

BAB II

KAJIAN TEORITIS

A. Kebijakan

1. Pengertian Kebijakan

Secara umum kebijakan atau *policy* dipergunakan untuk menunjukkan perilaku seseorang aktor misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun lembaga tertentu untuk memecahkan masalah yang sedang dihadapi. Pada dasarnya terdapat banyak penjelasan dengan batasan-batasan atau pengertian mengenai kebijakan.

Menurut Noeng Muhadjir kebijakan merupakan upaya memecahkan problem sosial bagi kepentingan masyarakat atas asas keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Dan dalam kebijakan setidaknya harus memenuhi empat hal penting yakni; (1)tingkat hidup masyarakat meningkat, (2)terjadi keadilan : By the law, social justice, dan peluang prestasi dan kreasi individual, (3)diberikan peluang aktif partisipasi masyarakat (dalam membahas masalah, perencanaan, keputusan dan implementasi), dan (4)terjaminnya pengembangan berkelanjutan.¹

Kemudian Monahan dan Hengst seperti yang dikutip oleh Syafaruddin bahawa kebijakan (*policy*) secara etimologi diturunkan dalam bahasa Yunani, yaitu “Polis” yang artinya kota (*city*).² Pendapat ini menjelaskan kebijakan mengacu kepada cara-cara dari semua bagian pemerintahan mengarahkan untuk

¹ Noeng Muhadjir, *Ilmu pendidikan dan Perubahan Sosial. Teori Pendidikan Pelaku Sosial Kreatif*. Yogyakarta : Raka Sarasin, th.2000, h. 15

² Heinz Weihrich and Harold Koontz, *Management A.Global Perspective Tent Edition* (New York : McGraw-Hill, Inc., 1993), h 123

mengelola kegiatan mereka. Dalam hal ini, kebijakan berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah atau lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya.

Berdasarkan penjelasan di atas diketahui bahwa kebijakan merupakan petunjuk dan batasan secara umum yang menjadi arah dari tindakan yang dilakukan dan aturan yang harus diikuti oleh para pelaku dan pelaksana kebijakan karena sangat penting bagi pengolahan dalam sebuah organisasi serta mengambil keputusan atas perencanaan yang telah dibuat dan disepakati bersama. Dengan demikian kebijakan menjadi sarana pemecahan masalah atas tindakan yang terjadi.

Sementara menurut Wehrich dan Koontz dikutip dari Amin priatna bahwa kebijakan adalah alat membersihkan hati atau harapan yang mendorong, inisiatif tetap dalam keterbatasan. Kebebasan tergantung pada kebijakan dan sebaliknya akan merefleksikan posisi dan kekuasaan dalam organisasi.³ Kebijakan juga adalah rencana, kebijakan itu sebagai pernyataan atau pemahaman atau pengertian yang mengarahkan pikiran dalam membuat keputusan. Tidak semua kebijakan merupakan pernyataan, tetapi sering diimplikasikan dari tindakan menejer.⁴ Sementara Koontz, Donnell dan Wehrich mengatakan bahwa kebijakan adalah sebagai tuntunan dalam berfikir untuk mengambil keputusan, keputusan tersebut

³ Amin Priatna, Disertasi "*Analisis Implementasi Kebijakan Kesejahteraan Dosen pada Universitas Pendidikan Indonesia*", Paka Sarjana UNJ, tahun 2008, h.15

⁴ Ibid., h. 125

diambil dalam batas-batas. Keputusan memerlukan tindakan tetapi dimaksudkan untuk menuntun manager dalam memutuskan komitmen.⁵

Berarti kebijakan berdasarkan pendapat ini adalah sebagai pedoman untuk menuntun manager dalam membuat keputusan komitmen. Untuk itu kebijakan yang dibuat dapat meliputi ruang lingkup yang sempit maupun luas. Oleh karena itu Frederick, Davis dan Post berpendapat bahwa kebijakan pada tingkat publik ditujukan kepada tindakan yang diambil pemerintah untuk mempromosikan perhatian umum (masyarakat) banyak kebijakan publik (umum) mulai dari pajak, pertahanan nasional sampai perlindungan lingkungan mempengaruhi bisnis secara langsung. Kebijakan publik dan program ini membuat perbedaan antara keuntungan dan kegagalan.⁶

Lebih lanjut Muhadjir mengatakan bahwa kebijakan dapat dibedakan menjadi dua yaitu kebijakan substantif dan kebijakan implementatif. Kebijakan substantif adalah keputusan yang dapat diambil berupa memilih alternatif yang dianggap benar untuk mengatasi masalah. Tindak lanjut dari kebijakan substantif adalah kebijakan implementatif yaitu keputusan-keputusan yang berupa upaya-upaya yang harus dilakukan untuk melaksanakan kebijakan substantif.⁷

Secara empiris kebijakan berupa undang-undang, petunjuk, dan program, dalam sebuah Negara kebijakan dianggap sebagai rangkaian tindakan yang dikembangkan oleh badan atau pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu,

⁵Harold Koontz, Cyril O'Donnell, and Heinz Wehrich, *Management Eighth Edition* (New York : McGraw-Hill Book Company, 1992), p. 144

⁶William C. Frederick, Keith Davis and James E. Post, *Business and Society, Corporate Strategy, Public Policy, Ethics, Sixth Edition* (New York : McGraw-Hill Publishing Company, 1998), p. 11

⁷Noeng H, Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluasi Research* (Yogyakarta : Rake Sarakin, 2003) p.90

diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok pelaku untuk memecahkan masalah tertentu.

