensinkronisasikan kepentingan dan tujuan organisasi dengan kepentingan dan tujuan pribadi dari pada bawahannya; senang menerima saran, pendapat, dan bahkan kritik dari bawahannya; selalu berusaha mengutamakan kerjasama dan *teamwork* dalam usaha mencapai tujuan; ikhlas memberikan kebebasan yang seluas-luasnya kepada bawahannya untuk berbuat kesalahan yang kemudian diperbaiki agar bawahan itu tidak lagi berbuat kesalahan yang sama, tetapi lebih berani untuk berbuat kesalahan yang lain; selalu berusaha untuk menjadikan bawahannya lebih sukses daripadanya; dan berusaha mengembangkan kapasitas diri pribadinya sebagai pemimpin.
- c. **Teori Pandangan Mengenai Wajah Positif Kekuasaan (David McGlelland)** yang berpandangan bahwa manajer akan mendorong anggota kelompok yang mengembangkan kekuasaan dan kompetensi yang mereka perlukan untuk sukses sebagai individu dan sebagai anggota dari organisasi.
- d. **Teori Warren Bennis** yang berpandangan bahwa “Manajer adalah

orang yang mengerjakan hal-hal secara benar, sedangkan pemimpin adalah orang yang mengerjakan hal-hal yang benar” .

- e. **Teori Covey** yang berpandangan bahwa sasaran pengembangan budaya kepemimpinan diarahkan pada pengembangan dalam prinsip dasar : (1) Budaya belajar, (2) orientasi kerja pada peningkatan kualitas pelayanan, (3) mengembangkan energi positif, (4) menumbuhkan sikap saling percaya, (5) menciptakan equilibrium, (6) kerjakeras dan berpetualang dalam bekerja, (7) membangun inovasi dan kreativitas, dan (8) berlatih untuk memperbaiki diri.
- f. **Teori Burns (1978)** yang berpandangan bahwa pemimpin dan pengikut saling menaikkan diri ke tingkat moralitas dan motivasi yang lebih tinggi. Tanda kehancuran pemimpin, ketika ia hanya memikirkan kepentingan sendiri, dan mengerjakan segalanya sendiri. Kepemimpinan yang efektif adalah kepemimpinan yang mampu mempengaruhi, memberdayakan dan mensinergikan kemampuan dan karakteristik karyawan dengan kepentingan organisasi.

Di sini dalam strategi untuk menumbuhkan keterpercayaan, profesionalisme, dan prinsip-prinsip keadilan dapat kita ambil pelajaran, di antaranya dari surat untuk Amirul Mukminin dari Ubadah bin Jarrah dan Muadz bin Jabal sebagai berikut: “Engkau menanggung urusan umat. Di depanmu ada kawan dan lawan, ada yang mulia dan yang papa, yang kuat dan yang lemah. Semua berhak mendapatkan pengayoman dan keadilan darimu. Kami mengingatkan kepadamu akan suatu hari dimana semua rahasia manusia di tampakan dan wajah-wajah tunduk di hadapan Yang Maha Kuasa”.

Kriteria pemimpin yang sukses mengatur strategi dasar kepemimpinan untuk memenangkan setiap kompetisi:

- a. Orang yang selalu merasa diawasi oleh Allah dalam berbagai hal dan mempunyai perasaan takut pada Allah swt
- b. Profesional, yakni memiliki keahlian di bidangnya

Kekuatan terbesar seorang pemimpin bukan terletak pada kekuasaan atau kecerdasan dan keterampilannya, tapi terletak pada teladan dan kekuatan pribadinya, sebagaimana pada kepemimpinan Rasulullah Muhammad Saw. Oleh karena itu para pemimpin hendaknya bisa menjadi

contoh teladan bagi bawahan dan masyarakatnya. Yang perlu diperhatikan dalam membangun teladan, adalah kita tidak ragu dan harus yakin dengan kebenaran contoh serta harus memulai dengan cara mengamalkannya. Teladan, dapat menggerakkan orang tanpa ia harus bergerak.

Pemimpin menyediakan waktu untuk menyimak anggota kelompok, mau mengadakan perubahan, bersikap bersahabat, dapat didekati dan demokratis. Kemudian pemimpin memberikan tugas tertentu kepada anggota kelompok yang sesuai dengan keahlian yang mereka kuasai, pemimpin meminta anggota kelompok mematuhi tata tertib dan peraturan standar, dan pemimpin memberitahu anggota kelompok tentang hal-hal yang diharapkan dari mereka.

Anoraga (1992: 27) mengungkapkan bahwa bekerja pada hakikatnya untuk kepentingan diri sendiri dan kepentingan pihak lain. Bekerja di samping untuk memenuhi kebutuhan materi dan kepuasan batiniah, pada hakikatnya lebih merupakan perintah Tuhan. Di sinilah sumber motivasi yang bisa membimbing dan memberi arahan semangat pengabdian/dedikasi. Kemudian, bekerja sebenarnya juga tidak hanya sekedar mengejar kekayaan menuruti hawa nafsu, akan tetapi aktivitas tersebut harus dilandasi idealisme. Antara bekerja dan idealisme tidak dapat dipisahkan. Keduanya saling memberi semangat dan nafas untuk menciptakan suasana lebih positif. Jika salah satu ditinggalkan sangat naif. Di lain pihak, bekerja merupakan proses belajar sepanjang masa.

Pemimpin mengambil keputusan dan tindakan untuk kepentingan bawahannya agar dapat maju dan berkembang secara bersama-sama. Mereka adalah orang yang membangun komitmen terhadap sasaran organisasi dan memberi kepercayaan kepada para karyawan untuk mencapai sasaran-sasaran tersebut. Pelaksanaan program pelatihan yang disusun sesuai kebutuhan dan bentuk kinerja yang dibutuhkan bagi kekuatan kompetitif organisasi. Penempatan para karyawan sesuai bakat, minat dan kemampuannya. Adanya jaminan kepercayaan kepada semua pihak. Hidup dan bekerja dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang jelas. Organisasi memiliki standar kinerja yang ditopang oleh visi, misi, program dan strategi yang jelas dan terukur. Memiliki mekanisme kerja yang mampu membangkitkan motivasi dan kinerja karyawan untuk mendukung kemampuan kompetitif organisasi.

Kepemimpinan pada aspek keterpercayaan, profesionalisme serta prinsip-prinsip keadilan dan demokrasi ini menekankan pada pengaruh antar pribadi yang dijalankan dalam situasi tertentu, serta diarahkan melalui proses komunikasi, ke arah pencapaian satu atau beberapa tujuan tertentu untuk memenangkan kompetisi. Solusi kepemimpinan pada aspek ini yaitu meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui peningkatan profesionalisme karyawan, karakter karyawan, dan budaya organisasi yang demokratis dan berkeadilan yang akan menumbuhkan keterpercayaan dari seluruh anggota, sehingga kinerja yang kompetitif dari organisasi akan berkembang.

Model kepemimpinan dengan gaya kepemimpinan dan tipe pemimpin demokratis yang paling tepat untuk meningkatkan partisipasi para anggota sehingga organisasi berkembang dan memiliki keunggulan kompetitif. Secara implisit tergambar bahwa untuk menjadi pemimpin tipe demokratis bukanlah hal yang mudah. Namun, karena pemimpin yang demikian adalah yang paling ideal, alangkah baiknya jika semua pemimpin berusaha menjadi seorang pemimpin yang demokratis. Kemudian juga diperlukan Model Kepemimpinan Terintegrasi yang merupakan kepemimpinan terpusat yang mengintegrasikan tindakan orientasi tugas, perhatian tim dan individu untuk menghasilkan keunggulan kompetitif organisasi. Kepemimpinan di sini merupakan pembentukan awal serta pemeliharaan struktur dalam harapan dan interaksi. Selain itu, Model kepemimpinan pada aspek ini yang dapat juga dikembangkan adalah Kepemimpinan Andragogik yang diharapkan dapat membuat perubahan karakter, yakni sifat yang melekat pada kepribadian para karyawan.

### **3. Aspek Pengembangan Pola Dasar Kepemimpinan**

Aspek kepemimpinan ini selalu terkait dengan agama, filsafat, psikologi dan sosial budaya. Ditinjau dari sisi, kepemimpinan itu merupakan amanat/titipan yang harus dipertanggung-jawabkan kepada pemberi amanat, baik kepada manusia dan terutama kepada Allah swt sebagai Sang Pencipta (*al-Khaliq*). Motif dasar kepemimpinan adalah ibadah dalam rangka *Mardhatillah*. Prinsip dasar kepemimpinan dalam Islam adalah keadilan, kejujuran, kebenaran, kebermaknaan dan kebermanfaatannya. Kedudukan pemimpin bukan sebagai penguasa, tapi sebagai pelayan yang bertugas membantu kesulitan umat untuk menemukan konsep

dan jati dirinya secara benar. Kepemimpinan hakikatnya sebagai amanat dan pertanggungjawaban.

Pendekatan psikologi dalam kepemimpinan di sini memperhatikan:

- a. Daya pengaruh bersumber dari kemampuan dan kharisma
- b. Terkait dengan kematangan pribadi (Stabilitas emosi, kemampuan mengen-dalikan diri, memiliki energi positif dan selalu berpikir positif, optimis, bertindak secara proporsional)

Aspek kepemimpinan yang bersifat sosiologis di sini memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Kehidupan masyarakat, sarat dengan kepentingan
- b. Kepentingan selalu berkembang sejalan dengan tuntutan perubahan
- c. Untuk menghindari konflik kepentingan, diperlukan upaya untuk mengatur sikap, pemikiran dan perilaku anggota masyarakat/ staf dan bawahan
- d. Untuk menyesuaikan dengan tujuan organisasi, diperlukan upaya untuk menertibkan perilaku yang menyimpang

Kepemimpinan dalam suatu masyarakat berkaitan erat dengan budayanya, misalnya dalam kepemimpinan orang Jawa terkait dengan budaya *tut wuri handayani, ing ngarso sung tulodo, ing madya mangun karso* (di belakang mengikuti, di depan memberi teladan, di tengah memberi semangat) Kepemimpinan yang dikemukakan oleh Ki Hajar Dewantara ini menyiratkan harmonisasi perpaduan model kepemimpinan Likert's yang meliputi sistem konsultatif, sistem partispatif, model kepemimpinan dengan keteladanan, kepemimpinan dan tipe pemimpin demokratis, dan model kepemimpinan *manajerial grid*.

Terdapat beberapa teori yang melandasinya, yaitu:

- a. **Teori Confucius dan Asoka** mendorong orang-orang yang memegang kekuasaan untuk menjadi pendorong terciptanya moral yang tinggi bagi para pengikutnya.
- b. **Filsafat- Arete** yang mengajarkan kebaikan yang berfungsi dan menjadi inti keunggulan sesuatu. Namun dalam filsafat positivismenya August Comte; Arete hanya berlaku untuk hal-hal yang bersifat empiris dan kongkret, tidak termasuk pada hal-hal yang transendental

atau mitos. Bila sesuatu menunjukkan fungsinya, dan fungsi itu berjalan dengan baik, artinya “sesuatu itu” mempunyai arete. Contoh: fungsi pensil adalah direncanakan untuk menulis, dan kemudian berjalan sebagaimana mestinya. Ia punya arete. Lain halnya bila digunakan untuk penyambung tiang. Arete pada manusia menjadi ciri keberanian, keteguhan, dan kekuatan.

