

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Diskripsi Pustaka

1. Konsep Manajemen Pendidikan

a. Pengertian Manajemen

Kata manajemen bersal dari bahasa latin , yaitu dari asal kata *mantis* yang berarti tangan dan *agree* yang berarti melakukan. Kata-kata itu digabung menjadi kata kerja managere yang artinya menangani. Managere diterjemahkan ke dalam bahasa inggris dalam bentuk kata kerja to manage, dengan kata benda management, dan manager untuk orang yang melakukan kegiatan manajemen. Akhirnya management diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi manajemen atau pengelolaan. Secara etimologi kata manajemen mungkin berasal dari bahasa Italia *maneggiare* yang berarti "mengendalikan," terutama dalam konteks mengendalikan kuda, yang berasal dari bahasa latin *manus* yang berarti "tangan". Bahasa Prancis lalu mengadopsi kata ini dari bahasa Inggris menjadi *ménagement*, yang memiliki arti *seni melaksanakan dan mengatur*.

Manajemen adalah melakukan sesuatu pekerjaan melalui orang lain (*management is getting done through other people*). Definisi tersebut kelihatannya masih elum lengkap, karena manajemen sebagai peneggak dalam organisasi itu untuk mencapai tujuan. Disamping itu, perlu juga dijelaskan sebagaimana orang-orang lain itu mencapai tujuan melalui kerja sama. Oleh karena itu, definisi yang kemudian berkembang adalah bahwa “manajemen adalah proses mencapai tujuan melalui kegiatan-kegiatan dan kerja sama orang-orang lain.”¹

Ricky W. Griffin mendefinisikan manajemen sebagai sebuah proses perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian, dan pengontrolan sumber daya untuk mencapai sasaran secara efektif dan efesien. Efektif berarti bahwa tujuan dapat dicapai sesuai dengan perencanaan, sementara efisien berarti bahwa tugas

¹ Daryanto, *Administrasi dan Manajemen Sekolah*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2013, hlm. 39.

yang ada dilaksanakan secara benar, terorganisir, dan sesuai dengan jadwal.² Dalam arti lain manajemen adalah pengelolaan usaha, kepengurusan, ketatalaksanaan, penggunaan sumber daya manusia dan sumber daya alam secara efektif untuk mencapai sasaran organisasi yang diinginkan.

Menurut Terry manajemen adalah proses, yakni aktivitas yang terdiri dari empat subaktivitas yang masing-masing merupakan fungsi fundamental. Keempat subaktivitas itu yang dalam dunia manajemen sebagai P.O.A.C adalah *planning*, (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (penggiatan), *controlling* (pengawasan).

Secara lebih rinci pengertian manajemen dapat disimpulkan sebagai berikut:

- 1) Sebagai suatu system, manajemen adalah suatu kerangka kerja yang terdiri dari berbagai komponen yang secara keseluruhan saling berkaitan dan terorganisasi dalam rangka mencapai tujuan.
- 2) Sebagai proses, manajemen adalah serangkaian tahap kegiatan yang diarahkan pada pencapaian tujuan dengan memanfaatkan sumber daya semaksimal mungkin.
- 3) Sebagai suatu ilmu pengetahuan, manajemen adalah suatu ilmu *interdisipliner* dengan menggunakan bantuan ilmu sosial, filsafat, psikologi, antropologi, dan lain-lain.
- 4) Sebagai suatu profesi, manajemen merupakan bidang pekerjaan atau keahlian tertentu yang dapat disejajarkan dengan bidang kedokteran, hukum dan sebagainya.
- 5) Sebagai suatu fungsi, manajemen adalah proses fungsi perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan.

Kaidah manajemen diatas berlaku dalam bidang-bidang umum (perusahaan, organisasi, pemerintahan), karena itu sifatnya universal. Jadi, bila kita meninjau abstraksi pemikiran dari pendekatan yang melihat pengelolaan lembaga pendidikan sebagai proses kegiatan yang melihat pengelolaan lembaga pendidikan sebagai proses kegiatan manajemen, maka fungsi-fungsi manajemen yang bersifat

² Vocational Business: *Training, Developing and Motivating*, Alfabeta, Jakarta, 2009, hlm. 5.

universal tersebut dapat diterapkan dalam bidang pengelolaan manajemen pendidikan.³

Apabila ditinjau dari definisi-definisi yang lain, pengertian manajemen tersebut masih dapat diartikan untuk semua jenis kegiatan, yang dapat diambil suatu kesimpulan definisi yaitu :“Manajemen adalah rangkaian segala kegiatan yang menunjuk kepada usaha kerjasama antara dua orang atau lebih untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan”.

Definisi lain dari manajemen yang lebih lengkap sebagaimana dikemukakan oleh Mulyani A. Nurhadi adalah sebagai berikut : “Manajemen adalah suatu kegiatan atau rangkaian kegiatan yang berupa proses pengelolaan usaha kerjasama sekelompok manusia yang tergabung dalam organisasi pendidikan, untuk mencapai tujuan pendidikan yang telah ditetapkan sebelumnya, agar efektif dan efisien”.

Dari definisi-definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa di dalam pengertian manajemen selalu menyangkut adanya tiga hal yang merupakan unsur penting, yaitu:

- 1) Usaha kerjasama,
- 2) Oleh dua orang atau lebih, dan
- 3) Untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Pengertian tersebut sudah menunjukkan adanya gerak, yaitu usaha kerjasama, personil yang melakukan, yaitu dua orang atau lebih, dan untuk apa kegiatan dilakukan, yaitu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Tiga unsur tersebut, yaitu gerak, orang, dan arah dari kegiatan, menunjukkan bahwa manajemen terjadi dalam sebuah organisasi, bukan pada kerja tunggal yang dilakukan oleh seorang individu.

Manajemen diartikan sebagai proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengendalian organisasi agar tujuan organisasi tercapai secara efektif dan efisien. Winardi menyatakan bahwa manajemen merupakan sebuah proses yang khas. Kekhasan atau karakteristik manajemen adalah terletak pada proses yang meliputi tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian,

³ Daryanto, *loc cit.*, hlm. 42.

menggerakkan dan pengawasan. Hal ini berarti bahwa proses dalam manajemen berbeda dengan proses-proses yang lain misalnya proses politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Manajemen mengandung tindakan-tindakan manajerial yang khas, dengan memanfaatkan sumber daya manusia dan sumber-sumber yang lain. Oleh karena itu Stoner menyatakan *“management is the process planning, organizing, leading, and controlling the efforts of organizing members and of using all other organizational resources to achieve state organizational goals”* Hersey dan Blanchard menyatakan bahwa *“management as working with and through individual and groups to accomplish organizational goals”*.⁴

Setiap ahli memberi pandangan yang berbeda tentang batasan manajemen, karena itu tidak mudah memberi arti universal yang dapat diterima semua orang. Namun demikian arti pikiran-pikiran ahli tentang definisi manajemen kebanyakan menyatakan bahwa manajemen merupakan suatu proses mendayagunakan orang dan sumber lainnya untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

Melakukan manajerial dapat menggunakan kemampuan atau keahlian yang mengikuti suatu alur/prosedur keilmuan secara ilmiah dan ada juga karena berdasarkan pengalaman dengan lebih menonjol kekhasan atau gaya manajer dalam mendayagunakan kemampuan orang lain. Dengan demikian terdapat tiga fokus untuk mengartikan manajemen yaitu:

- 1) Manajemen sebagai suatu kemampuan atau keahlian yang selanjutnya menjadi cikal bakal manajemen sebagai suatu profesi .
- 2) Manajemen sebagai proses yaitu dengan menentukan langkah yang sistematis dan terpadu sebagai aktivitas manajemen.
- 3) Manajemen sebagai seni tercermin dari perbedaan gaya seseorang dalam menggunakan atau memperdayakan orang lain untuk mencapai tujuan.