Dengan demikian berdasarkan beberapa pendapat tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah sebagai rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dari dasar pada masalah yang menjadi rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak, pernyataan cita-cita, prinsip, atau maksud dalam memecahkan masalah sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran atau tujuan. Dengan kata lain sebagai pedoman untuk bertindak bagi pengambilan keputusan

2. Kebijakan Publik

Pengertian kebijakan publik diungkap oleh A. Hoogerwert adalah unsur penting dari politik, dapat diartikan juga sebagai mencapai tujuan-tujuan tertentu menurut waktu tertentu. Dan juga menurut Anderson Kebijakan publik adalah hubungan antar unit-unit pemerintah dengan lingkungannya.⁸

Selanjutnya Gerston menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan upaya yang dilakukan oleh pejabat pemerintah pada setiap tingkatan pemerintahan untuk memecahkan masalah publik.⁹ Lebih lanjut menjelaskan bahwa proses penentuan suatu kebijakan mencakup lima tahapan, yaitu (1)mengidentifikasi isu-isu kebijakan public, (2)mengembangkan proposal kebijakan public, (3)melakukan advokasi kebijakan public, (4)melaksanakan kebijakan public,

⁸ Bambang Margono dkk, *Pembaharuan Perlindungan Hukum*, Jakarta: Inti Ilmu, Th.2003, h.6

⁹Gerston, L,N, *Public Policy Making in A Democratic society : A Guide to CIVIC Engagement* (New York : M.E Sharp, inc, 1992), p.5

(5) mengevaluasi kebijakan yang dilaksanakan. Sedangkan menurut Dunn kebijakan publik merupakan pola yang kompleks dari pilihan kolektif yang saling bergantung yang dilakukan oleh badan dan lembaga pemerintah.¹⁰

Pendapat lain diungkapkan oleh Dye bahwa kebijakan publik adalah

*“ ... public policy adalah is whatever governments choose to do or not todo. Note that we are focusing not only on government action. But also on government inaction, that is, what government choose; not to do. We contend that government inaction can have just a great an impact on socisty as government action”*¹¹

Dari pendapat Dey ini menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan kegiatan pemerintah yang harus diikuti masyarakat, baik pemerintah melakukan sebuah kegiatan atau tindakan maupun tidak. Kebijakan merupakan upaya memahami dan mengartikan sesuatu yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam suatu masalah, penyebabnya, dan pengaruh serta dampak dari kebijakan publik tersebut.

Para ahli memberikan penjelasan bahwa kebijakan publik adalah keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa dampak bagi kehidupan warga.

Berbagai devinisi yang disampaikan para ahli beragam, akan tetapi ada beberapa karakteristik kebijakan publik yang dapat diidentifikasi, yaitu : (1) tujuan tertentu yang ingin dicapai berupa pemecahan masalah public, (2) tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan, (3) fungsi pemerintah sebagai layanan

¹⁰William N. Dunn, *Public Policy Analysis : An Introduction* (New Jersey : Prentice Hal, inc., 1994), p7 Terjemahan ISIPOL (Yogyakarta: Gajak Mada University Press: 2003) h.98

¹¹R. Thomas Dye, *Horn Meter, Under Standing Public Police*, Pentice Hall, Inc, Englewood Cliffs, USA, Th, 1987, h.3

public, (4)adakalanya berbentuk ketetapan pemerintah yang bersifat negative, ketetapan untuk tidak melakukan atau melarang melakukan suatu tindakan.

Berdasarkan beberapa uraian diatas yang dimaksud dengan kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat orang banyak pada tataran strategi atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik.

3. Kebijakan pendidikan (educational policy)

Kebijakan pendidikan merupakan keputusan berupa pedoman bertindak baik yang bersifat sederhana maupun kompleks, baik umum maupun khusus, baik terperinci maupun longgar yang dirumuskan melalui proses politik untuk suatu arah tindakan, program, serta rencana-rencana tertentu dalam menyelenggarakan pendidikan.

Istilah kebijakan pendidikan biasa disebut dengan istilah perencanaan pendidikan (*educational planning*), rencana induk tentang pendidikan (*master plan of education*), pengaturan pendidikan (*educational regulation*), atau biasa disebut dengan kebijakan tentang pendidikan (*policy of education*) namun istilah-istilah tersebut itu sebenarnya memiliki perbedaan isi dan cakupan makna dari masing-masing yang ditunjukkan oleh istilah tersebut¹². Kebijakan pendidikan menurut sebagai bagian dari kebijakan publik, yaitu kebijakan publik dibidang pendidikan.¹³ Dengan demikian, kebijakan pendidikan harus sebangun dengan kebijakan publik dimana konteks kebijakan publik secara umum, yaitu kebijakan pembangunan, maka kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kebijakan

¹² Arif Rohman, *Politik Ideologi Pendidikan*, Yogyakarta: Mediatama, tahun 2009, h.107-108.

¹³ Riant Nugroho, *Public Policy*, Jakarta: Alex Media Komputindo, tahun 2008, h. 37

publik. Kebijakan pendidikan di pahami sebagai kebijakan dibidang pendidikan yaitu untuk mencapai tujuan pembangunan Negara Bangsa dibidang pendidikan.

Arif Rahman berpendapat bahwa kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kebijakan Negara atau kebijakan publik pada umumnya. kebijakan pendidikan merupakan kebijakan publik yang mengatur khusus regulasi berkaitan dengan penyerapan sumber, alokasi dan distribusi sumber, serta pengaturan perilaku dalam pendidikan.¹⁴ Kebijakan pendidikan (*educational policy*) merupakan keputusan berupa pedoman bertindak baik yang bersifat sederhana maupun kompleks, baik umum maupun khusus, baik terperinci maupun longgar yang dirumuskan melalui proses politik untuk suatu arah tindakan, program, serta rencana-rencana tertentu dalam menyelenggarakan pendidikan. Untuk itu kebijakan pendidikan Tinggi merupakan suatu sikap dan tindakan yang diambil seseorang atau dengan kesepakatan kelompok pembuat kebijakan sebagai upaya untuk mengatasi masalah atau suatu persoalan yang dibutuhkan dalam dunia pendidikan pada perguruan tinggi