Penyusunan strategi pengembangan pola dasar kepemimpinan dalam suatu masyarakat biasanya sangat dipengaruhi oleh budayanya yang dikembangkan dari nilai-nilai agama dan filsafat yang berkembang pada masyarakat tersebut, contohnya: pada masa kerajaan-kerajaan Hindu-Buddha di Jawa, sistem kepemimpinan dibangun di atas landasan budaya Jawa yang bersumber dari nilai-nilai agama Hindu-Buddha yang mempengaruhi mitologi dan kosmologi pemimpin dan masyarakat Jawa ketika itu. Budaya kepemimpinan kerajaan Jawa ketika itu bersifat diskriminatif dan feodal karena didominasi oleh pengaruh ajaran Hindu dengan kasta-kastanya itu dan sejarah perkembangan agama Hindu di India pada awal kemunculannya. Pada abad ke-15 M, di masa kerajaan Demak Bintoro yang Islam, pengaruh ajaran Islam sangat kental mewarnai perubahan budaya masyarakat Jawa. Pada masa itu terjadi institusionalisasi Islam. Masa kepemimpinan Islam kerajaan Demak Bintoro sangat singkat, hanya dua generasi saja, yaitu masa Raden Patah dan Sultan Trenggono, dan setelah itu terjadi dinamika dan regangan “dialog” budaya antara Jawa kuno (Jawa Hindu-Buddha) dengan Jawa Islam yang terus berlangsung lama.

Seorang pemimpin hendaknya dapat memahami kepribadian setiap karyawannya, sehingga dapat berkomunikasi secara lancar dengan mereka dan dapat memberikan tugas yang paling sesuai dengan keadaan mereka. Pemimpin yang demikian akan mencintai bawahannya karena menerima mereka apa adanya dari kelebihan maupun kekurangan mereka dan pemimpin ini dicintai oleh bawahannya karena mereka semua merasa dibutuhkan, sebagaimana dalam sabda Rosulullah Saw dari 'Auf bin Malik: “Imam yang terbaik adalah mereka yang mencintaimu dan kamu mencintai mereka. Mereka mendoakanmu dan kamu mendoakan mereka. Imam yang paling buruk adalah (mereka) yang kamu benci dan mereka membencimu; kamu mengutuk mereka dan mereka mengutukmu”. Bertanya seseorang: “Ya Rosulullah, bolehkah kami menyingkirkan dengan pedang? Jawab Rosul, “Tidak... selama mereka masih shalat bersama

kamu. Apabila kamu melihat suatu tindakan (kebijaksanaan) yang tidak baik dari pembesarmu, tentanlah/proteslah tindakannya, dan jangan lepas tangan tidak taat (terhadap kebijakan yang baik) (HR. Muslim. No. 1821)

Dalam tipologi kepribadian menurut Heymans, menyatakan bahwa manusia itu sangat berbeda-beda kepribadiannya, dapat dikatakan sebanyak orangnya, namun secara garis besar dapat digolongkan ke dalam tipe-tipe tertentu. Adapun yang dipakai sebagai dasar penggolongannya ialah tiga macam kualitas kejiwaan yaitu:

- (1) Emosionalitas (*emosionaliteit*). Atas dasar ini manusia digolongkan menjadi dua macam, yaitu: (a) golongan yang emosionalitasnya tinggi, (b) golongan yang emosionalitasnya rendah.
- (2) Proses pengiring. Atas dasar ini manusia digolongkan menjadi dua macam, yaitu: (a) golongan yang proses pengiringnya kuat, (b) golongan yang proses pengiringnya lemah.
- (3) Aktivitas (*activiteit*), yaitu banyak sedikitnya orang menyatakan diri, menjelmakan perasaannya, dan pikiran-pikirannya dalam tindakan yang spontan. Atas dasar ini manusia digolongkan menjadi dua macam, yaitu: (a) golongan yang aktif, (b) golongan yang tidak aktif.

Menurut tipologi kepribadian Heymans itu, tipe kepribadian orang dapat diidentifikasi sebagai berikut: orang hebat, sentimental, nervous, phlegmatis, sanguinis, choleric, melancholic, apatis, dan amorph. Bila seorang pemimpin memiliki pengetahuan psikologis ini, ia akan lebih mudah untuk menggerakkan bawahannya secara maksimal, dengan tingkat resiko pertengahan dan pembangkangan yang minimal.

Solusi kepemimpinan pada aspek pengembangan pola dasar kepemimpinan ini, yaitu dengan menumbuhkan kesadaran bagi para pemimpin tentang alur proses kepemimpinan, di mana teori dan konsep kepemimpinan itu lahir dipengaruhi dan terkait agama, filsafat, psikologi, sosial, dan budaya. Konsekuensinya, bagi seorang pemimpin untuk menyusun dan menerapkan model kepemimpinannya, maka idealnya ia harus mengerti dan memahami prinsip-prinsip dasar ilmu terkait agama, filsafat, psikologi, sosial, dan budaya. Seorang pemimpin, di sini juga kembali dituntut kemampuannya dalam bidang manajemen strategis untuk menciptakan

proses perubahan dan peningkatan kinerja setiap unit yang akan menghasilkan mutu terpadu melalui *Total Quality Manajemen (TQM)*.

Sikap dan budaya kepemimpinan yang mendukung di sini adalah:

- a. Sikap terbuka untuk dikritik pada pemikiran dan perilakunya secara periodik
- b. Selalu belajar dari kegagalan diri dan yang dilakukan oleh orang lain
- c. Budaya membantu kesulitan orang lain dan budaya melayani

Pola dasar kepemimpinan yang dapat dikembangkan dan model kepemimpinan yang dapat ditawarkan sebagai alternatif yang didasarkan pada aspek ini hampir meliputi seluruh model dan teori kepemimpinan, seperti model kepemimpinan *manajerial grid*, model kepemimpinan dengan gaya kepemimpinan dan tipe pemimpin demokratis, model kepemimpinan terintegrasi, model kepemimpinan andragogik, model kepemimpinan otokratis, model kepemimpinan kontinum (otokratis-demokratis), model kepemimpinan Ohio yang ditinjau dari sisi struktur inisiasi dan konsideransinya, model kepemimpinan Likert's, model kepemimpinan partisipatif, model kepemimpinan transformasional, dsb.

#### 4. Aspek Pola Kepemimpinan

Aspek kepemimpinan ini dikembangkan secara fleksibel sesuai dengan kondisi dan tuntutan perubahan. Pola kepemimpinan di masa stabil tentu akan berbeda dengan pola kepemimpinan dalam keadaan darurat.

Terdapat beberapa teori yang melandasinya, yaitu:

- a. **Teori Kepemimpinan Transformasional (Bass, 1985).** Teori ini menyatakan kemampuan pemimpin mengubah lingkungan kerja, motivasi kerja, dan pola kerja, dan nilai-nilai kerja yang dipersepsikan bawahan sehingga mereka lebih mampu mengoptimalkan kinerja untuk mencapai tujuan organisasi. Berarti, sebuah proses transformasional terjadi dalam hubungan kepemimpinan manakala pemimpin membangun kesadaran bawahan akan pentingnya nilai kerja, memperluas dan meningkatkan kebutuhan melampaui minat pribadi serta mendorong perubahan tersebut ke arah kepentingan bersama termasuk kepentingan organisasi.

- b. Teori Fred Fiedler & Martin Chemers** yang menyatakan bahwa penentu sukses atau gagalnya suatu organisasi/pemerintahan adalah “kepribadian dan kualitas kepemimpinan”.
- c. Teori Kepemimpinan Situasional.** Teori ini mengajarkan, salah satu unsur penentu yang terpenting dari perilaku kepemimpinan adalah tingkat perkembangan bawahan atau anggota organisasi; baik secara psikologis, fisik, maupun bakat.
- d. Teori Kepemimpinan Transformasional Berbasis Nilai (*Values-Based Transformational Leadership*).** Teori ini lebih luas pendekatannya dalam memahami kepemimpinan dari pemimpin sampai pada fenomena kepemimpinan. Pada teori ini diuji hubungan antara pemimpin dengan pengikut dalam hal kemauan untuk berbagi sebagai sesama anggota organisasi, tujuan bersama, nilai, idealisme, tujuan, serta makna yang ingin diraih organisasi dan personal.

Terdapat tiga teori utama yang merupakan rangkaian ide-ide evolusi pemikiran kepemimpinan yang menyandarkan diri pada metodologi untuk memahami kepemimpinan reduksionis dengan cara mengumpulkan data tentang pemimpin dan situasi, yaitu:

1. Teori Sifat (*Trait Theory*) yang melihat pada pertanyaan pokok siapakah sosok pemimpin itu? (*the leader is*). Menurut teori ini keberhasilan suatu organisasi/pemerintahan tergantung pada sifat-sifat dan kualitas pemimpinnya.
2. Teori Perilaku (*Behavior Theory*) yang memfokuskan perhatiannya pada pertanyaan penting apa yang dilakukan oleh pemimpin itu? (*the leader does*). Menurut teori ini keberhasilan suatu organisasi/pemerintahan tergantung pada apa yang dapat dilakukan oleh pemimpinnya.
3. Teori Situasional (*Situational Theory*) yang menaruh perhatiannya pada pertanyaan utama bagaimana situasi pada waktu itu yang dihadapi pemimpin? (*in which situation a leader is effective*). Menurut teori ini keefektifan upaya dan hasil yang dapat dicapai oleh pemimpin didukung oleh kemampuan pemimpin dalam membaca dengan jeli situasi di tempat kerjanya.

Dalam menganalisis strategi pengembangan pola kepemimpinan situasional yang merupakan unsur-unsur terpenting untuk kita perhatikan

adalah tingkat perkembangan bawahan atau anggota organisasi; baik secara psikologis, fisik, maupun bakat yang menentukan perilaku kepemimpinan. Kemudian dalam merencanakan dan menerapkan strategi tersebut juga perlu mempertimbangkan dimensi waktu. Beberapa taktik tidak efektif pada suatu kesempatan tetapi malah tepat jika pada kesempatan yang lain. Ini menawarkan pengembangan tahapan-tahapan kerangka kerja seiring dengan perjalanan waktu. Kerangka kerja strategi ini mendukung kita untuk melintasi batas kultural kita dan belajar untuk berpikir secara historis menjadi seperti apa kita seharusnya.

Pada aspek pola kepemimpinan ini memperhatikan prinsip pertimbangan individual (*individualized consideration*), yaitu:

- a. Mempedulikan, memikirkan dan mengidentifikasi kebutuhan karyawan
- b. Mengidentifikasi kemampuan karyawan
- c. Membangkitkan dan memberi kesempatan belajar
- d. Melatih dan memberikan umpan balik pengembangan diri bagi karyawannya
- e. Mendengar karyawan dengan penuh perhatian, Mendelegasikan wewenang
- f. Memberdayakan karyawan merupakan kunci sukses.

Tannenbaun dan Schmidt dalam Hersey dan Blanchard (1994) berpendapat bahwa pemimpin mempengaruhi pengikutnya melalui beberapa cara, yaitu dari cara yang menonjolkan sisi ekstrim yang disebut dengan perilaku otokratis sampai dengan cara yang menonjolkan sisi ekstrim lainnya yang disebut dengan perilaku demokratis. Perilaku otokratis, pada umumnya dinilai bersifat negatif, di mana sumber kuasa atau wewenang berasal dari adanya pengaruh pimpinan. Jadi otoritas berada di tangan pemimpin, karena pemusatan kekuatan dan pengambilan keputusan ada pada dirinya serta memegang tanggung jawab penuh, sedangkan bawahannya dipengaruhi melalui ancaman dan hukuman. Selain bersifat negatif, gaya kepemimpinan ini mempunyai manfaat antara lain, pengambilan keputusan cepat, dapat memberikan kepuasan pada pimpinan serta memberikan rasa aman dan keteraturan bagi bawahan. Selain itu, orientasi utama dari perilaku otokratis ini adalah pada tugas.

Sedangkan pada perilaku kepemimpinan demokratis memperoleh sumber kuasa atau wewenang yang berawal dari bawahan. Hal ini terjadi jika bawahan dimotivasi dengan tepat dan pimpinan dalam melaksanakan

kepemimpinannya berusaha mengutamakan kerjasama dan *team work* untuk mencapai tujuan, di mana si pemimpin senang menerima saran, pendapat dan bahkan kritik dari bawahannya. Kebijakan di sini terbuka bagi diskusi dan keputusan kelompok.

Model kepemimpinan seperti di atas dikenal dengan Kontinum (Otokratis-Demokratis) yang menunjukkan perilaku kepemimpinan yang memiliki kecenderungan dengan adanya keberlanjutan dari perilaku yang otokratis hingga penerapan perilaku yang demokratis. Tannenbaun dan Schmidt dalam Hersey dan Blanchard (1994) mengelompokkannya menjadi tujuh kecenderungan perilaku kepemimpinan.