Istilah manajemen lebih banyak digunakan pada literatur keluaran pemikir Inggris, sedangkan dari literatur pemikir-pemikir bangsa Amerika lebih dikenal dengan istilah administrasi. Di Indonesia kedua istilah ini dalam kedudukannya bisa diartikan sama sejajar, administrasi lebih tinggi/luas dari manajemen, dan ada

⁴AT Soegito, *Manajemen Strategik*, UPGRI PRESS UPT Penerbitan Universitas PGRI, Semarang, 2015, hlm. 1.

juga yang memposisikan administrasi dibawah manajemen. Sedangkan orang yang menjajarkan istilah tersebut merujuk pada pemahaman bahwa kedua-keduanya merupakan suatu usaha penataan kelembagaan mulai dari merencanakan kegiatan, melaksanakan, mengawasi, mengevaluasi, dan melaporkan secara bertanggung jawab. Manajemen lebih bersifat operasional, tidak terlalu menyentuh daerah kebijakan (*policy*) atau lebih kepada suatu strategi mengelaborasi dan mengeksplorasi teknik dan metode penataan kelembagaan mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan penilaian.berikut ini merupakan definisi manajemen dari beberapa ahli:

- 1) Hoyle: *management is a continuous process through which members of an organization seek to coordinate their activities and utilize their resources in order to fulfil the various tasks of an organization as afficiently as possible.*
- 2) Hersey dan Blanchard merupakan suatu proses bagaimana pencapaian sasaran organisasi melalui kepemimpinan.
- 3) Stoner: manajemen merupakan proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Dengan demikian manajemen merupakan suatu proses yang kontinu yang bermuatan kemampuan dan ketrampilan khusus yang dimiliki oleh seseorang untuk melakukan suatu kegiatan baik secara perorangan ataupun bersama orang lain atau melalui orang lain dalam mengkoordinasi dan menggunakan segala sumber untuk mencapai tujuan organisasi secara produktif, efektif dan efisien.⁵

b. Fungsi Manajemen

Kehadiran manajemen dalam organisasi adalah untuk melaksanakan kegiatan agar suatu tujuan tercapai dengan efektif dan efisien. Secara tegas tidak ada rumusan yang sama dan berlaku umum untuk fungsi manajemen. Namun demikian, fungsi manajemen dapat di telaah dari aktivitas-aktivitas utama yang dilakukan para manajer yaitu perencanaan, pelaksanaan, dan penilaian.

⁵ Engkoswara dan Aan Komariah, *Administrasi Pendidikan*, CV. Alfabeta, Bandung, 2012, hlm. 87.

Fungsi manajemen yang sesuai dengan profil kinerja pendidikan secara umum adalah melaksanakan fungsi *planning, organizing, staffing, coordinating, leading, (facilitating, motivating, innovating), reporting, controlling*. Namun demikian dalam operasionalisasinya dapat dibagi dua yaitu: fungsi manajemen pada tingkat/level makro/messo seperti departemen dan dinas dengan melakukan fungsi manajemen secara umum pada level institusi pendidikan mikro yaitu sekolah yang menekankan pada fungsi *planning, organizing, motivating, innovating, controlling*.

Menurut sastrohadiwiryo fungsi-fungsi manajemen terdiri dari:

1) Perencanaan (*planning*)

Perencanaan adalah proses dari rangkaian kegiatan untuk menetapkan terlebih dahulu tujuan yang diharapkan pada suatu jangka waktu tertentu atau periode waktu yang telah ditetapkan. Serta tahapan yang harus dilalui untuk mencapai tujuan tersebut.

2) Pengorganisasian (*Organizing*)

Pengorganisasian adalah proses dan rangkaian kegiatan dalam pembagian pekerjaan yang direncanakan untuk diselesaikan oleh anggota kelompok pekerjaan, penentuan hubungan pekerjaan yang ada diantara mereka, serta pemeliharaan lingkungan dan fasilitas pekerjaan yang pantas.

3) Pengarahan (*Directing*)

Pengarahan adalah satu rangkaian kegiatan untuk memberi petunjuk atau instruksi dari seorang atasan kepada awahan atau beberapa bawahan, atau kepada orang yang diorganisasikan dalam kelompok formal dan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

4) Pemotivasian (*Motivating*)

Pemberian motivasi adalah suatu proses dan rangkaian kegiatan yang seorang manajer dalam memberikan inspirasi, semangat, dan kegirahan kerja serta dorongan kepada karyawan untuk dapat melakukan suatu kegiatan sebagaimana yang diharapkan.

5) Pengendalian (*Controlling*)

Pengendalian adalah suatu proses dan rangkaian kegiatan untuk mengusahakan agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan tahapan yang harus dilalui. Dengan demikian, apabila ada kegiatan yang tidak sesuai dengan rencana dan tahapan, perlu diadakan suatu tindakan perbaikan, (*corrective action*).

Fungsi perencanaan, pengorganisasian, penyusunan sta, pelaksanaan kegiatan dan pengawasan merupakan esensial pada setiap organisasi tidak terkecuali organisasi pendidikan. Namun dalam menginterpretasikan *actuating* pada dunia pendidikan lebih disesuaikan dengan karakteristik lembaga dunia pendidikan.

Dalam dunia pendidikan fungsi kepengawasan dilaksanakan sebagai bagian dari pelaksanaan manajerial. Pada level sekolah, pengawas lebih berperan sebagai “*quality assurance*” dengan tugas supervisi sebagai upaya pembinaan terhadap staf untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas pendidikan⁶

c. Manajemen Pendidikan

Manajemen Pendidikan dalam kamus bahasa Belanda-Indonesia disebutkan bahwa istilah manajemen berasal dari “*administratie*” yang berarti tata-usaha. Dalam pengertian manajemen tersebut, administrasi menunjuk pada pekerjaan tulis-menulis di kantor. Pengertian inilah yang menyebabkan timbulnya contoh-contoh keluhan kelambatan manajemen yang sudah disinggung, karena manajemen dibatasi lingkupnya sebagai pekerjaan tulis-menulis.⁷

- 1) Menurut Leonard D. White, manajemen adalah segenap proses, biasanya terdapat pada semua kelompok baik usaha negara, pemerintah atau swasta, sipil atau militer secara besar-besaran atau secara kecil-kecilan.
- 2) Menurut The Liang Gie, manajemen adalah segenap proses penyelenggaraan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu.

⁶Engkoswara dan Aan Komariah,. *Ibid*, hlm. 93.

⁷Siswanto, *Pengantar Pendidikan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2011, hlm. 70.

Lebih lanjut Mulyani A. Nurhadi menekankan adanya ciri-ciri atau pengertian *Manajemen Pendidikan* yang terkandung dalam definisi tersebut sebagai berikut :

- 1) Manajemen merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan yang dilakukan dari, oleh dan bagi manusia.
- 2) Rangkaian kegiatan itu merupakan suatu proses pengelolaan dari suatu rangkaian kegiatan pendidikan yang sifatnya kompleks dan unik yang berbeda dengan tujuan perusahaan untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya ; tujuan kegiatan pendidikan ini tidak terlepas dari tujuan pendidikan secara umum dan tujuan pendidikan yang telah ditetapkan oleh suatu bangsa.
- 3) Proses pengelolaan itu dilakukan bersama oleh sekelompok manusia yang tergabung dalam suatu organisasi sehingga kegiatannya harus dijaga agar tercipta kondisi kerja yang harmonis tanpa mengorbankan unsur-unsur manusia yang terlibat dalam kegiatan pendidikan itu.
- 4) Proses itu dilakukan dalam rangka mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, yang dalam hal ini meliputi tujuan yang bersifat umum (skala tujuan umum) dan yang diemban oleh tiap-tiap organisasi pendidikan (skala tujuan khusus).
- 5) Proses pengelolaan itu dilakukan agar tujuannya dapat dicapai secara efektif dan efisien.