Dengan demikian, kebijakan pendidikan harus sebangun dengan kebijakan publik dimana konteks kebijakan publik secara umum, yaitu kebijakan pembangunan, maka kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kebijakan publik. Kebijakan pendidikan di pahami sebagai kebijakan di bidang pendidikan, untuk mencapai tujuan pembangunan Negara Bangsa di bidang pendidikan, sebagai salah satu bagian dari tujuan pembangunan Negara Bangsa secara keseluruhan. Begitu pula menurut Arif Rohman kebijakan pendidikan merupakan

¹⁴ Arif Rohman *Op. Cit*, h.108

bagian dari kebijakan Negara atau kebijakan publik pada umumnya. kebijakan pendidikan merupakan kebijakan publik yang mengatur khusus regulasi berkaitan dengan penyerapan sumber, alokasi dan distribusi sumber, serta pengaturan perilaku dalam pendidikan.¹⁵

Berdasarkan pada beberapa pendapat mengenai kebijakan pendidikan diatas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan pendidikan merupakan suatu sikap dan tindakan yang di ambil seseorang atau dengan kesepakatan kelompok pembuat kebijakan sebagai upaya untuk mengatasi masalah atau suatu persoalan dalam dunia pendidikan. sehingga pendidikan yang dimaksud disini adalah pendidikan tinggi

Sementara menurut Leslie dalam Nanang Fattah membagi proses kebijakan menjadi dua, (1) analisis kebijakan kalangan akademis (*academic policy analysis*), (2) praktisi kebijakan (*applied policy analysis*)¹⁶

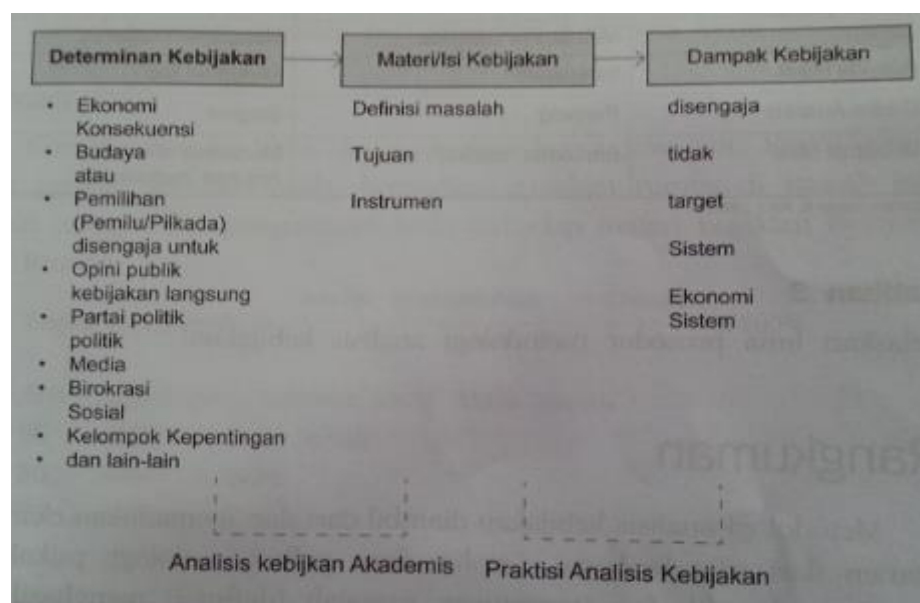
Analisis kebijakan kalangan akademis tidak hanya focus pada hubungan diantara determinan kebijakan dan isi kebijakan, atau dengan kata lain menjelaskan hakikat kebijakan, karakteristik dan profil kebijakan. Untuk menghindari bias baik deskriptif dan normative mereka lebih focus pada dampak kebijakan, oleh karena itu mereka berusaha menjelaskan secara general dan membuat komparasi.

Sedangkan praktisi analisis kebijakan memiliki ciri sedikit dibesar-besarkan, dan kebalikan dari analisis kebijakan akademik. Focus utamanya pada hubungan diantara materi kebijakan (*policy content*) dan dampak (*policy impact*).

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ Nanang Fattah, *Op.Cit*, h. 56-57

Dan dalam penelitian ini peneliti hanya berfokus pada Analisis kebijakan kalangan akademis, sabab peneliti menganalisis kebijakan di perguruan tinggi dan menjadi “think tanks” untuk menghasilkan informasi, teori, dan model yang dapat digunakan praktik pembuat kebijakan sebagai sebuah pengetahuan. Sebagaimana digambarkan dalam skema berikut:



Gambar 2.1 Analisis kebijakan kalangan akademis dan praktisi kebijakan

Unsur-unsur dalam menanggapi bahwa kebijakan adalah sebuah pengetahuan, maka Nagel alih bahasa Tangkilisan membahas bahwa kebijakan menurutnya terdapat empat unsur, yaitu :¹⁷

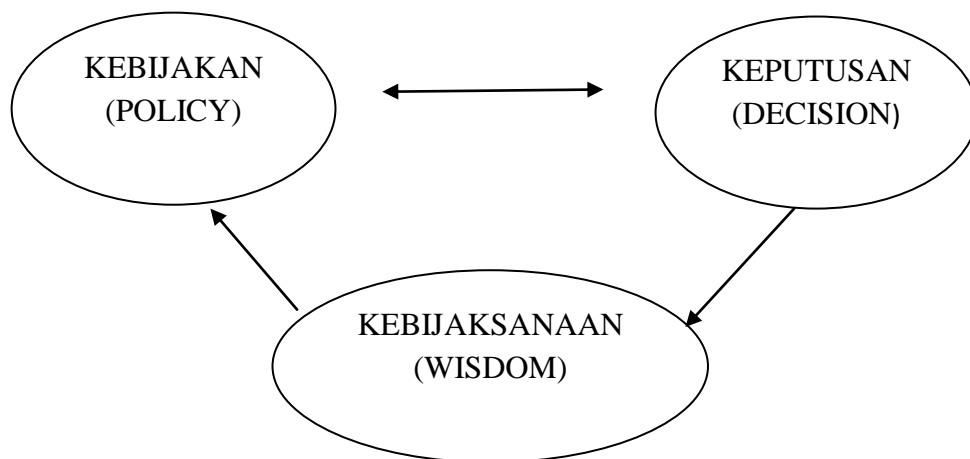
1. Kewenangan ; satu atau lebih banyak orang, buku artikel, dan sumber informasi handal lain berkenaan dengan barang-barang relevan, kebijakan atau hubungan.