Pemimpin adalah seseorang yang memimpin dengan memprakarsai perilaku sosial dengan mengatur, mengarahkan, mengorganisir bawahan agar menjadi tim kerjasama untuk dapat mencapai tujuan organisasi yang dipimpinnya. Untuk kepentingan tugas pemimpin ini banyak ilmuwan cenderung mengemukakan sederet kualitas unggul dan sifat utama yang mesti ada dalam perilaku kepemimpinan. Misalnya memiliki kecerdasan tinggi, mampu mengambil kebijaksanaan yang tajam dan akurat, mempunyai rasa humor, mampu memikul tanggung jawab, tepa selira, biasa bertindak adil dan jujur, memiliki keterampilan teknis yang tinggi, dan lain-lain.

Hersey dan Blanchard (1992) mengajukan proposisi bahwa gaya kepemimpinan ( $k$ ) merupakan suatu fungsi dari pimpinan ( $p$ ), bawahan ( $b$ ) dan situasi tertentu ( $s$ ), yang dapat dinotasikan sebagai:  $k = f(p, b, s)$ . Menurut kedua ahli tersebut, pimpinan ( $p$ ) adalah seseorang yang dapat mempengaruhi orang lain atau kelompok untuk melakukan unjuk kerja maksimum yang telah ditetapkan sesuai dengan tujuan organisasi. Organisasi akan berjalan dengan baik jika pimpinan mempunyai kecakapan dalam bidangnya, dan setiap pimpinan mempunyai keterampilan yang berbeda, seperti keterampilan teknis, manusiawi dan konseptual. Sedangkan bawahan adalah seorang atau sekelompok orang yang merupakan anggota dari suatu perkumpulan atau pengikut yang setiap saat siap melaksanakan perintah atau tugas yang telah disepakati bersama guna mencapai tujuan. Dalam suatu organisasi, bawahan mempunyai peranan yang sangat strategis, karena sukses tidaknya seseorang pimpinan bergantung kepada para pengikutnya ini. Oleh sebab itu, seorang pemimpin dituntut untuk memilih bawahan dengan secermat mungkin.

Adapun situasi (s) menurut Hersey dan Blanchard adalah suatu keadaan yang kondusif, di mana seorang pimpinan berusaha pada saat-saat tertentu mempengaruhi perilaku orang lain agar dapat mengikuti kehendaknya dalam rangka mencapai tujuan bersama. Dalam satu situasi misalnya, tindakan pimpinan pada beberapa tahun yang lalu tentunya tidak sama dengan yang dilakukan pada saat sekarang, karena memang situasinya telah berlainan. Dengan demikian, ketiga unsur yang mempengaruhi gaya kepemimpinan tersebut, yaitu pimpinan, bawahan dan situasi merupakan unsur yang saling terkait satu dengan lainnya, dan akan menentukan tingkat keberhasilan kepemimpinan.

Solusi kepemimpinan pada aspek ini bersifat situasional, oleh karena itu diperlukan penerapan Gaya Kepemimpinan yang merupakan kombinasi dari:

1. Tipe Demokratis
2. Tipe Otokratis
3. Tipe Pseudo Demokratis/ Otoriter Bijak (Otokratis Paternalistik)

Gaya kepemimpinan demokratis dan model kepemimpinan Ohio yang ditinjau dari sisi struktur inisiasi dan konsideransinya merupakan model kepemimpinan yang paling sesuai bagi pola kepemimpinan di masa stabil, di mana semua unit dari struktur organisasi beserta komponen-komponen organisasi telah berjalan dengan baik, tanpa hambatan, tantangan, dan konflik internal yang berarti. Semuanya berjalan dalam suatu rutinitas.

Namun sikap yang membantu seseorang untuk menjadi pemimpin dalam suatu situasi, belum tentu berlaku dalam situasi-situasi yang lain, oleh karena itu seseorang yang menunjukkan sikap yang baik dalam suatu situasi, belum tentu menunjukkan sikap yang sama dalam situasi yang lain. Dengan demikian kepemimpinan berarti akan beralih dari situasi ke situasi.

Sesuai dengan kenyataan di atas, dalam situasi darurat model kepemimpinan kontinum (otokratis-demokratis) nampaknya merupakan model kepemimpinan yang paling sesuai. Di sini dibutuhkan kearifan dan kecermatan seorang pemimpin yang piawai untuk bergerak dengan dilandasi keterampilan teknis, manusiawi, dan konseptual dalam menentukan perilaku kepemimpinan untuk menyelamatkan organisasi dari kemunduran

maupun ancaman kehancuran. Karena dalam situasi darurat, masalah dan ancaman yang timbul datang baik dari dalam maupun dari luar. Dari dalam dapat berupa ketidakpatuhan, rendahnya loyalitas hingga rongrongan anak buah yang kehilangan kepercayaan terhadap kemampuan kepemimpinan organisasi. Sedangkan dari luar dapat berupa semakin menguatnya daya kompetisi organisasi pesaing, citra organisasi pesaing yang semakin tinggi yang ditandai kepercayaan publik terhadap produk mereka, dan keunggulan *team work* maupun sumber daya manusianya, atau dapat juga perubahan lingkungan yang berlangsung secara cepat dan tiba-tiba yang mengancam eksistensi organisasi.

Dalam situasi yang kritis, seorang pimpinan harus tegas dan berani untuk menjalankan model kepemimpinan otokratis. Ia harus mampu membangun *team work* yang terdiri atas orang-orang yang memiliki tujuan dan visi yang sama bagi perkembangan organisasi, yang hal ini berarti merupakan langkah untuk tidak menyertakan orang-orang yang lemah dan tidak sepaham dengan tujuan organisasi dalam proses kepemimpinan. Pemimpin harus berani mengambil keputusan yang benar dengan penuh keyakinan dan kepercayaan diri, sekalipun keputusan itu kontroversial demi kuatnya organisasi.

Dalam keadaan darurat, seorang pemimpin jangan pernah melakukan sesuatu tanpa perhitungan dan harus selalu konsisten agar tetap berwibawa, seperti misalnya dalam seni kepemimpinan raja-raja Jawa. Seorang raja harus memiliki, *sabda pandhita ratu, tan kena wolak-walik*, artinya, raja harus memegang teguh satu kata dan perbuatan.

## 5. Aspek Pemimpin Yang Besar

Aspek kepemimpinan ini umumnya lahir dari lingkungan dalam keadaan *chaos*. Pelaut ulung pun tidak lahir dari pantai yang tenang, tapi dibesarkan dalam samudra lautan yang bergelombang dahsyat.

Terdapat beberapa teori yang melandasinya, yaitu:

**a. The Great Man Theory.** Menurut teori ini orang bisa berhasil menjadi pemimpin yang baik, karena memang dilahirkan demikian. Sebab kemunculan The Great man theory:

1. Anggapan / keyakinan sebagian masyarakat.

2. Sebagai konsekwensi dari anggapan studi awal tentang kepribadian yang diyakini sifatnya bawaan.
- b. Teori Darwinisme Sosial** yang dikembangkan dari Teori Evolusinya Charles Darwin: *Struggle for life – Survival of the fittes*.
  - c. Teori Kekacauan (*chaos theory*)** menurut Michael Crichton mengajarkan kebenaran dari hal yang sebaliknya. Bahwa ajaran *liniaritas yang bersifat lurus ke depan, sama sekali tidak ada*. Liniaritas adalah cara pandang yang keliru terhadap dunia. Kehidupan nyata bukan merupakan rangkaian peristiwa yang saling terkait yang terjadi secara susul-menyusul seperti manik-manik yang direnteng menjadi sebuah kalung. Gelombang perubahan hidup bergeser dari pola kehidupan yang seimbang (*equilibrium*) ke pola linearitas di mana semua bergerak lurus ke depan. Kemudian berubah pula memasuki masa chaos, di mana kehidupan tidak lagi lurus ke depan, tapi adakalanya bergerak tak beraturan, ada kalanya bergerak ke depan, sesekali ke belakang, pada sisi lain bergerak ke samping, namun bisa saja melakukan loncatan jauh ke depan. Dari gelombang chaos (kekacauan), dunia akan kembali ke pola kehidupan yang seimbang (*equilibrium*).
  - d.** Murray yang dikutip oleh Hall dan Lindzey, menyatakan bahwa kepribadian manusia merupakan kompromi antara impuls-impuls individu sendiri dan tuntutan-tuntutan serta kepentingan-kepentingan orang-orang lain. Tuntutan dari orang-orang lain ini diwakili secara kolektif oleh pranata-pranata dan pola-pola budaya tempat individu itu berada, sedangkan proses yang mana impuls-impulsnya sendiri dikompromikan oleh kekuatan-kekuatan ini disebut proses sosialisasi. Konflik-konflik antara individu dan pola-pola lingkungan sosial yang berlaku, biasanya dipecahkan dengan cara individu menyesuaikan diri dengan pola-pola kelompok dengan cara tertentu. Hanya kadang-kadang dan pada kasus individu-individu luar biasa, orang bisa mengadakan perubahan pola-pola budaya yang akan mengurangi konfliknya dengan impuls-impulsnya sendiri. Dalam sejarah Islam, pola dan kepemimpinan yang ditampilkan Rasulullah Muhammad Saw. mampu merubah *habitus* masyarakatnya dari tatanan sosial masyarakat *jahiliyyah* menjadi masyarakat *madaniyyah* (berperadaban tinggi) menunjukkan keunggulan kualitas kepribadiannya sebagai seorang pemimpin besar. 4 sifat utama yang dimiliki Rasulullah

Muhammad Saw.: *Tabligh* (menyampaikan), *Amanah* (terpercaya), *Fathonah* (cerdas), dan *Shiddiq* (benar).

- e. **Teori Ekologi.** Penganut teori ini berpendapat bahwa seorang pemimpin lahir karena ia memiliki bakat-bakat sebagai seorang pemimpin dan bakat tersebut dikembangkan melalui pendidikan dan pelatihan (training) serta diberikan kesempatan untuk melaksanakan kepemimpinannya.
- f. Menurut Perls, seseorang yang membebaskan diri dari bantuan lingkungan dalam hal fisik sesuatu yang biasa terjadi dan tidak sulit. Akan tetapi seseorang yang berusaha membebaskan diri dari bantuan lingkungan dalam hal psikologis dan sosial menimbulkan masalah-masalah yang besar dan menyebabkan “konflik dasar” (*basic conflict*) dalam kehidupan manusia. Konflik ini terjadi antara siapa kita dan apa yang diinginkan orang-orang lain terhadap kita untuk menjadi. Konflik timbul karena seseorang hidup dalam suatu masyarakat yang mengharapkan orang tersebut menjadi sesuatu yang lain dari dirinya sendiri.

Karakter pemimpin yang besar:

1. Memiliki keyakinan diri yang kuat
2. Menghadirkan diri di saat-saat sulit
3. Memegang teguh nilai-nilai
4. Mempunyai komitmen tinggi
5. Menumbuhkan rasa bangga terhadap pengikutnya,
6. Memiliki visi yang jelas, tujuan yang pasti dan tekun.

Dalam sejarah modern, pola kepemimpinan yang mencerminkan kualitas kepribadian sebagai pemimpin besar dapat dilihat pada masa kepemimpinan Thomas Jefferson (1743 – 1826 M), Presiden AS yang ketiga yang menulis *Declaration of Independence*, mendirikan Universitas Virginia, dan sebagai seorang arsitek dan penemu, ia juga membuat perencanaan yang paling efektif dalam zamannya, serta memimpin negaranya. Jefferson memberi penekanan khusus akan pentingnya partisipasi aktif dari bangsanya dan arti pentingnya pendidikan bagi seluruh warga AS. Mohandas Gandhi memimpin seluruh rakyat India untuk mencapai kemerdekaan dan bekerja sebagai ahli hukum yang mempertahankan hak-hak sipil di Asia Selatan.