Tujuan pokok mempelajari manajemen pendidikan adalah untuk memperoleh cara, teknik, metode yang sebaik-baiknya dilakukan, sehingga sumber-sumber yang sangat terbatas (seperti tenaga, dana, fasilitas, personal, material, maupun spritual) sanangat diperlukan untuk mencapai tujuan pendidikan secara efisien dan produktif.

Secara sederhana manajemen pendidikan adalah suatu lapangan dari studi dan praktek yang terkait dengan organisasi pendidikan. Manajemen pendidikan merupakan proses manajemen dalam pelaksanaan tugas pendidikan dengan mendayagunakan segala sumber secara efisien untuk mencapai tujuan secara efektif.

Dictionary of education mendefinisikan pendidikan sebagai (1) proses seseorang mengembangkan kemampuan, sikap dan tingkah laku dalam masyarakat. (2) proses sosial yang menyediakan lingkungan yang terpilih dan terkontrol untuk mengembangkan kemampuan sosial dan individu secara optimal.

Pada Undang-Undang pendidikan nasional No. 20 Tahun 2003 dinyatakan bahwa pendidikan adalah usaha sadar terencana untuk menciptakan suasana belajar agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, sikap sosial, dan ketrampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.

- 1) Bidang garapan peserta didik.
- 2) Bidang garapan tenaga kependidikan.
- 3) Bidang garapan kurikulum.
- 4) Bidang garapan sarana prasarana
- 5) Bidang garapan keuangan.
- 6) Bidang garapan kemitraan dengan masyarakat.
- 7) Bidang garapan bimbingan dan pelayanan khusus.

Mengadaptasi pengetahuan manajemen dari para ahli dapat dikemukakan bahwa manajemen pendidikan adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan usaha pendidik agar mencapai tujuan kependidikan yang telah ditetapkan.

Manajemen pendidikan adalah suatu penataan bidang garapan pendidikan yang dilakukan melalui aktivitas perencanaan, pengorganisasian, penyusunan staf, pembinaan, pengoordinasian, pengkomunikasian, pemotivasian, penganggaran, pengendalian, pengawasan, penilaian, dan pelaporan secara sistematis untuk mencapai tujuan pendidikan secara berkualitas.⁸

Manajemen dalam pendidikan diperlukan untuk mengantisipasi perubahan global disertai oleh kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi informasi. Perubahan itu sendiri sangat cepat dan pesat, sehingga perlu ada perbaikan yang berkelanjutan (*continous improvement*) di bidang pendidikan sehingga output

⁸Engkoswara dan Aan Komariah, *Loc cit.*, hlm. 88.

pendidikan dapat bersaing dalam era globalisasi seiring dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi khususnya teknologi informasi. Persaingan tersebut hanya mungkin dimenangkan oleh lembaga pendidikan yang tetap memperhatikan kualitas/mutu pendidikan dalam pengelolaannya.

Suatu sistem pendidikan dapat dikatakan berkualitas/bermutu, jika proses belajar-mengajar berlangsung secara menarik dan menantang sehingga peserta didik dapat belajar sebanyak mungkin melalui proses belajar yang berkelanjutan. Proses pendidikan yang bermutu akan membuahkan hasil pendidikan yang bermutu dan relevan dengan pembangunan. Untuk mewujudkan pendidikan yang bermutu dan efisien perlu disusun⁹ dan dilaksanakan program-program pendidikan yang mampu membelajarkan peserta didik secara berkelanjutan, karena dengan kualitas pendidikan yang optimal, diharapkan akan dicapai keunggulan sumber daya manusia yang dapat menguasai pengetahuan, keterampilan dan keahlian sesuai dengan ilmu pengetahuan dan teknologi yang terus berkembang.

Oleh karena itu demi tercapainya tujuan pendidikan yang berkualitas, diperlukan manajemen pendidikan yang dapat menggerakkan segala sumber daya pendidikan. Manajemen pendidikan itu terkait dengan manajemen peserta didik yang isinya merupakan pengelolaan dan juga pelaksanaannya.

Menurut Handoko pentingnya manajemen dalam kehidupan ini disebabkan beberapa hal, antara lain:

- 1) Pekerjaan itu berat dan sulit untuk dikerjakan sendiri sehingga diperlukan pembagian kerja.
- 2) Perusahaan akan berhasil baik jika manajemen diterapkan dengan baik.
- 3) Manajemen merupakan suatu pedoman pikiran dan tindakan.
- 4) Manajemen perlu untuk kemajuan dan pertumbuhan.
- 5) Manajemen mengakibatkan pencapaian tujuan secara teratur.
- 6) Manajemen selalu dibutuhkan dalam setiap kerjasama sekelompok orang.

⁹Brantas, *Dasar-Dasar Manajemen*, Alfabeta, Jakarta, 2009, hlm. 28.

d. Tingkatan Manajemen Pendidikan

Tingkatan manajemen dalam organisasi akan membagi tingkatan manajer menjadi 3 tingkatan :

1) *Top manager* (Manajer Puncak)

Dikatakan top manager karena mereka berada dipuncak tingkat Manajerial . Mereka adalah orang-orang yang memegang jabatan tinggi dalam suatu organisasi, mereka bertanggung jawab secara menyeluruh terhadap Manajemen organisasi yang bersangkutan.¹⁰ Fungsi utama dari seorang manajer adalah pelaksana dari fungsi-fungsi manajer yang bekerja dengan menggerakkan orang lain dan mengkoordinasikan kegiatan mereka sesuai dengan tingkatannya, masing-masing untuk mencapai tujuan organisasi.

Tugas/peranannya adalah menetapkan kebijakan operasional dan mengarahkan organisasi dalam berinteraksi dengan lingkungannya baik mikro maupun makro. Contoh di lingkungan pendidikan adalah setingkat rektor dan pembantu rektor, Dekan dan pembantu Dekan, Ketua dan pembantu Ketua untuk perguruan tinggi, Kepala sekolah untuk sekolah menengah atas, sekolah menengah pertama atau sekolah dasar dan lain-lain.

2) *Midle Manager* (Manajer Menengah)

Manager yang memiliki tugas berbeda namun masih membawahi manajer yang lain adalah manajer menengah.

Mereka bertanggung jawab untuk mengarahkan kegiatan-kegiatan yang sifatnya mengimplementasikan kebijakan organisasi dan mencari keseimbangan antara tuntutan atasannya dan kemampuan para bawahannya. Pada tingkatan manajer menengah mereka harus memiliki keterampilan teknis dan keterampilan manusiawi.

Contoh di lingkungan tingkat perguruan tinggi ada pejabat setingkat Ketua Jurusan, atau dalam jabatan eselonering, mereka adalah pejabat eselon III Kepala Bagian Administrasi, dan kepala Tata Usaha di lingkungan sekolah.

¹⁰Rohiat, *Manajemen Sekolah Teori Dasar dan Praktek*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 11.