¹⁷ Hossel Nogi S Tangkilisan, evaluasi kebijakan public, Jkaarta: Geasindo, th, 2003, h.7-8

2. Analisis statistik atau observasional ; menganalisis berbagai contoh kasus supaya dapat menggeneralisir kemungkinan sebaiknya, bagaimana tujuan, kebijakan atau hubungan itu.
3. Deduksi ; penarikan sebuah kesimpulan dari dasar-dasar pemikiran yang telah terbentuk dari kewenangan, pengamatan dan intuisi
4. Analisis sensitivitas ; perkiraan tujuan, kebijakan, atau hubungan, dan ketentuan efek apa, jika ada yang nilai tebakan memiliki pada keputusan akhir berkenaan dengan kebijakan apa yang terbaik

4. Analisis Kebijakan Publik

Studi kebijakan dapat dilihat sebagai bagian dari studi, disiplin maupun sistem administrasi, atau salah satu kajian dalam administrasi publik yaitu kebijakan publik (*public policy*). Dengan begitu kebijakan mengarah kepada produk yang dikeluarkan oleh badan-badan publik yang bentuknya bisa berupa peraturan perundang-undangan dan keputusan-keputusan, sedangkan kebijaksanaan lebih menitik beratkan kepada fleksibilitas suatu kebijakan, perbedaan tersebut seperti terlihat pada gambar berikut:



Gambar. 2.2 Kebijakan, Keputusan, dan Kebijaksanaan¹⁸

Gambar tersebut menjelaskan bahwa kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, penduduk, masyarakat atau warga Negara, maka kebijakan adalah aktifitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan

Untuk lebih memahami kebijakan maka perlu mengkaji tentang analisis kebijakan, karena kebijakan pada esensinya adalah suatu proses dalam upaya untuk membuat perubahan kearah yang lebih baik, sehingga berdampak pada kesejahteraan bangsa. Pembuat kebijakan publik pada umumnya adalah unsur birokrat atau pejabat pemerintah termasuk para pegawai senior pemerintah, yang tugasnya adalah memberikan pelayanan demi kebaikan publik. untuk itu para ahli mencoba menjelaskan pengertian analisis kebijakan.

¹⁸ Wahab, *Analisis Kebijakan dan Formulasi Ke Implementasi Kebijakan*, Jakarta: Bumi Aksara, th.2010, h.153

Menurut Bardach bahwa analisis kebijakan adalah suatu aktifitas politik dan sosial.¹⁹ Hal ini berarti dalam analisis kebijakan perlu dipahami masalah-masalah yang bersifat politis dan social. Kemudian Palto dan Sawicky sebagaimana dikutip Riant Nugroho menyatakan bahwa analisis kebijakan merupakan tindakan yang diperlukan untuk membuat suatu kenijakan, baik kebijakan yang baru maupun kebijakan yang merupakan konsekuensi dari kebijakan yang ada.²⁰

Sementara analisis kebijakan menurut William N.Dunn bahwa analisis kebijakan adalah :

*Policy analysis is a problem solving discipline that draws on theories, methodee, and substantive findings of the behavioral and social sciences, social professional and political philosophy, as is usual with complex activities there are several ways to define policy analysis. The one adopted here is that policy analysis is a process multidisciplinary inquiry designed to create, critically assess, and coinicate information that is useful in understanding and improving policies.*²¹

Pendapat Dunn ini juga dikutip dalam Nanang Fattah bahwa analisis kebijakan merupakan suatu disiplin ilmu yang berupaya memecahkan masalah dengan menggunakan teori, metode dan substansi penemuan tingkah laku dan ilmu-ilmu social, profesi social, dan filosofi social politis.²² yang dilakukan dengan cara tertentu.

Beberapa cara untuk menggambarkan analisis kebijakan. Salah satu yang diadopsi di sini bahwa analisis kebijakan adalah proses pengkajian multidisipliner

¹⁹Eugene Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis The Eightfold Path to More Effective Problem Solving* (New York : Seven Bridges Press, 2000), p.13

²⁰Riant Nugroho, *Public Policy*, Jakarta: Alex Media Komputindo, tahun 2008, h.84

²¹Willian N Dunn, *Public Policy Analysis* , 3 edition, London:Pearson Prentice Hall, Th. 2003, h.1

²²Nanang Fattah, *Analisis Kebijakan Pendidikan*, Bandung : PT Remaja Rosdakarya, Th. 2013, cet. II, h. 5

yang dirancang secara kreatif, dengan penilaian yang kritis, dan mengomunikasikan informasi yang bermanfaat dan dipahami serta meningkatkan kebijakan.²³

Sedangkan Dunn menyatakan bahwa ada tiga pendekatan dalam analisis kebijakan, yaitu pendekatan empiris, evaluative dan normatif. Pendekatan empiris berupaya menjawab permasalahan fakta-fakta pendekatan evaluatif berupaya mencari beberapa nilai atas sesuatu, dan pendekatan normatif memberikan upaya tindakan atas apa yang harus dilakukan. Prosedur analisis kebijakan menurut Dunn dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Table 2.1 prosedur analisis umum menurut waktu tindakan kebijakan

Tindakan kebijakan	Deskripsi	Evaluasi	Rekomendasi
Sebelum tindakan(ex-ante)	Prediksi	-	Preskripsi
Sesudah tindakan (ex-pose)	Deskripsi	Evaluasi	-

Sumber : William N. Dunn, Pengantar analisis kebijakan publik, Terjemahan ISIPOL (Yogyakarta: Gajah Mada University Press: 2003) h.98

Penjelasan dari istilah pada tindakan kebijakan diatas adalah

- a. Definisi yang menghasilkan pengetahuan mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.
- b. Prediksi adalah menyediakan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu.