Dalam menganalisis strategi pada aspek pemimpin yang besar ini, kita perlu kembali pada konsep tentang manusia yang selalu ingin mengaktualisasikan diri. Bagi pemimpin yang besar, ia bukan hanya mampu melawan ortodoksi dalam dirinya sendiri, ia bahkan mampu melawan ortodoksi masyarakatnya yang mengharapkan ia menjadi seperti yang mereka inginkan. Sikap heterodoksinya terhadap tradisi dan pandangan lama masyarakatnya yang sudah tidak relevan lagi dengan zamannya tercermin dalam perjuangan dan kerja kerasnya untuk menghasilkan tatanan sosial baru bagi masyarakatnya yang merupakan jawaban terhadap permasalahan yang muncul pada zamannya.

Kerangka kerja strategi menuju perubahan yang digagas oleh pemimpin-pemimpin besar umumnya melalui tahapan:

- a. Persiapan Kultural
- b. Pembentukan Organisasi
- c. Konfrontasi
- d. Massa Politis dan Nonkooperasi di Bidang Ekonomi
- e. Institusionalisasi Kultur masyarakat yang baru

Tahapan-tahapan itu bergerak menurut suatu urutan, dengan banyak di antaranya yang terjadi secara tumpang tindih. Seperti model apapun, strategi ini sangat mudah dipelajari, namun sangat sukar dikerjakan karena menuntut sifat-sifat unggul seorang pemimpin yang melekat dan merupakan sifat bawaan pada kepribadian yang dilatihkan dan dididik sebagai persiapan jalan bagi munculnya kebanyakan pemimpin besar. Proses kepemimpinan merupakan seni yang bukan hanya bersifat teoritis, tetapi juga praktis. Pada tataran praktisnya, banyak hal-hal yang tak terduga dan amat menegangkan baik secara psikis maupun fisik, sehingga tidak akan sanggup dihadapi oleh orang-orang biasa (normal) yang merupakan bagian kebanyakan dari individu-individu dalam suatu masyarakat.

Diperlukan adanya lembaga pendidikan untuk menghasilkan pimpinan yang tangguh dengan karakter sebagai berikut:

- a. Individu-individu suka tantangan, kerja keras, dan berpikir untuk kehidupan bersama yang lebih baik
- b. Pemimpin yang cakap dari setiap level dan jenis masyarakat yaitu pemimpin yang dapat membangkitkan *spirit* dan kesediaan masyarakat

untuk bekerja sama yang selama ini bekerja di bawah beban keraguan diri dan kepentingan pribadi.

- c. Mempunyai kecakapan dalam bidangnya
- d. Menguasai keterampilan-keterampilan: teknis, manusiawi dan konseptual
- e. Memiliki visi ke depan, berdisiplin, dan kreatif, karena dunia kita menjadi lebih kompleks dan saling bergantung, perubahan menjadi semakin tidak linier, diskontinu dan tidak dapat diramalkan secara pasti. Masa depan semakin jauh berbeda dengan masa silam, dan semakin jauh berbeda dengan yang kita harapkan.

Pemimpin yang besar umumnya lahir dari lingkungan dalam keadaan *chaos*. Hal ini karena kehidupan sesungguhnya merupakan serangkaian pertemuan di mana satu peristiwa mungkin mengubah, menggantikan, bahkan mematikan peristiwa-peristiwa yang mengikuti secara tak terduga sama sekali, atau mungkin mempunyai efek yang menghancurkan, sehingga dengan adanya tantangan, rintangan, dan kekacauan yang luar biasa itu, maka terasah dan terujilah kapasitas kepemimpinan seseorang. Siapa yang berani tampil dan memenangkannya maka ia akan mampu bertahan (*survive*) dan menjadi seorang pemimpin yang tangguh. Namun, siapa yang gagal menawarkan solusi dan melakukan perubahan, maka ia akan “lenyap” mengalami kehancuran. Bagaimana “dilema” pelaut ulung yang tidak lahir dari pantai yang tenang, tapi dibesarkan dalam samudra lautan yang bergelombang dahsyat; selamat atau hancur!

Dibutuhkan keberanian dan spekulasi untuk menghadapi resiko dalam berkiprah di tengah kekacauan dalam masyarakat luas. Siapa yang tidak siap atau tidak mampu, akan melangkah mundur dengan teratur. Seperti kata pepatah: Jika takut ombak (apalagi gelombang dahsyat) jangan berumah di tepi pantai.

Solusi pada aspek pemimpin yang besar, ia bukan hanya mampu melawan ortodoksi dalam dirinya sendiri, ia bahkan mampu melawan ortodoksi masyarakatnya yang mengharapka ia menjadi seperti yang mereka inginkan. Sikap heterodoksinya terhadap tradisi dan pandangan lama masyarakatnya yang sudah tidak relevan lagi dengan zamannya tercermin dalam perjuangan dan kerja kerasnya untuk menghasilkan tatanan sosial baru bagi masyarakatnya yang merupakan jawaban terhadap permasalahan yang muncul pada zamannya.

Di sinilah pentingnya memberikan dan membekali setiap warga negara dengan pendidikan yang baik, sehingga segenap potensi dari individu-individu warga negara dapat berkembang dengan baik, termasuk dalam aspek kepemimpinannya. Ketika kehidupan berbangsa dan bernegara mengalami batu ujian dan guncangan sosial-budaya yang melibatkan strategi maupun intrik politik di dalamnya, maka bangsa tersebut sudah siap menghadapinya dengan akan munculnya pemimpin yang besar yang sebenarnya telah ada di tengah-tengah masyarakat itu, karena budaya kepemimpinan juga telah merupakan amanah pendidikan dalam pembangunan karakter bangsa.

Kekuatan pengaruh kepemimpinan yang menekankan aspek pengembangan karakter tidak terletak pada kelihaihan logika memanfaatkan momentum, namun kekuatan itu bersumber dari karakter yang dimilikinya, kita sebut kompetensi dasar yakni *Intelligence Quotient (IQ)*, *Emotional Quotient (EQ)*, dan *Spiritual Quotient (SQ)*, dengan pola pikir holintegrasio. Kewenangan sebagai akibat legalitas formal bukan yang utama, tetapi ia memanfaatkan IQ, EQ, dan SQ dalam perilaku kepemimpinan. Itulah kepemimpinan yang menekankan transformasi aspek psikologis melalui kepemimpinan.

Pemimpin-pemimpin besar adalah orang-orang yang dengan kepribadian, kecerdasan, dan kekuatan mentalnya mampu mengatasi kemelut yang disertai kekacauan (keadaan *chaos*) dengan memberikan solusi yang membawa masyarakatnya pada tingkat kehidupan yang lebih baik yang relevan pada zamannya, sehingga segala kebutuhan segenap masyarakatnya ketika itu dapat dipenuhi dan dikembangkan. Ibarat seorang nakhoda, ia menunjukkan arah menuju keselamatan dan kesuksesan bagi perjalanan sebuah kapal.

Menekankan perlunya pendidikan akhlak untuk mempersiapkan pemimpin-pemimpin besar. Kepribadian (*syakhsyiyah*) dalam perspektif psikologi Islam sebagai berikut; terminologi *syakhsyiyah (personality)* mulai populer dalam literatur Islam setelah terjadi sentuhan antara psikologi kontemporer dengan kebutuhan pengembangan wacana Islam. Hal itu tidak mengandung arti bahwa wacana Islam kurang peka terhadap pengembangan keilmuan, melainkan karena esensi terminologi *syakhsyiyah* sendiri tidak mencerminkan nilai-nilai fundamental Islam. Maksud term akhlak hampir mirip dengan term *syakhsiyah*. Pemilahan

itu tidak berarti jika term *syakhsiyyah* dihadapkan pada term *islamiyah*, karena *syakhsiyyah islâmiyyah* harus dipahami sebagai akhlak. Kata “Islam” memuat semua sistem nilai yang mengikat semua disiplin yang berada di dalamnya. Karenanya, kepribadian Islam selain mendeskripsikan tingkah laku seseorang juga berusaha menilai baik-buruknya.

Keadaan *chaos* yang berakar pada permasalahan ketamakan dan ketidakadilan yang mengglobal, sebenarnya timbul akibat terjadinya krisis akhlak. Itulah sebabnya mengapa Rasulullah Muhammad Saw. sebagai *rahmatan lil’alamin* bersabda: “Sesungguhnya aku diutus untuk menyempurnakan akhlak manusia dengan *akhlak al-karimah* (akhlak yang mulia)”. Dalam akhlak yang mulia terkandung aspek-aspek kepribadian yang meliputi pengendalian diri yang baik, kemampuan bekerja sama, keramahan, kepandaian bergaul, hubungan antar pribadi yang baik, kegagahan dan spiritualitas atau penghayatan keagamaannya.

Tingkat pengendalian diri yang baik, menunjukkan bahwa seorang pemimpin besar mampu menanggapi situasi dan kondisi yang kurang kondusif sekalipun yang dihadapi di lingkungan kerjanya, walaupun secara perseptual mereka menganggap situasi dan kondisi demikian dapat mempengaruhi semangat kerja mereka, namun kepribadiannya yang baik mampu mengalahkan persepsinya sehingga tidak sampai mengganggu dan menghambat kinerjanya.

Berhubungan dengan kepemimpinan pendidikan, Musthafa Kamal, et.al. (1988: 117) mengemukakan bahwa dalam suatu lembaga pendidikan tinggi, seperti pada sebuah perguruan tinggi negeri atau swasta, dapat dilakukan penyusunan Pimpinan Horizontal yang merupakan pembentukan unit tertentu yang berstatus sebagai Badan Pembantu Pimpinan. Bagi pimpinan organisasi, seperti Rektor/Ketua/Pembantu Rektor/Pembantu Ketua yang mempunyai berbagai jenis fungsi pekerjaan, maka adanya unit yang berstatus sebagai Badan Pembantu akan memberikan banyak keuntungan.

Di antara berbagai keuntungan tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

1. Pimpinan organisasi dapat lebih banyak mencurahkan perhatiannya pada tugas-tugas kepeimpinannya, sebab sebagian tugas-tugasnya terutama yang bersifat taktis operasional telah dilimpahkan kepada Badan Pembantu Pimpinan.

2. Adanya spesialisasi yang memungkinkan penambahan keahlian bagi masing-masing aktivitas dan petugas.
3. Jalannya usaha organisasi dapat lebih efektif dan efisien dengan adanya spesialisasi tugas pekerjaan.

Berkaitan dengan otonomi kampus, perguruan tinggi harus memperhatikan terhadap apa yang harus diketahui dan dikuasai oleh kalangan terpelajar/mahasiswa untuk menunjang kemampuan mereka dalam hal menghasilkan suatu keunggulan dan sumbangan yang bersifat membangun bagi kemajuan dan perkembangan masyarakatnya secara luas. Ada lima kebutuhan dasar:

1. Untuk kemandirian kehidupan politis, masyarakat memerlukan kepemimpinan yang bijaksana dan efektif dan keseluruhan penduduk dapat mengakses informasi yang dibutuhkan.
2. Untuk kelancaran dan kekuatan ekonomi, masyarakat memerlukan baik kaum laki-laki maupun perempuan yang memiliki kemampuan imajinatif untuk mengarahkan dan mengoperasikan lembaga-lembaga perekonomian, untuk memproduksi barang-barang dan jasa, dan untuk manajemen urusan fiskalnya. Hal ini memerlukan konsumen-konsumen yang jeli dan mereka juga dapat mengakses informasi yang mereka butuhkan.
3. Untuk kemajuan budayanya, masyarakat memerlukan bakat kreatif dan juga memerlukan para pembaca, pemirsa, dan pendengar yang mampu menilai dan membedakan mutu suatu karya. Hal itu juga sudah barang tentu memerlukan orang-orang yang memahami secara umum kultur masyarakatnya sendiri dan kultur masyarakat di belahan dunia yang lain.
4. Untuk keberlangsungan masyarakatnya, maka setiap anggota masyarakat haruslah dapat memahami saling ketergantungan antara manusia dengan sumber daya alam, sehingga mereka memiliki kesadaran untuk melestarikan alam dan lingkungannya.
5. Untuk integritas moral dan etika, masyarakat memerlukan model dan orang-orang yang berperan sebagai orang tua, panutan, atau guru yang mampu membawa untuk mencapai cita-cita bangsa dan mewariskannya kepada generasi-generasi selanjutnya.