3) *First Line Manager* (Manajer Garis Pertama)

Orang-orang yang berada ditingkat paling bawah hirarki organisasi. Mereka tidak membawahi manajer lain, melainkan langsung membawahi para karyawan operasional. Mereka bertugas mengarahkan dan mengawasi para pegawai operasional serta bertanggung jawab terhadap kelancaran pekerjaan para pegawainya.¹¹

Tugas dan aktivitasnya lebih banyak pada fungsi “*directing/ actuating dan controlling* daripada ke fungsi *planning* dan *organizing*”. Hal ini disebabkan manajer garis pertama, merupakan manajer operasional yang langsung memimpin para pekerja operasional. Ketrampilan manajer ini lebih diutamakan kemampuan teknis (spesialisasinya), daripada kecakapan manajerialnya.¹²

Contoh dari lingkungan pendidikan adalah pejabat setingkat Eselon IV yang langsung membawahi para pegawai.

e. Fungsi Manajemen Pendidikan.

Fungsi manajemen sebagai suatu karakteristik dari pendidikan muncul dari kebutuhan untuk memberikan arah kepada perkembangan, baik secara kualitatif maupun kuantitatif dalam operasional sekolah. Kerumitan yang meningkat karena luas dan banyaknya program telah mendorong usaha untuk merinci dan mempraktikkan prosedur administrasi dengan sistematis. Usaha ini telah menghasilkan uraian tentang praktik-praktik yang berhasil dan prangkat-prangkat asas yang konstruktif.¹³

Kontribusi manajemen pendidikan terhadap keberhasilan dan kegagalan belajar siswa adalah 32%. Dengan bertumpu pada landasan tersebut, pendidikan memulai usahanya dengan sungguh-sungguh untuk mengembangkan suatu teori dan ilmu administrasi pendidikan.¹⁴

¹¹Musfirotun Yusuf, *Manajemen Pendidikan*, STAIN Pekalongan Press, Pekalongan, 2012, hlm.17.

¹²Malayu S.P Hasibuan, *Manajemen: Dasar, Pertimbangan, dan Masalah*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2011, hlm. 40.

¹³Rohiat, *Manajemen Sekolah Teori Dasar dan Praktik*, Refrika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 14.

¹⁴Rohiat, *Ibid.*

Istilah manajemen berhubungan dengan usaha untuk tujuan tertentu dengan jalan menggunakan sumber daya-sumber daya yang tersedia dalam organisasi/lembaga pendidikan Islam dengan cara yang sebaik mungkin.¹⁵

Manajemen bukan hanya mengatur tempat melainkan lebih dari itu adalah mengatur orang per orang. Dalam mengatur orang, diperlukan senidengan sebaik-baiknya sehingga kepala-kepala sekolah yang baik adalah kepala yang mampu menjadikan setiap pekerja menikmati pekerjaan mereka. Jika setiap orang yang bekerja dapat menikmati pekerjaan mereka, hal itu menandakan keberhasilan seorang kepala sekolah.¹⁶

Di dalam proses manajemen digambarkan fungsi-fungsi manajemen secara umum yang ditampilkan ke dalam perangkat organisasi dan mulai dikenal dengan teori manajemen klasik. Para ahli manajemen mempunyai perbedaan pendapat dalam merumuskan proses manajemen sebagaimana prnjelasan berikut:¹⁷

- 1) Menurut skinner, fungsi manajemen meliputi: *planning, organizing, staffing, directing and controlling*.
- 2) Steppen P.Robbin, fungsi manajemen meliputi: *planning, organizing, leading, and controlling*.
- 3) Gulick mengedepankan proses manajemen mulai dari *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, dan budgeting*.
- 4) Fayol yang dikenal sebagai bapak manajemen ilmiah (*scientific Managemen*) mengedepankan proses manajemen sebagai berikut: *planning, organizing, commanding, coordinating, controlling*.

Berdasarkan proses manajemen sebagaimana telah dikemukakan oleh para ahli tersebut di atas, para pakar maajemen pada era sekarang mengabstraksikan proses manajemen menjadi proses yaitu: *planning, organizing, actuating, controlling, (POAC)*. Empat proses ini digambarkan dalam bentuk siklus karena adanya saling ketertarikan antara proses yang pertama dan berikutnya, begitu juga

¹⁵Sulistyorini, *Manajemen Pendidikan Islam*, Teras, Yogyakarta, 2009, hlm. 26.

¹⁶Sulistyorini, *Ibid*.

¹⁷Sulistyorini, *Ibid*, hlm. 27.

setelah pelaksanaan *controlling* Lazimnya dilanjutkan dengan membuat *Planning* baru.¹⁸

Dalam hal ini para pakar manajemen pendidikan Islam merumuskan proses manajemen pendidikan Islam menjadi perencanaan pendidikan Islam dan pengawasan pendidikan Islam. Siklus proses manajemen pendidikan Islam ini juga dapat digambarkan sebagai berikut:¹⁹

1) Perencanaan Pendidikan

Perencanaan merupakan fungsi yang paling awal dari keseluruhan fungsi manajemen sebagaimana banyak dikemukakan oleh para ahli. Perencanaan adalah proses kegiatan yang menyiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu.²⁰

Dalam manajemen Islam disebutkan bahwa semua tindakan Rasulullah selalu membuat perencanaan yang teliti. Mengenai kewajiban untuk membuat perencanaan yang teliti ini, banyak terdapat di dalam ayat Al-Qur'an, baik secara tegas maupun secara sindiran (*kinayah*) agar sebelum mengambil sesuatu tindakan haruslah di buat perencanaan.

Firman Allah:

وَأَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَاحْذَرُوا فَإِن تَوَلَّيْتُمْ فَأَعْلَمُوا أَنَّمَا عَلَى رَسُولِنَا الْبَلَاغُ الْمُبِينُ

(٩٢)

Artinya: dan taatlah kamu kepada Allah dan taatlah kamu kepada Rasul-Nya) dan berhati-hatilah. jika kamu berpaling, Maka ketahuilah bahwa Sesungguhnya kewajiban Rasul Kami, hanyalah menyampaikan (amanat Allah) dengan terang.(Al Maidah: 92)²¹

Proses manajemen pada dasarnya adalah perencanaan segala sesuatu secara sistematis melahirkan keyakinan yang berdampak pada melakukan sesuatu sesuai dengan aturan serta memiliki manfaat, seperti yang terdapat pada hadits riwayat

¹⁸ Sulistyorini, *Ibid*.

¹⁹ Sulistyorini, *Ibid*, hlm. 28.

²⁰ Didin Kurmiadin dan imam machali, *Manajemen Pendidikan Konsep dan Prinsip Pengelolaan Pendidikan*. Ar-Ruzz, Jogjakarta, 2012, hlm. 35.

²¹ *Al Quran dan Terjemahnya Mushaf Khadijah*, PT. Insan Media Pustaka, Jakarta, 2013, hlm 123.