²³ *Ibid*

- c. Preskripsi adalah menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan dimasa yang akan datang
- d. Deskripsi adalah menghasilkan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan dimasa sekarang dan masa lalu
- e. Evaluasi adalah kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan permasalahan.

Berdasarkan prosedur analisis tindakan kebijakan ini bertujuan akhir pada pemecahan masalah yang dihadapi, sehingga perlu dibuat kebijakan untuk mengataasi permasalahan tersebut. Untuk itu analisis kebijakan akan memperkirakan apa yang akan terjadi apabila alternatif yang dipilih ditetapkan untuk dilaksanakan, memperkirakan apa yang akan terjadi kemudian apa yang harus dilakukan serta dampak apa yang akan terjadi dari kebijakan tersebut. Selanjutnya, apabila tidak dilakukan alternatif kebijakan tersebut maka tantangan yang akan terjadi baik kondisi politik, sosial, dan budaya apabila kebijakan itu tidak dilaksanakan. Kemudian analisis kebijakan mendeskripsikan kebijakan yang telah dilaksanakan dan yang akan dilaksanakan sehingga diperoleh gambaran apa kekurangan dari kebijakan yang telah dilakukan dan apa kelebihan dari kebijakan yang telah dilaksanakan, sehingga diperoleh alternatif yang tepat. Melalui evaluasi kebijakan akan diperoleh gambaran sejauh mana kebijakan yang dilaksanakan dapat menyelesaikan permasalahan yang dihadapi.

William N. Dunn dalam Nanang Fattah merangkum analisis kebijakan melalui lima tahap sebagai berikut²⁴ :

1. Perumusan Masalah Kebijakan

Perumusan masalah ini sama dengan mendefinisikan suatu masalah dengan menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.²⁵ Perumusan masalah dilakukan berdasarkan pengenalan masalah terhadap suatu persoalan yang memerlukan perhatian pemerintah yaitu dengan melakukan eksplorasi berbagai alternative, dan perumusan seperangkat tindakan yang lebih dipilih, usaha-usaha untuk mencapai konsensus atau kompromi, dan otorisasi pengaturan arahan-arahan.²⁶

Menyusun masalah kebijakan terdiri dari tiga langkah, yaitu: mengartikan, mengkonsep dan mengkhususkan masalah. Tiap-tiap langkah ini menghasilkan informasi tentang situasi, dan bentuk masalah.

Permasalahan yang dihadapi tersebut berimbas pada perlunya dibuat kebijakan karena permasalahan merupakan titik tolak sebuah kebijakan harus dibuat. Metode menyusun masalah ini dengan mengidentifikasi masalah yang ada secara mendalam dan mensinkronisasikan dengan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dan asumsi-asumsi yang mendasarinya guna memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan *agenda setting*.

Dalam menyusun masalah Weimer dan Vining mengemukakan bahwa analisis masalah adalah

²⁴ Nanang Fattah, *Op.Cit*, h.8

²⁵ Nanang Fattah, *Op.Cit*, h.54

²⁶ Mudjia Rahardjo, *Pemikiran Kebijakan Pendidikan Kontemporer*, Malang : UIN Maliki Press, Th. 2010, h.4

*Problem analysis consists of three major steps: (P1) Understanding the problem (P2) choosing and explaining relevant policy goal and constraints, and (P3) choosing a solution method*²⁷

Poses analisis masalah ini menjelaskan bahwa pada tahapan (P1) *Understanding the problem* adalah memahami permasalahan dengan melakukan analisis permasalahan yang dihadapi melalui: menerima masalah (analisis gejala), memilih masalah (analisis kegagalan pasar & pemerintah), memodelkan masalah (identifikasi variable kebijakan). Selanjutnya pada tahapan (P2) *choosing and explaining relevant policy goal and constraints* adalah melakukan pemilihan masalah, dan pada tahap (P3) yaitu menggunakan metode yang tepat untuk mengatasi masalah.

Setelah semua tahapan ini dilakukan lalu mengumpulkan informasi, mengidentifikasi dan mengorganisasikan data yang relevan, teori dan fakta untuk menemukan masalah dan memprediksi akibat yang terjadi untuk tahap selanjutnya.

2. Meramalkan Alternatif Kebijakan (*Prediksi*)

Para ahli analisis kebijakan harus meramalkan apa yang akan terjadi berkenaan dengan masalah kebijakan dan mencari tindakan yang tepat untuk menangani masalah-masalah itu di dalam waktu yang akan datang, setelah itu menyediakan sejumlah alternatif objektif yang dapat dicapai, karena pada tahapan

²⁷Weimer D.L dan Vening A.R, *Policy Analysis, Concepts And Practice*, Fourth Edition, New Jersey : Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, th. 2005, h.328

ini menyediakan informasi mengenai konsekuensi pada masa datang dari penerapan alternative kebijakan, termasuk tidak melakukan sesuatu.²⁸

Tahapan analisis pertama akan menghasilkan kebijakan-kebijakan alternative melalui pencarian solusi dari permasalahan yang telah ditetapkan dengan mengumpulkan informasi, mengidentifikasi dan mengorganisasikan data yang relevan, teori dan fakta tentang permasalahan yang akan terjadi dimasa depan akibat dari alternatif yang dirumuskan atau tidak melakukan alternative tersebut dan dilakukan dalam tahap formulasi kebijakan