Di dalam studinya tentang tujuan dari pendidikan tinggi, Howard Bowen (1977) mengidentifikasi 11 tujuan umum bagi masyarakat yang bisa “dititipkan” sebagai amanah yang akan dicapai melalui kegiatan pengajaran, riset, dan juga melalui jabatan dalam pemerintahan. Sebanyak empat dari yang sebelas itu mempunyai implikasi dengan alasan yang layak terhadap penyusunan kurikulum:

1. Pemeliharaan dan pengembangan warisan budaya
2. Penemuan dan pengembangan pengetahuan dan kemajuan dari pemikiran religius dan filosofis, literatur, dan segala macam kesenian dibina sebagai milik yang berharga
3. “Perbaikan” dalam hal motif-motif, alasan-alasan, nilai-nilai, cita-cita, sikap, dan perilaku dari para anggota masyarakat
4. Selama rentang waktu yang panjang, perhatian dicurahkan terhadap peristiwa sejarah yang penting dan pengaruhnya yang digunakan sebagai cermin untuk mengevaluasi budaya dasar bangsa/masyarakat, termasuk institusi-institusi sosialnya yang fundamental.

Pada jenjang pendidikan di perguruan tinggi itu, terdapat pula konsentrasi pendidikan non gelar/diploma dirancang bagi para mahasiswa yang tidak berniat melanjutkan studinya ke jenjang sarjana. Mahasiswa non-gelar yang merencanakan untuk melanjutkan dalam spesialisasinya setelah menyelesaikan pendidikan sarjana mudanya, akan mempunyai peluang besar untuk mengambil perkuliahan-perkuliahan yang lebih tinggi di bidangnya dan yang berhubungan dengan studi-studinya setelah mereka lulus. Di beberapa jurusan pada tingkat sarjana, adalah tidak perlu, dan di tempat-tempat lain bahkan hal itu bukanlah termasuk yang dipertimbangkan, bagi para mahasiswa untuk memasuki jenjang spesialisasi yang lebih tinggi. Persiapan seperti itu tidak selalu dimungkinkan, sebagai contoh, dalam bidang kedokteran/kesehatan, hukum, dan banyak pendidikan sekolah-sekolah profesi yang ketat. Lebih dari itu, hal seperti itu diragukan, seperti ketika sebuah fakultas dengan jenjang sarjana muda untuk menjadi jenjang terminal/sarjana. Untuk mengakomodasi kelompok-kelompok yang berbeda ini, beberapa institusi perlu secara serius mempertimbangkan pengembangan sebuah kurikulum mahasiswa program diploma yang mana secara eksklusif diperuntukkan bagi para mahasiswanya yang tidak berniat untuk mengejar pendidikan tingkat sarjana.

Ada kelihatannya suatu kekosongan di dalam spektrum pendidikan tinggi yang perlu untuk diisi oleh institusi seperti di atas. Namun bagi institusi yang lain bahkan perlu mempertimbangkan untuk menawarkan dua jenis dari jurusan mahasiswa non-gelar. Satu jurusan, direncanakan sebagai suatu program bagi para mahasiswa yang tidak akan melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi (sarjana); sedangkan satu jurusan yang lain khusus diperuntukkan sebagai persiapan bagi para mahasiswanya yang berniat untuk mengejar pendidikan tingkat sarjana. Sesuatu yang dapat dijadikan contoh untuk pendekatan ini adalah dengan telah ditawarkannya oleh beberapa jurusan ilmu kimia di mana sekarang tidak hanya ada jurusan yang dirancang untuk spesialis-spesialis profesional di masa depan tetapi juga dibuka jurusan bagi para mahasiswa yang tidak memerlukan persiapan profesional di bidang itu yang hanya cukup dibekali dengan keterampilan jenjang pendidikan non-gelar.

Sehubungan dengan hal di atas, bagi sebagian lembaga pendidikan tinggi perlu mempertimbangkan untuk beberapa jurusannya menawarkan dua jenis perkuliahan bagi mahasiswa tingkat diplomasnya. Pertama, program perkuliahan yang direncanakan bagi para mahasiswa yang berniat melanjutkan ke tingkat yang lebih tinggi untuk mencetak spesialis-spesialis profesional masa depan; Kedua, yang ditawarkan seperti pada jurusan yang dirancang hanya untuk orang-orang yang tidak memerlukan persiapan profesional di dalam pokok materi, yang dengan kata lain mereka memang bertujuan untuk memperoleh pekerjaan yang membutuhkan keterampilan spesifik, bukan untuk melanjutkan pendidikan ke tingkat sarjana.

Misi pendidikan diploma adalah menghasilkan struktur dari pengalaman pendidikan para mahasiswanya. Dalam pendidikan non gelar, mahasiswa membentuk banyak konsep umum melalui interaksi dengan berbagai pihak, obyek, dan aspek kehidupan, Tugas utama perguruan tinggi yang membuka program diploma adalah membantu mahasiswa membangun konsep informal ke dalam konsep yang kompleks dan berdiferensiasi yang dibutuhkan dalam kehidupan. Misi pendidikan non gelar adalah memberikan pelatihan yang akan membantu dalam memperoleh dan menghasilkan tenaga kerja siap yang pakai. Pernyataan misi pendidikan non-gelar menyatakan keseluruhan volume dari filsafat pendidikan program diploma yang mencerminkan tujuan pendidikannya.

Pendidikan Umum (*General Education*) merupakan studi (bidang kajian) yang membekali peserta didik berupa kemampuan dasar tentang pemahaman, penghayatan dan pengalaman nilai-nilai dasar kemanusiaan, sebagai makhluk Tuhan, sebagai pribadi, anggota keluarga, masyarakat, warga negara dan sebagai bagian dari alam. Melalui pendidikan umumnya, perguruan tinggi non-gelar merumuskan satu tanggapan di bidang pendidikan bagi persepsi-persepsi dan minat para mahasiswa mereka dan masyarakatnya. Namun dalam praktiknya, upaya merumuskan gagasan bagi perencanaan dan penyusunan pendidikan umum ini ternyata bukanlah suatu pekerjaan yang mudah, melainkan suatu proses yang membutuhkan kehati-hatian sekaligus keberanian, kejelian, kecermatan, dan diliputi dengan kesusahan karena tidak jarang harus melalui proses perdebatan yang sengit sebelum akhirnya disepakati bersama dan ditetapkan.

Pendidikan umum memiliki landasan historis, berupa peninggalan sejarah peradabannya, warisan budaya, dan nilai-nilai budaya yang luhur dan unggul. Melalui pendidikan umum kita mengharapkan untuk memiliki lebih banyak lagi pengalaman yang lain dibanding yang tersedia pada generasi-generasi pendahulu kita dan mengembangkan sumber daya kecendekiawanan untuk mengembangkan suatu filsafat hidup, pilihan akan suatu gaya hidup, dan mengerti tradisi budaya tidak hanya dari masyarakat dan bangsa kita sendiri, tetapi juga dari benua yang berbeda dan jauh.

Sebagai satu alternatif kepada distribusi bidang mata kuliah, Universitas Michigan memberi para siswa satu peluang untuk mendistribusikan pendidikan umum menurut "Pendekatan-pendekatan keilmuan" (Komisi pengawas di *Graduation Requirements*, 1974). Empat pendekatan itu adalah pendekatan yang analitis (matematika, sintaksis, filsafat); pendekatan empiris (ilmu pengetahuan sosial dan alam), pendekatan moral (filsafat, studi agama, studi-studi klasik), dan pendekatan estetis (sejarah seni, musik, literatur, dan drama).

Dari ke tiga komponen-komponen ditemukan pada kebanyakan bentuk kurikulum bagi mahasiswa non-gelar, mata kuliah pokok (*Major*) merupakan bagian yang paling stabil. Sementara itu pada periode yang sama, komponen-komponen lain dari kurikulum, yaitu persentase porsi pendidikan umum (*General Education*) dan mata kuliah pilihan (*Electives*), terus mengalami perubahan.

Sementara pada lembaga pendidikan dasar dan menengah, pimpinan sekolah harus mampu untuk membuat perencanaan sistem pendidikan, manajemen melalui tujuan-tujuan, kompetensi berbasis pendidikan guru, tujuan-tujuan perilaku, ikatan kontrak kinerja, pengaturan tujuan timbal balik, konseling, pengkajian ulang kemajuan, pengintegrasian tujuan-tujuan individual dan organisasional, dan pemuasan kebutuhan para anggota staf yang merupakan tuntutan pada organisasi modern.

Pada akhirnya, para pejabat di birokrasi yang mengelola pendidikan nasional, hendaknya dapat menginspirasi dan menggerakkan rantai birokrasinya untuk meningkatkan kinerja Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan pada masa sekarang melalui penyusunan rencana strategis di tingkat kementerian. Berkaitan dengan isu kepemimpinan pendidikan tersebut, Ansoff dan McDonnel (1990: 44) mengungkapkan bahwa sejak manajemen merupakan suatu aktivitas pragmatik yang berorientasi hasil, pertanyaan yang perlu dikemukakan adalah apakah sebuah konsep yang abstrak, seperti strategi, dapat memberikan sumbangan yang berguna bagi kinerja organisasi.

Ansoff dan McDonnel (1990: 45) memberikan sebuah jawaban dari pertanyaan di atas dapat dicari melalui resolusi/keputusan paradoks yang nampak jelas seperti: Strategi merupakan sebuah sistem konsep yang memberikan arah dan menghasilkan keterpaduan bagi perkembangan organisasi yang kompleks. Bagaimana mungkin bagi sebuah organisasi yang besar dan kompleks dapat melakukan koordinasi dan sistem kerja terpadu tanpa adanya strategi yang secara tegas tersurat (*explicit*). Artinya organisasi yang kompleks itu sangat perlu untuk membuat strategi yang akan meningkatkan kinerja semua komponen pada organisasi itu.

# BAB V

## KINERJA PERSONIL PENDIDIKAN

Administrasi pendidikan yang baik mencerminkan pelaksanaan pendidikan yang baik. Dengan lain perkataan, apabila proses administrasi dikerjakan dengan baik, maka berarti ada kinerja yang baik, karena salah satu tugas pokok administrasi adalah “hanya” mencatat saja kejadian atau proses yang ada dalam aktivitas organisasi. Namun, dapat juga yang terjadi adalah hal sebaliknya, di mana pemimpin tidak memiliki karakter yang baik dan integritas akan mempengaruhi secara luas kepada para personil di lingkungan kerjanya yang dapat berdampak pada tidak profesionalnya kinerja mereka, sehingga tujuan-tujuan maupun sasaran-sasaran dari proyek-proyek di sana tidak akan pernah dapat tercapai dalam artian sesungguhnya, melainkan hanya “tercapai” dalam laporan administratif, bukan pada praktik dan hasil yang sesungguhnya.

Kinerja mengindikasikan bahwa secara langsung berhubungan dengan strategi sekolah (seperti input siswa, mutu pengelola, mutu lulusan, resp-masyarakat, dan seterusnya. Mungkin biasa menyediakan sinyal peringatan awal dari perjalanan panjang yang efektif. Pengawasan strategi sekolah sering disebut “pengawasan strategi”. Sebab fokusnya pada kegiatan yang dilakukan sekolah untuk mencapai tujuan strategi, sehingga menjadi sekolah lebih bermutu. Pengawasan diartikan sebagai salah satu kegiatan mengetahui realisasi perilaku personal sekolah dan apakah tingkat pencapaian tujuan sesuai yang dikehendaki, dan dari hasil pengawasan apakah dilakukan perbaikan.