Tirmidzi yang artinya “ *diantara baiknya, indahnya ke Islam seseorang adalah yang selalu meninggalkan perbuatan yang tidak ada manfaatnya*”²²

Perbuatan yang tidak ada manfaatnya adalah sama dengan perbuatan yang tidak pernah direncanakan. Jika perbuatan itu tidak pernah direncanakan, maka tidak termasuk dalam kategori manajemen pendidikan Islam yang baik.²³

Perencanaan merupakan suatu proses berpikir. Di sini Nabi menyatakan bahwa berpikir itu adalah ibadah. Jadi, sebelum kita melakukan sesuatu wajiblah dipikirkan terlebih dahulu. Ini berarti bahwa semua pekerjaan harus diawali dengan perencanaan. Tuhan memberikan kepada kita akal dan ilmu guna melakukan suatu ikhtiar, untuk menghindari kerugian dan kegagalan. Ikhtiar disini adalah suatu konkretisasi atau perwujudan dari proses berpikir, dan merupakan konkretisasi dari suatu perencanaan.²⁴

2) Pengorganisasian Pendidikan

Pengorganisasian merupakan lanjutan dan fungsi perencanaan dalam sebuah sistem manajemen. Pengorganisasian bisa dikatakan sebagai “urat nadi” bagi seluruh organisasi atau lembaga. Oleh karena itu, pengorganisasian sangat berpengaruh terhadap berlangsungnya suatu organisasi atau lembaga, termasuk di dalamnya lembaga pendidikan.²⁵

Pengorganisasian adalah suatu mekanisme atau suatu struktur, yang dengan struktur itu semua subjek, perangkat lunak dan perangkat keras yang kesemuanya dapat bekerja secara efektif, dan dapat dimanfaatkan menurut fungsi dan proposinya masing-masing. Adanya inisiatif, sikap yang kreatif dan produktif dari semua anggota pendidikan Islam dari pangkat yang serendah-rendahnya sampai yang tertinggi akan menjamin organisasi pendidikan Islam berjalan dengan baik.²⁶

Firman Allah:

وَلِكُلِّ دَرَجَاتٍ مِّمَّا عَمِلُوا ... (۱۳۲)

²² Sulistyorini, *Ibid*.

²³ Sulistyorini, *Ibid*, hlm. 29.

²⁴ Sulistyorini, *Ibid*

²⁵ B. Suryosubroto. *Manajemen Pendidikan di Sekolah*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hlm. 47.

²⁶ Sulistyorini, *op. cit.* hlm. 29

“Setiap orang mempunyai tingkatan menurut pekerjaannya masing-masing: (surah Al-An’am: 132)²⁷

Firman Allah:

وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللّٰهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ (١٠٥)

“Bekerjalah kamu nanti Allah akan memperlihatkan bukti pekerjaan kalian masing-masing” (surah At-Taubah: 105)²⁸

Dalil-dalil di atas dari nash al-qur’an yang dengan tegas dan jelas menunjukkan bahwa manusia dalam prakteknya berkarya menurut kecakapan masing-masing. Kecakapan mereka, baik berupa ilmu yang dipunyainya maupun sebagai pengalaman, akan menempatkan mereka pada posisi tertentu. Hal ini dalam posisi Ilmu konomi disebut *division of labour* (pembagian kerja). Pembagian kerja itu pada akhirnya menjurus menjadi spesialisasi, akibat perbedaan kecakapan, perbedaan ilmu dan ketrampilan masing-masing.²⁹

Sewaktu Rasulullah membentuk atribut-atribut Negara dalam kedudukan beliau sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, beliau membentuk organisasi yang didalamnya terlibat para sahabat beliau yang beliau tempatkan pada kedudukan menurut kecakapan dan ilmu masing-masing.³⁰

Kita tidak dapat memungkiri bahwa Rasulullah itu adalah seorang organisatoris ulung, administrator yang jenius, dan pendidik yang baik yang menjadi turutan dan panutan, karena beliau berfungsi sebagai panutan yang baik (*uswatun hasanah*).³¹

3) Penggerakkan Pendidikan

Penggerakan (*actuating*) adalah salah satu fungsi manajemen yang berfungsi untuk merealisasikan hasil perencanaan dan pengorganisasian. *Actuating* adalah upaya untuk menggerakkan atau mengarahkan tenaga kerja (*man power*) serta mendayagunakan fasilitas yang ada dimaksud untuk melaksanakan pekerjaan secara bersama. *Actuating* dalam organisasi juga bisa diartikan sebagai

²⁷ *Al Quran dan Terjemahnya Mushaf Khadijah*, hlm. 145.

²⁸ *Al Quran dan Terjemahnya Mushaf Khadijah*, hlm. 203.

²⁹ Sulistyorini, *Loc. cit.* hlm. 30.

³⁰ Sulistyorini, *Ibid.*

³¹ Sulistyorini, *Ibid.*

keseluruhan proses pemberian motif bekerja secara sungguh-sungguh demi tercapainya tujuan organisasi. Fungsi penggerakan ini menempati posisi yang penting dalam merealisasikan segenap tujuan organisasi.³²

Actuating merupakan fungsi manajemen yang kompleks dan merupakan ruang lingkup yang cukup luas serta sangat berhubungan erat dengan sumber daya manusia yang pada akhirnya *actuating* merupakan pusat sekitar aktivitas-aktivitas manajemen. Penggerakkan (*Actuating*) pada hakekatnya adalah menggerakkan orang-orang untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien.³³

Penggerakkan/*actuating* merupakan kemampuan seseorang untuk memberikan kegairahan, kegiatan, pengertian, sehingga orang lain mau mendukung dan bekerja dengan sukarela untuk mencapai tujuan organisasi/lembaga pendidikan Islam sesuai dengan tugas yang dibebankan kepadanya.³⁴

Mereka dapat digerakkan dengan sukarela, dan dapat merasakan bahwa pekerjaan itu adalah kewajibannya yang harus dikerjakan dengan suka rela seperti pekerjaannya sendiri. Dengan adanya rasa memiliki (*sense of belonging*), dan ikut bertanggung jawab, mereka akan kecewa jika gagal, sebaliknya mereka akan merasa bahagia jika tujuan berhasil dicapai. Jika perasaan mereka sudah demikian berarti fungsi motivasi pemimpin berhasil.³⁵

Fungsi *actuating* berhubungan erat dengan sumber daya manusia, oleh karena itu seorang pemimpin pendidikan Islam dalam membina kerjasama, mengarahkan dan mendorong kegairahan kerja para bawahannya perlu memahami faktor-faktor manusia dan pelakunya.³⁶

Pada suatu lembaga pendidikan Islam, kepemimpinan efektif hendaknya memberikan arah kepada usaha dari semua personil dalam mencapai tujuan lembaga pendidikan Islam. Tanpa kepemimpinan atau bimbingan, hubungan antara

³²B. Suryosubroto, *op cit.*

³³Sulistyorini, *Loc cit.* hlm. 31.

³⁴Sulistyorini, *Ibid.*

³⁵Sulistyorini, *Ibid.*

³⁶Sulistyorini, *Ibid.*

tujuan perseorangan dengan tujuan organisasi bisa kendur. Ini bisa membawa kepada situasi terhadap orang-orang yang bekerja untuk mencapai tujuan pribadi mereka, sedang organisasi sendiri tidak efektif dalam mencapai tujuan-tujuannya.³⁷

Muhammad Munir di dalam bukunya yang berjudul *Manajemen Sekolah: Dasar-Dasar-Dasar dan Pelaksanaannya*, mengatakan, “Penggerakkan tidak hanya dengan kata-kata yang manis atau sekedar basa-basi yang diucapkan kepada orang lain. Lebih dari itu, penggerakkan adalah pemahaman mendalam akan berbagai kemampuan, kesanggupan, keadaan, motivasi, dan kebutuhan orang lain. Selanjutnya, menjadikan semua faktor tersebut sebagai sarana penggerak mereka dalam bekerja secara bersama-sama sebagai suatu kelompok. Sekaligus berupaya mewujudkan tujuan yang sama di dalam situasi saling pengertian, saling kerja sama, saling kasih sayang, dan saling mencintai.”³⁸

4) Pengawasan Pendidikan

Titik tolak yang digunakan dalam membahas pengawasan sebagai salah satu fungsi organik manajemen adalah definisi yang mengatakan bahwa pengawasan merupakan “proses pengamatan dari seluruh kegiatan organisasi guna lebih menjamin bahwa semua pekerjaan yang sedang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah di tentukan sebelumnya”. Sebagai fungsi organik, pengawasan merupakan salah satu tugas yang mutlak diselenggarakan oleh semua orang yang menduduki jabatan manajer, mulai dari manajer puncak hingga para menejer rendah yang secara langsung mengendalikan kegiatan-kegiatan teknik yang diselenggarakan oleh semua petugas oprasional.³⁹

Controlling (pengawasan) merupakan langkah penentu terhadap apa yang harus dilaksanakan, sekaligus menilai dan memperbaiki, sehingga pelaksanaannya sesuai dengan rencana, serta terwujudnya secara efektif dan efisien.⁴⁰

Controlling (pengawasan) adalah suatu usaha untuk meneliti kegiatan-kegiatan yang telah dan akan dilaksanakan. Pengawasan berorientasi pada objek

³⁷ Sulistyorini, *Ibid*, hlm. 32

³⁸ Sulistyorini, *Ibid*

³⁹ Daryanto, *Loc cit.*, hlm. 90.