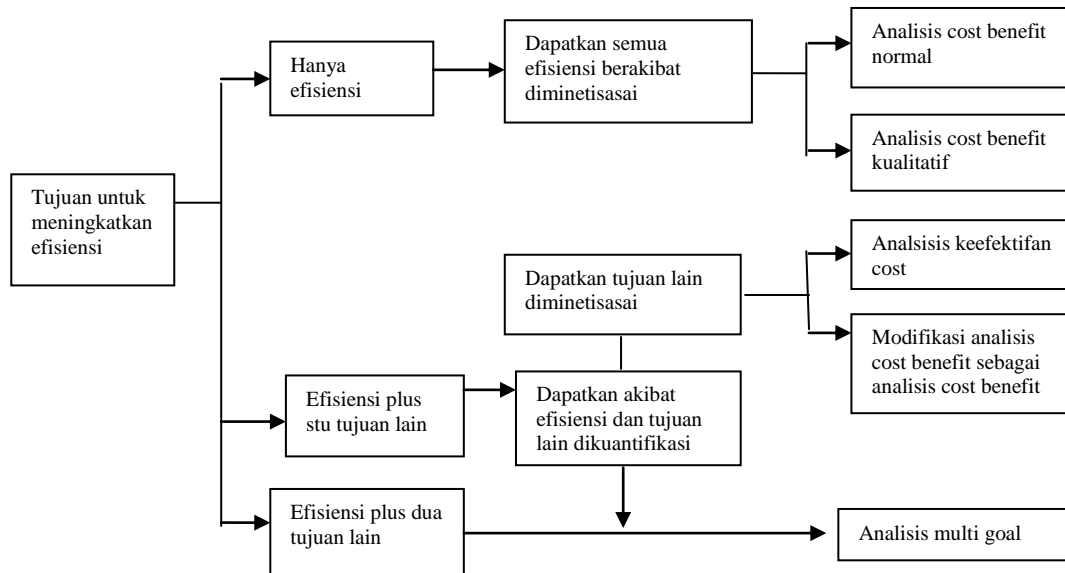
Untuk menghasilkan kebijakan alternatif ini yaitu dengan mencari solusi dari masalah pada tahap analisis pertama, Weimer dan Vining menawarkan metode memilih solusi yang tepat yaitu :

*“Policy analysis is an ex ante exercise. That is we are interested in evaluating policy before they are introduced. Policymakers are also interested in ex post analysis, that is the performance of policies after they have been put into operation. Assessments of such implemented policies are usually known as program evaluation”.*²⁹

²⁸ Nanang Fattah, *Op.Cit*, h. 55

²⁹ Weimer D.L dan Vening A.R, *Ibid*, h.339

Model solusi yang di tawarkan ini dapat diilustrasikan melalui gambar berikut:



Gambar 2.3 Bagan Pencarian Solusi

3. Merekomendasikan Penerapan Kebijakan (*Preskripsi*)

Rekomendasi adalah informasi mengenai jangkauan penerapan kebijakan yang menyediakan hasil yang berguna untuk kelompok orang atau komunitas tertentu secara umum. Hal ini berhubungan dengan nilai, maka dari itu rekomendasi kebijakan tidak hanya evaluasi empiris saja akan tetapi berhubungan dengan aspek normatif. Untuk itu pada tahapan ini menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relative dari konsekuensi dimasa depan dari suatu pemecahan masalah.³⁰

Ciri-ciri rekomendasi adalah fokus tindakan dan orientasi masa depan, prospek saling ketergantungan, nilai nyata dan nilai ganda penerapan kebijakan

³⁰ Nanang Fattah, *Op.Cit*, h. 55

yang terstruktur dalam rekomendasi tidak hanya teoritis dan logika empiris akan tetapi memberikan keuntungan yang langsung dapat diwujudkan atau diperoleh.

Tahapan ini juga merupakan hasil dari pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternative yang akibatnya sudah diestimasi melalui peramalan, dilakukan pada tahapan adopsi kebijakan

Weimer dan Vining menjelaskan tentang adopsi atau rekomondasi penerapan kebijakan adalah :

*“Political feasibility specifically refert to the feacibility of adoption of the policy, not to whether, citizen, and more pertinently, voters, will accept the policy once it have been adopted”.*³¹

Adapun factor adopsi ini yaitu

- a. *Identifying the relevant actor*
- b. *Understanding the motivations and beliefs of action*
- c. *Assessing the resources of action*
- d. *Choosing the arena.*

Penerapan kebijakan meliputi usaha-usaha untuk mentransnformasi keputusan kedalam istilah operasional, maupun usaha yang berkelanjutan untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. penerapan kebijakn sebagai bagian penting dari proses kebijakan, karena kegagalan dan keberhasilan suatu kebijaka akan tergantung pada proses penerapan kebijakan. Kegagalan suatu kebijakn dapat diakibatkan karena pelaksanaan implementasi kebijakan yang tidak tepat.

³¹ Weimer D.L dan Vening A.R, *Ibid*, h.263

Kegagalan atau keberhasilan pelaksanaan kebijakan dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan atau mengoperasikan program-program yang telah dirancang sebelumnya. Sebaliknya, keseluruhan proses pelaksanaan kebijakan dapat dievaluasi dengan cara mengukur atau membandingkan antara hasil akhir dari program-program tersebut dengan tujuan-tujuan kebijakan.