Pengawasan dan pengendalian sekolah dilakukan oleh kepala sekolah, pengawasan layanan belajar harus dilakukan oleh supervisor, dan pengawasan layanan teknis kependidikan dilakukan oleh tenaga kependidikan yang diberi wewenang untuk itu. Pengendalian dan pengawasan penggunaan

anggaran dalam penyelenggaraan sekolah yang dapat dipergunakan untuk menjalankan operasi sekolah dan banyak metode pengendalian yang mencakup anggaran belanja (budget), perhitungan rugi laba, dan sarana-sarana keuangan lainnya agar pelaksanaan operasi sekolah dapat berhasil dengan baik. Kualitas layanan belajar akan diawasi melalui metode pengawasan kualitas menurut ilmu statistik dan ilmu pendidikan dalam pengukuran kemajuan belajar dan kinerja sekolah secara keseluruhan.

Kegiatan monitoring dan pengawasan adalah kegiatan untuk mengumpulkan data tentang penyelenggaraan suatu kerja sama antara guru, kepala sekolah, konselor, supervisor dan petugas sekolah lainnya dalam institusi sekolah. Hakikat pengawasan pendidikan adalah pada bantuan profesional kesejawatan kepada stakeholder pendidikan terutama guru yang ditujukan pada perbaikan-perbaikan dan pembinaan kualitas pembelajaran. Bantuan profesional yang diberikan kepada guru harus berdasarkan penelitian atau pengamatan yang cermat dan penilaian yang objektif serta mendalam dengan acuan perencanaan program pembelajaran yang telah dibuat. Proses bantuan yang diorientasikan pada upaya peningkatan kualitas proses dan hasil belajar itu penting, sehingga bantuan yang diberikan benar-benar tepat sasaran sehingga mampu memperbaiki dan mengembangkan situasi pembelajaran yang lebih bermutu dan berdaya guna.

Kepala sekolah, guru, konselor, dan tenaga kependidikan lainnya adalah tenaga profesional yang terus menerus berinovasi untuk kemajuan sekolah, bukan birokrat yang sekadar patuh menjalankan petunjuk atasan mereka. Konsep sekolah sebagaimana dikemukakan di atas mengacu kepada konsep sekolah efektif, yaitu sekolah yang memiliki profil yang kuat: mandiri, inovatif, dan memberikan iklim yang kondusif bagi warganya untuk mengembangkan sikap kritis, kreativitas, dan motivasi. Sekolah yang demikian memiliki kerangka akuntabilitas yang kuat kepada siswa dan warganya melalui pemberian pelayanan yang bermutu, dan bukan semata-mata akuntabilitas pemerintah/yayasan melalui kepatuhannya menjalankan petunjuk.

## A. Konsep Penilaian Kinerja

Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perencanaan strategis suatu organisasi. Singkatnya,

kinerja dapat diartikan sebagai pencapaian kerja atau hasil kerja. Selanjutnya pengukuran kinerja adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas: efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa; kualitas barang dan jasa; hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan; dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan (Penot, 20 Juni 2009). Menurut Hornby (1984: 236), kinerja adalah terjemahan dari kata *Performance* (Bahasa Inggris) artinya pelaksanaan pekerjaan yang baik.

Castetter (1996: 270) mendefinisikan penilaian kinerja sebagai: *A process of arriving at judgements about an individual's past or present performance against the background of his/her work environment and about his/her future potential for an organization. The appraisal process is an activity designed to assist personnel to achieve individual and group as well as organizational benefits* (sebuah proses sampai pada penentuan tentang kinerja individual seseorang di waktu lampau atau pada waktu sekarang dibandingkan terhadap latar belakang lingkungan kerjanya dan tentang potensinya ke depan bagi organisasi).

Castetter (1996: 270-275) menjelaskan bahwa proses penilaian itu merupakan sebuah aktivitas yang dirancang untuk membantu personil mencapai kemajuan individual maupun kelompok sebagai keuntungan organisasional juga. Kemudian ia mengemukakan beberapa alasan utama mengapa kemajuan dalam pengembangan sistem penilaian kinerja kurang memuaskan meliputi:

- a. Irasionalitas administratif -Rasionalitas administratif mengacu pada pembuatan metode pemandu organisasi terbaik yang paling mungkin. Contoh irasionalitas administratif meliputi pencampuradukan konsep-konsep usang seperti: penilaian kinerja itu tidak perlu; kinerja tak ada sangkut pautnya dengan hasil; kinerja tak ada hubungannya dengan perilaku; penilaian kinerja berarti pemeringkatan; para administrator tak perlu dilibatkan dalam penilaian kinerja, penilaian kinerja tak pernah menyangkut konfrontasi; dan kinerja hanya sedikit keterkaitannya dengan sasaran-sasaran individual, kelompok, dan sistem.
- b. Irasionalitas teknis - Rasionalitas teknis mengacu pada penggunaan aturan untuk pemakaian ekstensif teknik, operasi, material, pertumbuhan

- dana untuk pengetahuan, dan mengetahui bagaimana hal itu dapat diterapkan untuk melakukan sebuah sistem penilaian kinerja.
- c. Peraturan pemerintah – Negara menyelenggarakan sistem penilaian kinerja pada penggunaan suatu sistem kuantitatif (*numerical system*) untuk peringkat kinerja personilnya.
  - d. Administratif Dewan Pendidikan – Partisipasi komite sekolah dalam evaluasi formal dan informal para personil sekolah, sekadar membatasi diri pada pembuatan kebijakan.
  - e. Hambatan lingkungan – Pengaruh-pengaruh perserikatan, pengadilan, peraturan tentang lingkungan, dewan pendidikan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan kelompok-kelompok berpengaruh yang menghambat sistem penilaian yang efektif.

Riset oleh Hackman dan Lawler, Hackman dan Oldham, dan Wanous yang dikutip oleh Wexley dan Yuki (1988: 149) tentang konsep strategi peningkatan kinerja personil mengungkapkan bahwa hubungan antara dimensi inti pekerjaan dan kinerja sangat kuat bagi pekerja yang menginginkan tanggung jawab, makna pekerjaannya, pengendalian diri, umpan balik pelaksanaan kerja serta kesempatan untuk maju. Para pekerja yang memiliki kebutuhan urutan lebih tinggi, maka kinerjanya akan lebih baik jika dimensi-dimensi inti dari pekerjaannya juga tinggi. Ada lima dimensi-dimensi inti suatu pekerjaan, yaitu:

- (a) Ragam keterampilan (*skill variety*), merupakan tingkat pekerjaan yang menuntut berbagai jenis aktivitas yang membutuhkan banyak jenis keterampilan dan bakat dari pekerja untuk menyelesaikan pekerjaannya.
- (b) Identitas pekerjaan (*task identity*), merupakan tingkat pekerjaan yang menuntut kelengkapan dalam “suatu kesatuan”, yang mana pekerjaan tersebut mulai dari permulaan hingga berakhir dengan hasil yang nyata dan setiap bagiannya dapat diidentifikasi.
- (c) Kepentingan pekerjaan (*task significance*), merupakan tingkat pekerjaan yang memiliki dampak penting bagi kehidupan atau pekerjaan orang lain apakah dalam lingkungan organisasi maupun lingkungan luar.
- (d) Otonomi (*autonomy*), merupakan tingkat pekerjaan yang memberikan kebebasan, kemandirian, serta keleluasaan substansial bagi pekerja.
- (e) Umpan balik dari pekerjaan itu sendiri (*feedback from the job itself*).

Menurut Iswanto (2004: 5.10), untuk memotivasi pekerja meningkatkan kinerjanya dan mencapai target sarannya, pimpinan dapat menggunakan program kinerja untuk penghargaan. Apabila pekerja memiliki peluang untuk memperoleh penghargaan bagi kinerjanya yang baik secara adil, maka mereka akan termotivasi dan berkinerja lebih baik. Ini sesuai dengan teori pengharapan (*expentency theory*) yang menyatakan bahwa motivasi merupakan konsekuensi dari persepsi mengenai hubungan antara level usaha dengan kinerja dan persepsi mengenai hubungan antara level kinerja dengan *outcome* yang diharapkan.

Selanjutnya, sehubungan dengan kinerja pada level individu, lembaga, atau orang tua/masyarakat, Mulyasa (2007: 83) menekankan bahwa rencana yang dibuat sekolah harus menggambarkan aspek-aspek mutu proses yang ingin dicapai, kegiatan yang dilakukan, siapa yang harus melaksanakan, kapan dan di mana dilaksanakan, serta biaya yang diperlukan. Hal tersebut dapat dilakukan untuk memudahkan sekolah dalam menjelaskan dan memperoleh dukungan dari pemerintah maupun orangtua peserta didik, baik secara moral maupun finansial untuk melaksanakan rencana peningkatan mutu pendidikan melalui peningkatan profesionalisme kepala sekolah/madrasah. Peningkatan profesionalisme kepala madrasah perlu dilaksanakan secara kontinyu dan terencana dengan melihat permasalahan-permasalahan dan keterbatasan yang ada.

Kerangka kerja sistem penilaian kinerja dibangun dengan membagi sasaran-sasaran yang didasarkan pada data menjadi tiga kategori utama: diagnostik, formatif, dan sumatif. Keputusan-keputusan diagnostik dibuat pada waktu tahapan-tahapan persiapan sebelum ditetapkan dan dimulainya penilaian kinerja yang diterapkan untuk mendiagnostik keputusan-keputusan yang perlu didahulukan dalam ketenagakerjaan, seperti seleksi, penempatan, dan pengembangan.

Sasaran-sasaran formatif berkaitan dengan keputusan selama tahap-tahap awal dan menengah ketenagakerjaan setelah sistem penilaian kinerja berjalan yang dimaksudkan untuk pengembangan personil. Kegunaan-kegunaan sumatif sistem penilaian difokuskan pada keputusan-keputusan bagi pengimplementasian tindakan-tindakan personil, seperti kompensasi, masa jabatan, pemberhentian dari jabatan, dan promosi.

Hal di atas selaras dengan apa yang dikemukakan oleh Borich (1978) yang dikutip oleh Castetter (1996: 276).

Sasaran-sasaran diagnostik diterapkan untuk mendiagnostik, seperti keputusan-keputusan ketenagakerjaan yang terkandung dalam Permendiknas No. 12 Tahun 2007 yang mengatur tentang seleksi, penempatan, dan pengembangan bagi pengawas sekolah/madrasah serta Permendiknas No. 13 Tahun 2007 yang mengatur tentang seleksi, penempatan, dan pengembangan bagi kepala sekolah/madrasah; dan keputusan-keputusan yang dibuat untuk menetapkan bentuk-bentuk kegiatan pengembangan bagi pengawas dan kepala sekolah/madrasah, seperti penataran, orientasi dan konsultasi baik di tingkat pusat maupun daerah, kontrak prestasi, dan sebagainya.

Upaya pencapaian sasaran-sasaran formatif dilakukan pada waktu dilaksanakannya rapat kerja (raker) di tingkat kantor kementerian di provinsi yang merangkum apa saja yang telah dilaksanakan oleh pengawas dan kepala sekolah/madrasah berikut hambatan-hambatan yang ditemukan di lapangan yang mana hasil rangkuman tersebut dijadikan dokumen untuk dilakukan langkah evaluatif dan menjadi landasan bagi rencana tindakan pada waktu-waktu berikutnya; *workshop* bagi pengawas dan kepala sekolah/madrasah agar mereka siap baik secara teknis maupun metode untuk mengimplementasikan berbagai kebijakan di bidang pendidikan nasional; dan pendidikan dan pelatihan (diklat) peningkatan profesionalisme bagi pengawas dan kepala sekolah/madrasah.

Sasaran-sasaran sumatif sistem penilaian dicapai di antaranya melalui pengimplementasian keputusan-keputusan seperti tunjangan profesi guru/kepala madrasah, tunjangan tenaga kependidikan/pengawas madrasah, dan pengangkatan kepala madrasah.

Dari apa yang telah dikemukakan di atas, dapat dipahami bahwa perubahan-perubahan hukum/peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan lapangan/bidang hukum penilaian kinerja telah membantu untuk menampilkan pertimbangan bagi modifikasi dalam sistem penilaian kinerja. Sejumlah keputusan-keputusan ketenagakerjaan, termasuk rekrutmen dan seleksi, promosi, kompensasi, dan program-program pengembangan.