⁴⁰ Sulistyorini, *Loc. cit.*

yang dituju (pendidikan Islam) dan merupakan alat untuk menyuruh orang bekerja menuju sasaran yang ingin dicapai.⁴¹

Menurut Siagian fungsi pengawasan yaitu upaya penyesuaian antara rencana yang telah disusun dengan pelaksanaan atau hasil yang benar-benar dicapai. Untuk mengetahui hasil yang dicapai benar-benar sesuai dengan rencana yang telah disusun diperlukan informasi tentang tingkat pencapaian hasil. Informasi ini dapat diperoleh melalui komunikasi dengan bawahan, khususnya laporan dari bawahan atau observasi langsung. Apabila hasil tidak sesuai dengan standart yang ditentukan, pimpinan dapat meminta informasi tentang masalah yang dihadapi. Di samping itu, untuk menghindari kesalahpahaman tentang arti, maksud dan tujuan pengawasan antara pengawas dengan yang diawasi perlu dipelihara jalur komunikasi yang efektif dan bernilai dalam arti bebas dari prasangka buruk dan dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna.⁴²

Proses dasar pengawasan terdiri atas tiga tahap, yaitu

1) Penentuan standar hasil kerja

Standar hasil kerja merupakan hal yang amat penting ditentukan karena terhadap standar itulah hasil pekerjaan dihadapkan dan diuji. Missal, dalam arti kuantitas barang yang dihasilkan suatu perusahaan, jumlah jam kerja yang digunakan.

2) Pengukuran hasil pekerjaan.

Perlu ditekankan terlebih dahulu bahwa karena pengawasan ditujukan kepada seluruh kegiatan yang sedang berlangsung sering tidak mudah melakukan pengukuran hasil prestasi kerja para anggota organisasi secara tuntas dan final.

3) Koreksi terhadap penyimpangan.

Meskipun bersifat sementara, tindakan koreksi terhadap gejala penyimpangan, penyelewengan, dan pemborosan harus bisa stabil.⁴³

⁴¹ Sulistyorini, *Ibid* .

⁴² Sulistyorini, *Ibid*, hlm. 33.

⁴³ Daryanto, *loc cit.*, hlm. 91.

2. Konsep Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi adalah pelaksanaan atau penerapan, pertemuan kedua ini bermaksud mencari bentuk tentang hal yang di sepakati dulu.⁴⁴ Mazmanian dan Sabatier arti implementasi kebijakan adalah pelaksana keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang. Namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan eksekutif yang penting atau badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin di capai dengan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya.⁴⁵

Sedangkan menurut Van Meter dan Van Horn mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Sehingga dengan mengorganisir, seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, Unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan.

Tahapan implementasi merupakan peristiwa yang berhubungan dengan apa yang terjadi setelah suatu perundang-undangan ditetapkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan dengan membentuk output yang jelas dan dapat diukur. Dengan demikian tugas implementasi kebijakan sebagai suatu

⁴⁴Pusat bahasa departemen pendidikan nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi ketiga, Balai pustaka, Jakarta, 2007, hlm. 427.

⁴⁵Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hlm. 68.

penghubung yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan mencapai hasil melalui aktivitas atau kegiatan dan program pemerintah.⁴⁶

Menurut Robert Nakamura dan Frank Smallwood hal-hal yang berhubungan dengan implementasi kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menerjemahkan ke dalam keputusan-keputusan yang bersifat khusus.⁴⁷ Sedangkan menurut Pressman dan Wildavsky, implementasi diartikan sebagai interaksi antara penyusunan tujuan dengan sarana-sarana tindakan dalam mencapai tujuan tersebut, atau kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya.⁴⁸

Jones menganalisis masalah implementasi Kebijakan dengan mendasarkan pada konsepsi kegiatan-kegiatan fungsional. Jones mengemukakan beberapa dimensi dan implementasi pemerintahan mengenai program-program yang sudah disahkan, kemudian menentukan implementasi, juga membahas aktor-aktor yang terlibat, dengan memfokuskan pada birokrasi yang merupakan lembaga eksekutor. Jadi Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang akan dan dapat dilakukan. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program kedalam tujuan kebijakan yang diinginkan.

Selanjutnya, dalam memahami suatu proses kebijakan, terdapat aspek yang sangat penting yaitu implementasi kebijakan. Tolak ukur keberhasilan suatu kebijakan adalah pada tahap implementasi. Implementasi kebijakan lebih bersifat kegiatan praktis, termasuk didalamnya mengeksekusi dan mengarahkan. Dengan demikian, implementasi kebijakan dapat disebut sebagai rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah sebuah kebijakan ditetapkan, baik yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah strategik, maupun oprassional yang

⁴⁶ Tangkilisan, Hessel Nogi. S. *Implementasi Kebijakan Publik*. Lukman Offset. Jakarta, 2003, hlm. 9.

⁴⁷ Tangkilisan, Hessel Nogi. S., *Ibid*, hlm. 17.

⁴⁸ Tangkilisan, Hessel Nogi. S., *Ibid*,

tempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijakan menjadi kenyataan, guna menjadi sasaran dari kebijakan yang telah ditetapkan tersebut.⁴⁹

Tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi keputusan adalah:

- 1) Penafsiran yaitu merupakan kegiatan yang menterjemahkan makna program kedalam pengaturan yang dapat diterima dan dapat dijalankan.
- 2) Organisasi yaitu merupakan unit atau wadah untuk menempatkan program ke dalam tujuan kebijakan.
- 3) Penerapan yang berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, upah, dan lain-lainnya.⁵⁰

b. Proses Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan baru akan terlihat pengaruhnya setelah kebijakan tersebut dilaksanakan. Hal ini menunjukkan bahwa proses pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu tahap penting dalam menentukan proses perumusan kebijakan selanjutnya. Sebab, berhasil tidaknya suatu kebijakan dalam mencapai tujuannya ditentukan dalam pelaksanaannya. Berhasil atau tidaknya suatu kebijakan akan ditentukan oleh banyak faktor.

Solichin wahid mengemukakan faktor–faktor yang menyebabkan berhasil tidaknya suatu kebijakan antara lain:

- 1) Kompleksitas kebijakan yang telah dirumuskan.
- 2) Kejelasan rumusan masalah dan alternatif pemecahan masalah.
- 3) Sumber – sumber potensial yang mendukung.
- 4) Keahlian pelaksanaan kebijakan.
- 5) Dukungan dari khalayak sasaran
- 6) Efektivitas dan efisiensi birokrasi.

Politic and policies Implementation in the third World karya Grindle di jelaskan bahwa keberhasilan proses implementasi suatu kebijakan tergantung pada kegiatan yang telah dirancang dan pembiayaan yang cukup memadai, di samping dipengaruhi pula oleh dua hal yaitu: (1) *Content of Policy*, yang terdiri dari:

⁴⁹ Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pembaruan Pendidikan, konsep, teori, dan model*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 41.