Program-program kebijakan akan ditentukan pada tahap pelaksanaan kebijakan dan implemtasi kebijakan. Seringkali kebijakan yang dibuat tidak dapat dilaksanakan karena sulit untuk diimplemetasikan. Hal ini sesuai dengan pendapat Patton dan Sawicki bahwa “ suatu kebijakan justru akan menemukan banyak masalah pada tahapan pengimplementasian, karena tidak semua kebijakan memuaskan semua orang. Dengan demikian, maka alternative-alternatif yang dipilih oleh pembuat kebijakan, haruslah yang dapat diimplementasikan (“... *the alternatives has to be implemented*”).³² Selanjutnya secara singkat Dunn mengemukakan bahwa “ *policy implematation involves the execution and steering of a course of action over time* “³³ kemudian Purwanto mengemukakan bahwa : “ implementasi kebijakn intinya adalah kebijakan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran (target group) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan”.³⁴

³²Patton dan Sawicki, *Basic Methods Of Policy Analysis And Planning*, Whitelhall, Wellington New Zaeland: Book Liited, th. 1986, h.289

³³Willian N Dunn, *Op.Cit*, h. 60

³⁴Purwanto Dan Sulistyastuti, *Implementasi Kebijakan Public, Konsep Dan Aplikasi Di Indonesia*, Jakarta: Gava Media, th. 2012, h.21

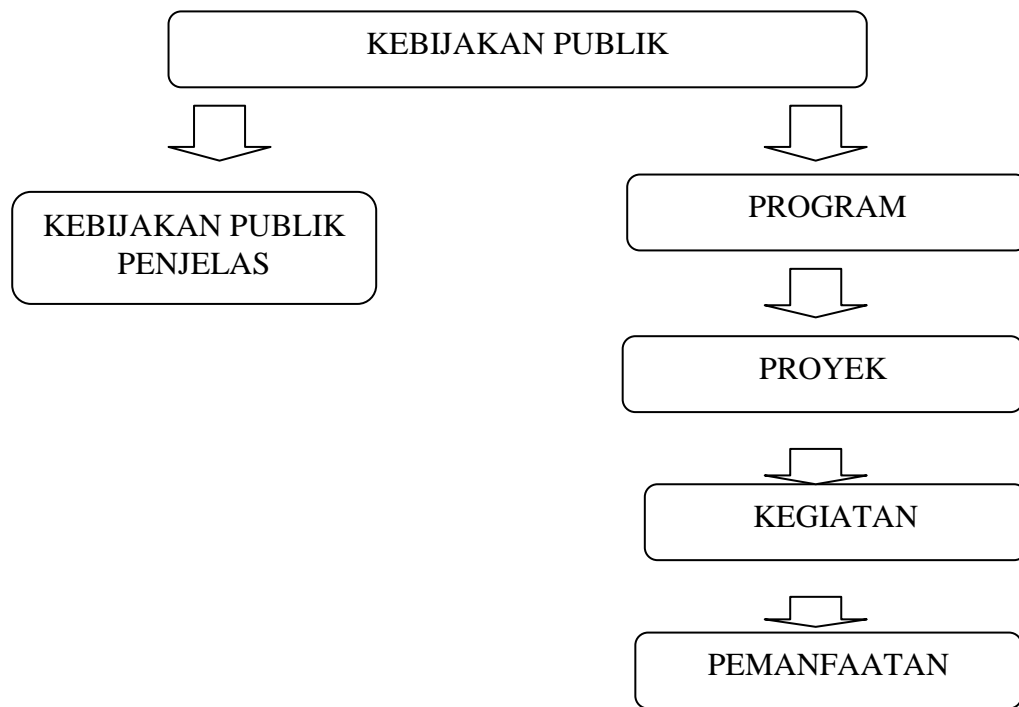
Tujuan dari pelaksanaan kebijakan dilihat dari karakter pelaksanaan konteks analisis kebijakan dalam proses pembuatan kebijakan adalah *adopted policy is carried out by administrative units which mobilize financial and human resources to comply with the policy.*³⁵

Sepadan sekali pendapat diatas bahwa dalam pelaksanaan suatu kebijakan akan dihadapkan dengan permasalahan yang akan menghambat kebijakan tersebut. Hal ini disebabkan karena berbagai faktor yang menghambat kebijakan. Factor tersebut dapat berasal dari intern lembaga seperti sumberdaya manusia, kompetensi, saran dan fasilitas atau factor ektern seperti, budaya, politik, finansial sehingga kebijakan tidak dapat dilaksanakan. Factor lingkungan tersebut perlu dianalisis agar dapat diidentifikasi factor apa saja yang menjadi penghambat dalam mencapai tujuan kebijakan. Untuk mengatasi permasalahan tersebut maka perlu dikaji kembali pada tahapan mana dalam proses analisis kebijakan yang mengalami kegagalan. Sebagai mana hal diatas maka Nugroho mengemukakan tentang implementasi kebijakan : “ implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan”.³⁶ Agar kebijakan dapat diimplementasikan maka dalam mengimplementasikan kebijakan ada dua pilihan yaitu :

³⁵ William N dunn, *Op cit*, p.6

³⁶ Riang Nugroho, *Op.Cit*, h.494

Sekuensi implemntasi kebijakan dikemukakan oleh nugroho yaitu : “untuk mengimplementasikan kebijakan ada dua pilihan langkah peryaa langsung mengimplementasikan dalam bentuk program di bawah ini:



Gambar.2.4 Sekuensi Implemetasi Kebijakan³⁷

Gambar diatas menunjukkann bahwa penerapan kebijakan dimulai dari penyusunan visi dan misi sebagai tujuan jangka panjang yang akan dicapai. Kemudian bagaimana strategi untuk mencapai keberhasilan kebijakan tersebut. Pelaksanaan kebijakan dilakukan dengan membuat program dan kegiatan yang akan dilaksanakan. Berkaitan dengan program dan kegiatan yang dirancang harus sesuai dengan kebijakan yang akan diimplementasikan.

³⁷ Rian Nugroho, *Analisis Kebijakan Publik*, 2009, h. 619

Implementasi kebijakan ini dilaksanakan dan didukung oleh aktor kebijakan dan semua orang yang terkait bisa dalam bentuk program dan kegiatan pada lembaga yang melaksanakannya.

Faktor lain yang mempengaruhi yaitu *resources* yaitu aktor kebijakan harus dapat mengelola dan menggerakkan seluruh potensi atau sumber daya yang tersedia untuk mendukung kebijakan.