Lebih jauh Castetter (1996: 276-277) mengelompokkan kebanyakan dari tujuan-tujuan evaluasi ke dalam lima kategori: (a) *determine personnel employment status*, (b) *implement personnel actions*, (c) *improve individual performance*, (d) *achieve organizational goals*, and (e) *translate the authority system into controls that regulate performance*.

Kinerja pendidikan di lingkungan lembaga-lembaga yang mengurus pendidikan berikut satuan kerjanya dari Kementerian Agama pada umumnya berjalan melalui proses penginduksian dari kebijakan-kebijakan pendidikan nasional yang ada di Kementerian Pendidikan Nasional. Butir-butir penilaian diri dari para personil pendidikan yang mempengaruhi terhadap manajemen strategik yang mereka terapkan untuk meningkatkan kinerjanya, meliputi:

- (a) pemahaman yang jelas tentang harapan-harapan dari atasan langsung mereka dalam jabatannya yang sekarang,
- (b) merasa berada pada tempat yang tepat dalam penugasan yang sekarang,
- (c) pemberdayaan untuk mengetahui bagaimana menjalankan peranan penilaian kinerja terakhir bermanfaat untuk meningkatkan kinerjanya,
- (d) membuat ringkasan segenap kekuatan dan kelemahan dalam penugasan sekarang,
- (e) rasa percaya bahwa aspirasi karir mereka dapat diraih di tempat sekarang,
- (f) merasa cocok dengan jenis pekerjaan dan segala tanggung jawab jabatan sekarang.

Sistem penilaian kinerja memiliki banyak kegunaan. Bila dirancang dengan semestinya, sistem penilaian itu akan menghasilkan keuntungan bagi individu, kerja kelompok, dan sistem keseluruhan.

Castetter (1996: 283) menyimpulkan: *The three basic overall purposes of appraisal are formative, summative, and diagnostic. These three purposes, it was noted, are central to every aspect of the human resource function, are utilized in a range of personnel decisions, and have extensive implications for both appraisers and appraisee. Consequently, one of the imperative tasks in designing the appraisal system is to specify purpose intent and to direct coordinated actions that are in accord with this commitment.*

Penilaian diagnostik berhubungan dengan rekrutmen, seleksi, dan penempatan yang pada umumnya melibatkan penilaian internal daripada eksternal. Penilaian formatif terfokus pada perbaikan dan terjadi selama tahapan-tahapan jangka pendek dan menengah ketenagakerjaan dengan melibatkan personil internal dan eksternal. Evaluasi sebaya dan evaluasi diri juga diperlukan untuk meminimalisir masalah-masalah stres dan perasaan terancam.

Castetter (1996: 288-291) membuat model pada Gambar 5.1 dirancang baik bagi penilaian formatif maupun sumatif; *The model is designed for both formative and summative appraisals. This implies that one of the primary purposes of the model is to enhance personnel development. The information derived from application of formative appraisals, however, is employed in summative appraisals as well as in the evaluation of progress toward unit goals and the broader system mission* (Model ini menyiratkan bahwa salah satu kegunaan utamanya adalah meningkatkan pengembangan personil pendidikan. Informasi yang dihasilkan dari pengaplikasian penilaian formatif, akan digunakan pada penilaian sumatif seperti juga pada kemajuan evaluasi ke arah tujuan-tujuan unit dan misi sistem yang lebih luas).

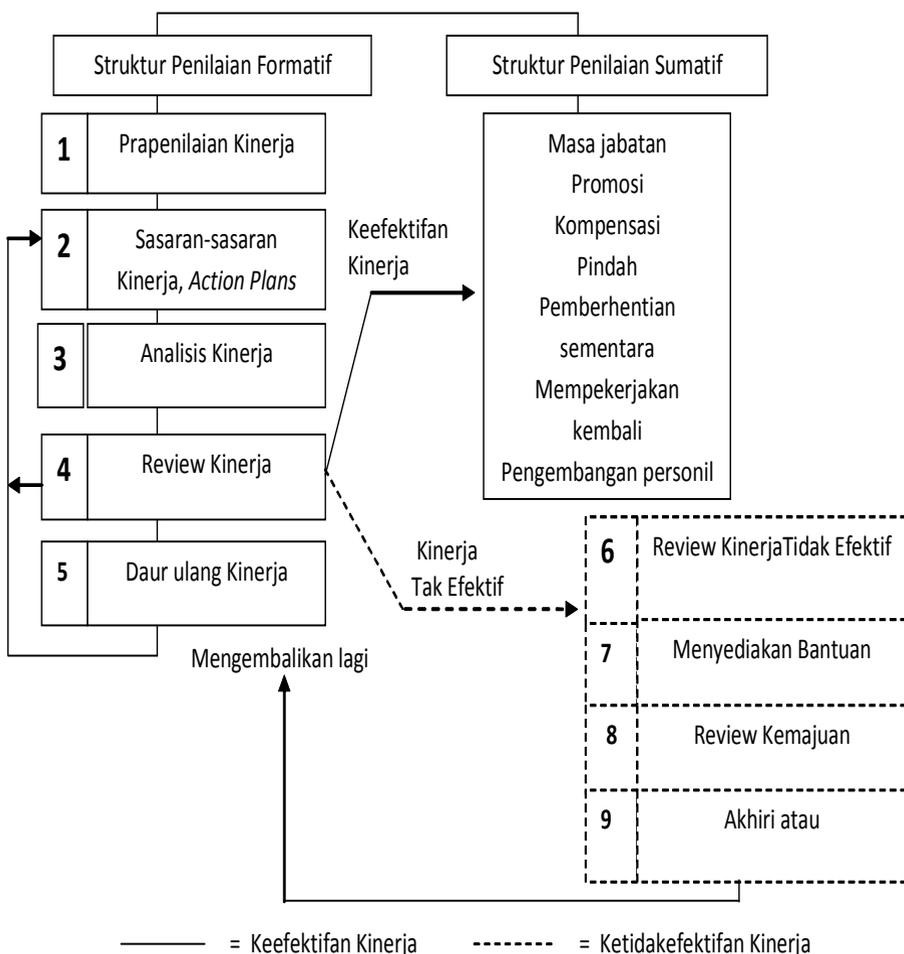
Castetter (1996) mengilustrasikan bagaimana cara tanggung jawab penilaian kinerja dapat distrukturkan. Penstrukturan tanggung jawab penilaian kinerja melibatkan penyerahan tugas-tugas kepada pejabat-pejabat sekolah, pemberian kewenangan untuk mengambil tindakan, dan penciptaan kewajiban-kewajiban para personil pendidikan yang dinilai dan para penilai. Ia juga melukiskan bagaimana mengembangkan rancangan sistem penilaian kinerja dengan fokus pada pertanggungjawaban dalam sistem penilaian kinerja seperti pada Gambar 5.2.

Castetter (1996) juga menguraikan tentang konsep-konsep jabatan utama personil pendidikan yang meliputi:

- a. Keefektifan kinerja yang merupakan perluasan terhadap apa yang seorang administrator individual harus capai terhadap tujuan-tujuan umum dan spesifik jabatan yang padanya ia ditugaskan. Keefektifan diterangkan sebagai hasil-hasil aktual yang dicapai daripada kegiatan-kegiatan pemangku jabatan yang terlibat dalam mencapai hasil-hasil.
- b. Area-area Keefektifan Kinerja yaitu area-area fungsional kunci dihubungkan dengan suatu jabatan melembagakan area-area keefektifan kinerja.
- c. Standar-standar kinerja jabatan yang merupakan pernyataan-pernyataan keadaan-keadaan yang akan ada ketika tanggung jawab yang dibebankan pada jabatan itu dilaksanakan secara efektif. Standar-standar merupakan hasil akhir yang diinginkan yang dengannya individu digaji untuk menyelesaikannya; Standar-standar menspesifikasi keadaan-keadaan yang ada ketika peranan dikerjakan secara memuaskan.

- d. Sasaran-sasaran kinerja jabatan yang merupakan pernyataan-pernyataan khusus yang disetujui oleh penilai dan yang dinilai yang mengindikasikan apa yang harus diselesaikan untuk mencapai sebuah tujuan spesifik jabatan. Sasaran-sasaran kinerja jabatan diikat oleh waktu, terukur, dan berfokus pada hasil-hasil apa yang harus dicapai seorang pemangku jabatan daripada dengan cara apa tugas-tugas itu diselesaikan.

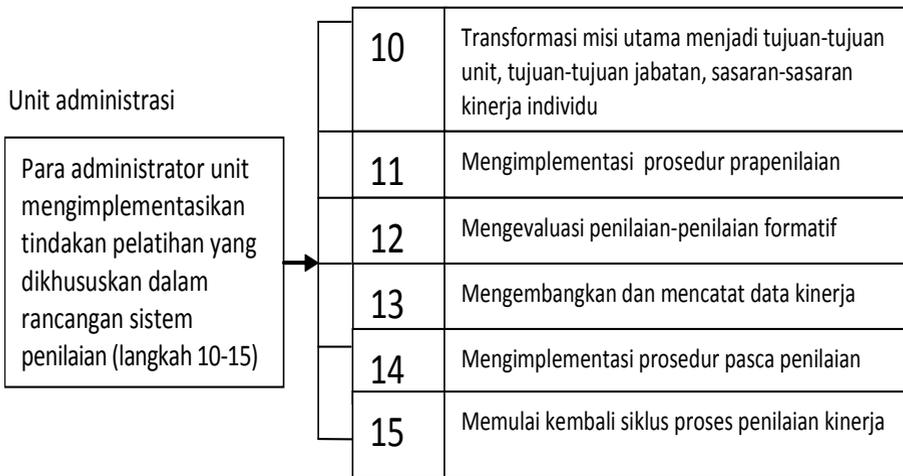
PROSES SISTEM PENILAIAN KINERJA



Gambar 5. 1 Model Penilaian Kinerja Berfokus-Tujuan

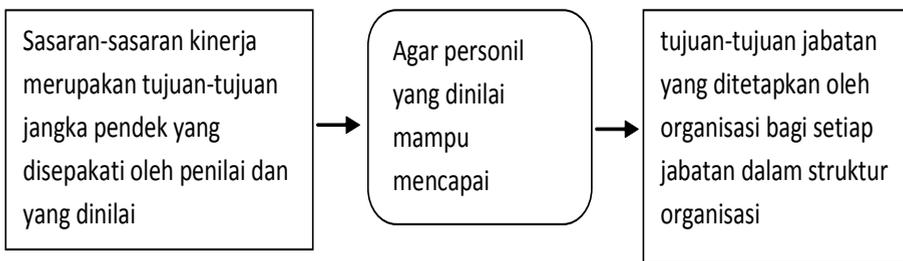
Menurut Castetter (1996: 297), ketika kita beranjak dari prapenilaian kinerja ke fase-fase penilaian aktual, perhatian tertuju pada dua rumusan kunci penilaian kinerja: (a) pengaturan kolaboratif sasaran-sasaran kinerja dan (b) perilaku para penilai dalam upaya-upayanya untuk memperbaiki kinerja unit-unit dan subordinasi-subordinasi mereka. Salah satu pelajaran yang sulit bagi organisasi yang sudah dan sedang dipelajari tentang proses penilaian adalah bahwa sukses atau tidaknya bergantung pada suatu pertimbangan yang rumit pada pengaruh perubahan-perubahan dalam perilaku para penilai itu sendiri.





Gambar 5.2 Fokus Pertanggungjawaban Dalam Sistem Penilaian Kinerja

Castetter (1996) memberikan beberapa butir tambahan tentang pengaturan sasaran-sasaran kinerja harus diberi catatan tentang jenis-jenis sasaran-sasaran kinerja yang akan diatur, penurunan/asal-usul sasaran, proses pengaturan sasaran, dan mekanisme pendokumentasian sasaran. Kemudian ia menjelaskan bahwa sasaran perilaku, merujuk pada perilaku-perilaku yang dibutuhkan oleh individu untuk mencapai sasaran-sasaran jabatan. Perbaikan, pengambilalihan/akuisisi, atau modifikasi keterampilan personal, teknis, atau konseptual dan kebiasaan kerja yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan jabatan meng-indikasikan sifat umum sasaran-sasaran perilaku. Kesemuanya merepresentasikan perilaku individu yang dibutuhkan yang membuat perilaku tersebut memungkinkan bagi tercapainya sasaran kinerja seperti pada Gambar 5.3.