⁵⁰ Tangkilisan, Hessel Nogi. S.. *loc cit.*, hlm. 18.

interests affected; type of benefits; extent of change envisioned; site of decision making; program implementators; resources committed. (2) context of implementation, yang terdiri dari: power, interest, and strategies of actors involved; institutions and regime characteristics; compliance and responsiveness.

Konteks implementasi kebijakan desentralisasi pemerintahan, Rondinelli & Cheema memperkenalkan teori implementasi kebijakan yang orientasinya lebih menekankan kepada hubungan pengaruh faktor-faktor implementasi kebijakan desentralisasi terhadap lembaga daerah di bidang perencanaan dan administrasi pembangunan. Ada dua pendekatan dalam proses implementasi kebijakan yang sering dikacaukan.

Pertama, the compliance approach, yaitu yang menganggap implementasi itu tidak lebih dari soal teknik, rutin. Ini adalah suatu proses pelaksanaan yang tidak mengandung unsur-unsur politik yang perencanaannya sudah ditetapkan sebelumnya oleh para pimpinan politik (*political leaders*).

Kedua, the political approach. Pendekatan yang kedua ini sering disebut sebagai pendekatan politik yang mengandung "*administration as an integral part of the policy making process in which politics are refined, reformulated, or even abandoned in the process of implementing them*".

Administrasi dan manajemen merupakan bagian integral yang tidak terpisahkan dari proses penetapan kebijakan. Kebijakan dibuat karena tuntutan administrasi, dan pada saat kebijakan akan di implementasikan di situlah manajemen berperan.⁵¹

c. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A.Gun, yaitu :

⁵¹ Yoyon Bahtiar Irianto, *Loc cit*, hlm. 44.

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
- 2) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- 4) Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal
- 5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungannya
- 6) Hubungan saling ketergantungan kecil
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- 8) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
- 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
- 10) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward yang dikutip oleh Budi winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

- 1) Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*).

Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.

Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas.

Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

2) Sumber-sumber.

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

3) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

4) Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta.

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Budi Winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yaitu:

1) Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan.

Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

2) Sumber-sumber Kebijakan

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

3) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.

4) Karakteristik badan-badan pelaksana

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

5) Kondisi ekonomi, sosial dan politik

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

6) Kecenderungan para pelaksana

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan.

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan public dikarenakan :

- 1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
- 2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
- 3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
- 4) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
- 5) Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan

Keberhasilan implementasi kebijakan program dan ditinjau dari tiga faktor yaitu:

- 2) Prespektif kepatuhan (*compliance*) yang mengukur implementasi dari kepatuhan atas mereka.
- 3) Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan.

- 4) Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.⁵²

Faktor penghambat implementasi kebijakan

Implementasi kebijakan yang gagal disebabkan beberapa faktor:

- 1) Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi

- 2) Isi Kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. *Keempat*, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

- 3) Dukungan

Implementasi kebijakan publik akan sangat sulit bila pada pelaksanaannya tidak cukup dukungan untuk kebijakan tersebut.

- 4) Pembagian Potensi

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian

⁵² Tangkilisan, Hessel Nogi. S., *Loc cit*, hlm. 21.

wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya embatasanpembatasan yang kurang jelas.

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya.

Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

- 1) Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan public yang bersifat kurang mengikat individu-individu;
- 2) Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah;
- 3) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum;
- 4) Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik;
- 5) Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompokkelompok tertentu dalam masyarakat.

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan public tidaklah efektif.⁵³

⁵³ Tangkilisan, Hessel Nogi. S., *Ibid*, hlm. 22.

5) Mengatasi penghambat implementasi kebijakan.

Menurut Van Meter dan Van Horn, prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut.

Peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijakan publik. Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu :

- 1) Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.
- 2) Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguangangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/peraturan hukum.
- 3) Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.
- 4) Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundangundangan.

B. Penelitian Terdahulu

Memperjelas posisi peneliti dalam penelitian ini, perlu ditinjau beberapa penelitian yang pernah dilakukan oleh peneliti lain, antara lain:

Tesis yang di tulis Syaroni yang berjudul “*Manajemen Pendidikan Tinggi Islam (Studi Kasus Terhadap Pengelolaan Pendidikan Tinggi Islam UNISNU Jepara)*”. Dalam tesis ini dijelaskan bahwa upaya meningkatkan mutu pendidikan yakni dengan manajemen pengelolaan pendidikan seperti kepemimpinan perguruan tinggi, serta pembinaan dosen dan karyawan. Persamaan penelitian yang diangkat peneliti dengan tesis ini adalah sama-sama membahas tentang analisa pengelolaan pendidikan. Sedangkan perbedaannya terletak pada pembahasannya yakni dalam tesis yang akan diangkat peneliti obyeknya di yayasan Mafatihul Ulum sedangkan dalam tesis tersebut obyeknya di perguruan Tinggi Islam.⁵⁴

Tesis yang ditulis oleh Iyus Herdiana Saputra yang berjudul “*Manajemen Pendidikan Pesantren Darul Hikmah Kutoharjo Jawa Tengah*” di Tesis ini di jelaskan bahwa manajemen pendidikan pesantren akan berpengaruh dengan kualitas pendidikannya.⁵⁵ Persamaan penelitian yang diangkat peneliti dengan tesis ini adalah manajemen pendidikan di pesantren akan meningkatkan kualitas pendidikannya. Sedangkan perbedaannya adalah tempat penelitian peneliti di yayasan pendidikan dan tempat yang diangkat dalam tesis tersebut di pesantren.

Tesis yang di tulis Burhan Nudin yang berjudul “*Manajemen Humas dalam Meningkatkan Pengelolaan Pendidikan di SD Muhammadiyah Kadisoka Kalasan Sleman*” tesis ini membahas tentang manajemen humas dalam meningkatkan pengelolaan pendidikan⁵⁶ persamaan dengan apa yang dikaji peneliti dengan tesis ini adalah objek penelitian sama manajemen pengelolaan pendidikan.

⁵⁴Syaroni, Tesis Judul, *Manajemen Pendidikan Tinggi Islam (Studi Kasus Terhadap Pengelolaan Pendidikan Tinggi Islam UNISNU Jepara)*, Pascasarjana Manajemen Pendidikan Islam IAIN Walisongo Semarang 2010, hlm. 87.

⁵⁵Iyus Herdiana Saputra, Tesis Judul, *Manajemen Pendidikan Pesantren Darul Hikmah Kutoarjo Jawa Tengah*, Pascasarjana Manajemen dan Kebijakan Pendidikan Islam UIN Sunan Kali Jaga, Yogyakarta, 2013, hlm. 37.