Gambar 5.3 Hubungan Antara Sasaran-Sasaran Kinerja Dengan Tujuan-Tujuan Jabatan

Kellogg (1975) dalam Castetter (1996) mengemukakan bahwa setiap sistem penilaian membutuhkan seperangkat nilai-nilai untuk menuntun perilaku para penilai yang membuat penilaian tentang para personil yang dinilai dan penilaian itu dapat mempengaruhi positif atau negatif terhadap kepentingan-kepentingan jangka pendek dan panjang serta tujuan-tujuan bawahannya. Nilai-nilai etika mengacu pada pemantapan dan pemberdayaan pada tingkat pusat dari sistem itu dan perangkat standar-standar kemajuan perilaku yang diharapkan yang merupakan tanggung jawab bagi penilaian personil. Kebanyakan format diinginkan dari moralitas administratif berlaku dalam proses penilaian ketika terdapat sistem pertimbangan dan sebuah iklim yang kondusif terhadap martabat kemanusiaan, status, perkembangan karir, kompensasi yang layak, kepemimpinan yang kompeten, dan penggunaan secara maksimal potensi sumber daya manusianya.

Pendek kata, menurut Castetter (1996), administrasi pusat memantapkan sistem pengembangan moral dan harapan-harapan etis bagi para penilai dan memberdayakan secara konsisten perilaku standar yang relevan dengan penilaian kinerja. Penerapan yang konsisten etika penilaian dapat menjadi jaminan yang terbaik seorang individu bagi keamanan kepentingan-kepentingannya akan dilindungi sebagai sebuah bagian integral dari proses penilaian.

Dalam konteks di atas maka penilaian kinerja dapat dikemukakan sebagai penilaian terhadap pelaksanaan seluruh pekerjaan yang menjadi tugas-tugas pokok dan menjalankan fungsi serta peran dalam jabatannya untuk membawa organisasi sampai pada tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin. (2004). cet. 3. *Birokrasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Altalib, Hisyam Yahya. (1999). cet. 3. *Panduan Latihan Bagi Gerakan Islam*. Jakarta: Media Dakwah.
- Atmosudirdjo, S. P (1979). cet. Ke-7. *Dasar-Dasar Ilmu Administrasi*.
- Azra, Azyumardi. (1999). *Pendidikan Islam*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu.
- Bower. "Descriptive Decision Theory from the 'Administrative' Viewpoint".
- Carnegie Foundation. (1984). *Mission of The College Curriculum*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Castetter, W. B. (1996). 6<sup>th</sup> ed. *The Human Resource Function in Educational Administration*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Daulay, Haidar Putra. (2004). *Pendidikan Islam Dalam Sistem Pendidikan Nasional*, Jakarta: Kencana.
- David, F. R. (2006). *Manajemen Strategik: Konsep*. Terj. Ichsan Setiyo Budi. Jakarta: Salemba Empat.
- Davis, Ralph. (1951). *The Fundamentals of Top Management*. New York, Harper & Brothers Publishers.
- Drucker, P. F. (1996). *Leader of The Future*. New York: Jossey-Bass Inc.
- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. cet. 5. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, Thomas. (1976). *Policy Analisis: What Governments Do, Why They Do it, and What Difference It Makes*. University, AL: The University of Alabama Press.
- Fajar, Malik. (1998). *Visi Pembaruan Pendidikan Islam*, Jakarta: LP3NI.
- Fattah, Nanang (2004). *Landasan Manajemen Pendidikan*. Bandung: Rosda Karya.

- Fattah, N. dan Ali, M. (2007). cet. 8. *Manajemen Berbasis Sekolah*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Handayaniingrat, Soewarno. (1996). *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta. Gunung Agung.
- Iswanto, Y. (2004). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka.
- Kamal, Musthafa et.al. (1988). *Muhammadiyah Sebagai Gerakan Islam*. Yogyakarta: Persatuan Yogyakarta.
- Kaplan, R. S. dan Norton D. P. (2000). *Balance Scorecard: Menerapkan Strategi Menjadi Aksi*. terj. Peter R. Yosi Pasla. Jakarta: Erlangga.
- Lasswell, Harold D. (1971). *A Preview of Policy*. New York: American Elsevier Publishing Co.
- Lubis, S. B. H. (2008). *Pengantar Teori Organisasi*. Bandung: PPS Uninus Bandung.
- MacRae, Duncan Jr. (1976). *The Social Functions of Social Science*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Manullang, B. (2006). *Kepemimpinan Pedagogis*. Medan: Program Pascasarjana Unimed.
- Mulyasa, E. (2002). *Manajemen Berbasis Sekolah: Konsep, Strategi, dan Implementasinya*. Bandung: Rosda Karya.
- Mulyasa, E. (2007). *Menjadi Kepala Sekolah Yang Profesional*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Murdoch, Robert G. dan Ross, Joel E. (1990). *Sistem Informasi Untuk Manajemen*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Nasution, S. (2005). *Teknologi Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Rais, M. Amien. (1998). cet. Kedua. *Visi dan Misi Muhammadiyah*. Yogyakarta: Pustaka Suara Muhammadiyah.
- Reynolds, L. J. (2005). *Kiat Sukses Manajemen Berbasis Sekolah*. cet. 2, terj. Teguh Budiharso dan Abdul Munir. Jakarta: CV. Diva Pustaka.
- Robbins, Stephen P. dan Coulter, Mary. (1999). *Manajemen*. Jakarta: PT. Prehallindo.
- Sagala, Syaiful. (2004). *Manajemen Berbasis Sekolah & Masyarakat.*, Jakarta: Nimas Multima.

- Sagala, Syaiful. (2005). *Administrasi Pendidikan Kontemporer*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Stainton, Ross. (1982). *The Manager and His Words*. London: Oxford Pergamon.
- Suparman, Atwi. (1997). *Desain Instruksional*. Jakarta: PAU.
- Thaib, M. A. dan Subagio, A. (2005). *Cet. 1. Kepengawasan Kependidikan*. Jakarta: Departemen Agama RI Direktorat Madrasah dan Pendidikan Agama Islam.
- The Peter F. Drucker Foundation. (1996). *The Leader of Future: new visions, strategies, and practises for the next era*. San Francisco: Jossey-Bass Inc.
- Wexley, K. N. dan Gary A. Yuki. (1988). *Perilaku Organisasi dan Psikologi Personalita*, terj. Muh. Shobaruddin. Jakarta: Bina Aksara.
- Williams, Walter. (1971). *The Experience in the Federal Social Agencies*. New York: American Elsevier Publishing Co.
- Zamroni. (2003). *Pendidikan Untuk Demokrasi*. Yogyakarta: Penerbit Bigraf.

## **JURNAL**

- Pusat Informasi dan Humas Departemen Pendidikan Nasional. (2007). "Rencana Strategik Departemen Pendidikan Nasional Tahun 2005-2009".
- Sparks, D. dan Loucks-Horsley, S. (1989). *Five Models of Staff Development for Teachers*. *Journal of Staff Development* 10, 4.

## **SUMBER LAIN**

- Administrator.(Online).Tersedia:[http://www.disdik-kotasmg.org/v8/index.php?option=com\\_content&task=view&id=134&Itemid=25](http://www.disdik-kotasmg.org/v8/index.php?option=com_content&task=view&id=134&Itemid=25) (10 Maret 2009)
- Administrator.(Online).Tersedia:[http://474teza.multiply.com/journal/item/9/Peranan\\_Akreditasi\\_dalam\\_Peningkatan\\_Mutu\\_Pendidikan](http://474teza.multiply.com/journal/item/9/Peranan_Akreditasi_dalam_Peningkatan_Mutu_Pendidikan) (26 Mei 09)
- Administrator.(Online).Tersedia:<http://jurnal-sdm.blogspot.com/2009/08/konsep-strategi-definisi-perumusan.html> (18 Januari 2011)

Dharma,S.(Online).Tersedia:<http://smpn29samarinda.wordpress.com/2009/02/27/peranan-dan-fungsi-pengawas-sekolahmadrasah/> (26 Mei 2009)

Sutisna,E.(Online).Tersedia:<http://pagongan.blogspot.com/2009/04/periodisasi-jabatan-kepala-sekolah-dan.html> (26 Mei 2009)

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003, tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005, tentang Standar Nasional Pendidikan.

Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru.

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2006 Tentang Standar Isi Untuk Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah.

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 12 tahun 2007 tentang Standar Pengawas Sekolah/Madrasah.

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 13 tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah/Madrasah.

Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI nomor 0296/U/1996 tentang Penugasan Guru Pegawai Negeri Sipil sebagai Kepala Sekolah di lingkungan Depdikbud.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia Nomor 118 tahun 1996 tentang Jabatan Fungsional Pengawas dan Angka Kreditnya.

Keputusan bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 0322/O/1996 dan Kepala BAKN Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1996 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Pengawas.

Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 020/U/1998 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Jabatan fungsional Pengawas Sekolah dan Angka Kreditnya.

Keputusan Menteri Agama Nomor 373 Tahun 2002. Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara.

Keputusan Menteri Pendidikan Nasional (Kepmendiknas) No: 162/U/2003 tentang Pedoman Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2007 Tentang Tunjangan Tenaga Kependidikan.

Rencana Strategik Departemen Pendidikan Nasional Tahun 2005-2009.

Rencana Strategik Kementerian Pendidikan Nasional Tahun 2010-2014.

## RIWAYAT HIDUP PENULIS



**Yusuf Hadijaya** dilahirkan di Jakarta pada tanggal 20 Nopember 1968 dari pasangan Drs. Widji Saksono dan Zuhriah Hartati. Menamatkan pendidikan S1 dari IKIP Jakarta tahun 1994. Pada tahun 2005 berkesempatan mengikuti pendidikan S-2 di Program Manajemen Pendidikan Islam Program Pascasarjana IAIN Sumatera Utara, tamat tahun 2007. Pada Juli Tahun 2007 itu juga, melanjutkan pendidikan di Program Studi S-3 Manajemen Pendidikan Program Pascasarjana Universitas Islam Nusantara dengan mendapatkan Beasiswa dari Dirjen Pendidikan Islam Kementerian Agama, dan selesai pada April 2011.

Pernah mengikuti *Job Training "Training Course at Shihwa Plant of Dongjin Chemical Ind. Co. Ltd"* from May 19, 1994 to November 23, 1994, in Seoul, South Korea. Maret 1995 diangkat sebagai guru di SMAN 1 Matauli Pandan. Pada 2009-2012 bertugas di Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten Tapanuli Tengah. Tahun 2012, diangkat sebagai dosen di Fakultas Tarbiyah IAIN Sumatera Utara Diperbantukan ke STAI Bahriyatul Ulum Pandan, Tapanuli Tengah.

Dalam bidang organisasi kemasyarakatan pernah menjadi Wakil Ketua Badan Kemakmuran Masjid Hidayatullah Pandan, Ketua Umum Pengurus Daerah Ikatan Da'i Indonesia (Ikadi) Kabupaten Tapanuli Tengah Periode 2011-2015, Wakil Ketua Pimpinan Daerah Muhammadiyah Kabupaten Tapanuli Tengah Periode 2010-2015. Terdapat beberapa karya ilmiah dan diktat yang pernah penulis buat. Demikian pula dalam kegiatan penelitian. Penghargaan dan pengalaman yang pernah diraih penulis; Penghargaan *Indonesia Toray Science Foundation (ITSF) Science Education Award 8<sup>th</sup>*, Februari 06, 2002, Menyajikan Makalah Pembelajaran Aktif dan Terpadu di Sekolah Menengah Umum (SMU) pada kegiatan Simposium Nasional I Inovasi Pembelajaran dan Pengelolaan Sekolah

di Wisma Handayani Jakarta pada tanggal 15 Oktober s/d 18 Oktober 2003, Penghargaan di bidang pendidikan dari Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah tahun 2003.