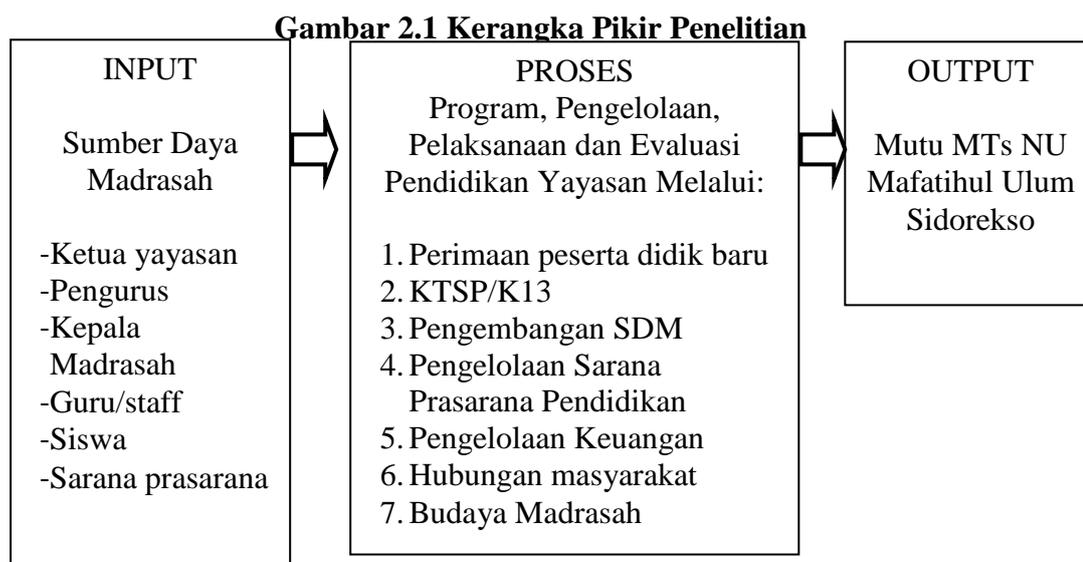
⁵⁶Burhan Nudin, Tesis Judul “*Manajemen Humas dalam Meningkatkan Pengelolaan Pendidikan di SD Muhammadiyah Kadisoka Kalasan Sleman*” Pascasarjana Manajemen dan Kebijakan Pendidikan Islam UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2015, hlm. 101.

Perbedaannya adalah dalam tesis ini membahas tentang humas sedangkan pada tesis peneliti membahas tentang pengelolaan administrasinya.

Tesis yang ditulis Teguh yang berjudul “*Prilaku Kepemimpinan Kepala Sekolah dalam Peningkatan Partisipasi Kerja Guru di Sekolah Dasar Negeri Watukarung Kecamatan Pringkuku kabupaten Pacitan.*” tesis ini membahas tentang mendiskripsikan kepemimpinan kepala sekolah dalam meningkatkan partisipasi kerja guru⁵⁷ persamaan apa yang dikaji peneliti dengan tesis ini adalah objek penelitian sama kepemimpinan kepala sekolah. Perbdaan adalah tesis ini membahas tentang prestasi kerja guru sedangkan pada tesis peneliti tentang manajemen pendidikannya.

C. Kerangka Berfikir Penelitian

Fokus pada penelitian ini adalah pada program, pengelolaan, pelaksanaan dan evaluasi pendidikan di MTs NU Mafatihul Ulum Sidorekso. Penting kiranya yayasan/madrasah selalu berupaya meningkatkan mutu lembaga pendidikannya sehingga dapat melahirkan lulusan yang bermutu sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat maupun siswa itu sendiri. Keberhasilan kepala madrasah dalam upaya untuk meningkatkan mutu madrasah dipengaruhi oleh input dan proses yang berlangsung. Sehingga kala digambarkan sebagai berikut :



⁵⁷Teguh, Tesis Judul, *Prilaku Kepemimpinan Kepala Sekolah dalam Peningkatan Partisipasi Kerja Guru di Sekolah Dasar Negeri Watukarung Kecamatan Pringkuku kabupaten Pacitan*. Pascasarjana Manajemen Pendidikan Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta, 2014, hlm. 98.

Gambar 2.1 Berdasarkan gambar diatas di ketahui bahwa pelaksanaan manajemen pendidikan di MTs NU Mafatihul Ulum Sidorekso terdapat tiga alur dalam penelitian ini yaitu: Pertama input dalam hal input MTs NU memberikan tugas pokok dalam setiap pelaksanaan pembelajaran di MTs. Adapun dari peran ketua Yayasan dalam pelaksanaan manajemen pendidikan di MTs adalah pengurus, Kepala Madrasah, Guru/Staf dan Siswa. Kedua proses dalam hal proses madrasah memberikan tugas pokok kepada kepala madrasah. Adapun dari peran ketua Yayasan dalam pelaksanaan manajemen pendidikan di MTs adalah pada saat penerimaan peserta didik baru, perkembangan kurikulum seperti KTSP/K13, perkembangan SDM, pengelolaan sarana prasarana pendidikan, pengelolaan keuangannya, hubungan antara masyarakat dan budaya madrasah. Ketiga, output dalam hal output Madrasah memberikan tugas pokok kepada kepala. Adapun dari peran ketua Yayasan Mafatihul Ulum dalam pelaksanaan manajemen pendidikan di MTs NU Mafatihul Ulum Sidorekso adalah mulai dari sumber daya Yayasan kemudian sistem pelaksanaannya sistem manajemen pendidikan di Yayasan akan menghasilkan Mutu Yayasan Mafatihul Ulum Sidorekso.

Bahwa input dari penelitian ini adalah tersedianya sumber daya yayasan seperti ketua yayasan, pengurus, kepala madrasah, guru dan staf yang professional dalam melaksanakan tugasnya, banyaknya siswa, kurikulum, dan sarana prasarana yang menunjang proses pembelajaran siswa. Sementara proses yang dilakukan dalam sistem manajemen pendidikan di yayasan untuk meningkatkan mutu madrasah antara lain melalui : penerimaan siswa baru, KTSP/K13, pengembangan guru dan staf, pengelolaan sarana prasarana, pengelolaan keuangan, peran serta masyarakat, dan budaya madrasah,

Penerimaan peserta didik baru merupakan sebuah tahapan awal yang dilakukan oleh madrasah untuk mendapatkan input siswa/i baru yang akan menjadi bagian dari manajemen pendidikan yayasan melalui sosialisasi program kelas unggulan, seleksi berkas, seleksi akademik, tes akademik dan wawancara. dengan rekrutmen dan seleksi akan terjaring siswa-siswi yang baik.

Kurikulum madrasah merupakan segala pengalaman pendidikan yang diberikan oleh madrasah kepada seluruh peserta didiknya, baik dilakukan di dalam

sekolah maupun di luar sekolah. Proses pembelajaran yang bermutu dapat mengantarkan peserta didik mencapai hasil belajar yang optimal tidak hanya dari segi pengetahuan akan tetapi juga beriman, bertaqwa dan berakhlak mulia serta memiliki keterampilan sesuai dengan keilmuannya. Untuk kurikulum kelas unggulan, dengan adanya jam tambahan, materi pelajaran yang ditambah, lengkapnya sarana prasarana dan media pembelajaran yang multi media akan meningkatkan fektifitas dan efisiensi program kelas unggulan

Pengembangan sumber daya manusia melalui pendidikan dan pelatihan guru dan staf yang dilakukan secara terus menerus dapat meningkatkan layanan pendidikan yang optimal kepada peserta didik yang akan berpengaruh pada prestasi peserta didik baik di bidang akademik maupun non akademik.

Kepala sekolah memiliki peran kunci dalam mengembangkan budaya sekolah yang positif. Pengembangan ini dilakukan melalui kerjasama bersama guru-guru dan warga sekolah, dengan memberi contoh tentang nilai-nilai, norma-norma dan perilaku positif sehingga bisa memberikan kontribusi yang positif bagi peningkatan kualitas sumber daya manusia sekolah dalam menuju sekolah yang berkualitas.

Output dari sistem manajemen pendidikan di yayasan adalah meningkatnya mutu madrasah. Mutu madrasah dapat dilihat dari status madrasah yang memperoleh Akreditasi A selama 2 periode dan meningkatnya hasil prestasi belajar yang dicapai para siswa baik pada bidang akademik dan non akademik. *Outcome* dari sistem manajemen pendidikan di yayasan ini adalah banyaknya peserta didik yang setelah lulus dari MTs NU Mafatihul Ulum Sidorekso dapat melanjutkan pendidikannya ke sekolah/madrasah favorit yang ada di kabupaten Kudus dan di luar Kabupaten Kudus.