Faktor terakhir dalam penerapan kebijakan adalah memilih arena atau tempat yang tepat untuk melaksanakan kebijakan. Pemilihan arena atau tempat sangat ditentukan dengan pertimbangan wilayah tertentu akan berbeda dengan wilayah lain, sehingga dalam pelaksanaan pemilihan arena atau tempat untuk implementasi kebijakan dapat menentukan kinerja kebijakan karena suatu wilayah akan mempunyai kondisi yang berbeda baik unsure politik, social, ekonomi dan budaya.

4. Monitoring Kebijakan (*Deskripsi*)

Monitoring dalam arti yang sederhana merupakan nama lain untuk usaha mendeskripsikan dan menjelaskan tentang kebijakan publik.³⁸ Monitoring merupakan prosedur yang digunakan untuk memperoleh informasi mengenai penyebab dan konsekuensi dari kebijakan publik. Sehingga hasil informasi tentang konsekuensi akan berimbang sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternative kebijakan tersebut.³⁹ Monitoring ini membantu para ahli analisis untuk

³⁸ Nanang Fattah, *Op.Cit*, h 203

³⁹ *Ibid*, h. 55

menggambarkan hubungan antara pelaksanaan program kebijakan dengan hasilnya.

Tahapan ini menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang diambil sebelumnya. Ini membantu pengambilan kebijakan dalam tahapan implementasi kebijakan

Dengan demikian, dalam memberi pemahaman tentang suatu kebijakan maka kebijakan yang dibuat perlu dukungan dari publik terutama badan badan legislative. Karena sebuah kebijakan perlu dukungan dari mayoritas.guna menuju monitoring kebijakan yang baik.

Monitoring kebijakan merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk menghasilkan informasi tentang sebab-akibat dari kebijakan publik. Monitoring ini memerlukan analisis yang menggambarkan hubungan antara pelaksanaan program kebijakan dan outcome-nya dengan sumber utamanya pengetahuan tentang pelaksanaan kebijakan.⁴⁰ Sehingga monitoring menghasilkan klaim yang terencana selama dan sesudah kebijakan itu diadopsi dan diimplementasikan atau ex post facto.

Ada empat fungsi monitoring ini, fungsi ini menjelaskan bahwa :

a. Kepatuhan,

Kepatuhan ini dapat membuat kegiatan monitoring dalam membantu menentukan apakah kegiatan dari program administrator, staff, dan stakeholder sesuai dengan standarid dan prosedur yang telah dibuat oleh legislative, lembaga pembuat undng-undang, dan lembaga professional.

⁴⁰ Nanang Fattah. Op.Cit, 203

b. Auditing.

Auditing ini dapat membuat kegiatan monitoring dalam membantu menentukan apakah sumber-sumber dan jasa yang ditujukan untuk kelompok sasaran dan yang berhak menerimanya (individu, keluarga, pemerintah daerah) telah sampai kepada mereka.

c. Akunting.

Akunting ini dapat membuat kegiatan monitoring dalam menghasilkan informasi yang membantu dalam akunting social dan perubahan ekonomi yang mengikuti implementasi seperangkat kebijakan publik dan program yang lalu.

d. Penjelasan/Eksplanasi

Eksplantasi ini dapat membantu monitoring dalam menghasilkan informasi yang dapat menjelaskan mengapa *outcome* dari kebijakan publik dan programnya berbeda.

5. Mengevaluasi Kinerja Kebijakan

Istilah evaluasi mempunyai arti yang menunjukkan pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat dari hasil kebijakebut yaitu nilai yang dapat memberikan sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang

bermakna yang memberi arti bahwa masalah-masalah kebijakan teratasi dengan baik.⁴¹ Evaluasi ini juga dapat menggeneralisasikan informasi tentang kinerja kebijakan agar sesuai dengan kebutuhan, nilai, kesempatan yang dapat menyelesaikan masalah. Monitoring menjawab pertanyaan” apa, bagaimana, mengapa terjadi.

Tahapan ini membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan kebijakan yang dihasilkan. Penilaian kebijakan menghasilkan premis-premis nilai dengan kebutuhan untuk menjawab pertanyaan masalah, sebab dalam evaluasi kebijakan ini menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau mengatasi masalah.

Dalam menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan, analisis menggunakan tipe kriteria yang berbeda untuk mengevaluasi hasil kebijakan. Tipe-tipe kriteria ini telah dibahas dalam hubungannya dengan rekomendasi kebijakan. Perbedaan utama antara kriteria untuk evaluasi dan kriteria untuk rekomendasi adalah pada waktu ketika ditetapkan atau dipublikasi. Kriteria untuk evaluasi diterapkan secara retrospektif (*ex post*), sedangkan kriteria untuk rekomendasi diterapkan secara prospektif (*ex ante*). Kriteria-kriteria evaluasi hasil kebijakan adalah sebagai berikut⁴².

a. Efektivitas (*effectiveness*)

Efektivitas ini berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diterapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan.

b. Efisiensi (*eficiency*)

⁴¹ Nanang Fattah, Op.Cit, h. 234

⁴² Nanang Fattah, Op.Cit, h. 234-235

Efisiensi ini berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi adalah hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produksi atau layanan.

c. Kecukupan (*adequacy*)

Kecukupan ini berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Keriteria kecukupan menekankan pada kekuatan hubungan antara alternative kebijakan dan hasil yang diharapkan.

d. Pemerataan/kesamaan (*equity*)

Pemerataan ini erat hubungannya dengan rasionalitas legal dan social dan merujuk pada distribusi akibat usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usahanya didistribusikan secara adil.

e. Responsivitas (*responsiveness*)

Responsivitas ini berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua criteria lainnya: efektivitas, efisiensi, kecukupan pemerataan dianggap masih gagal jika belum menanggapi (*responsive*) terhadap kebutuhan aktual dari suatu kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.

- f. Ketepatan (*appropriateness*) erat hubungan dengan rasionalitas substantive karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan criteria individu, tetapi dua atau lebih criteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasai tujuan-tujuan tersebut.

Untuk itu Dunn menggambarkan kriteria dan sifat evaluasi kebijakan melalui table berikut:

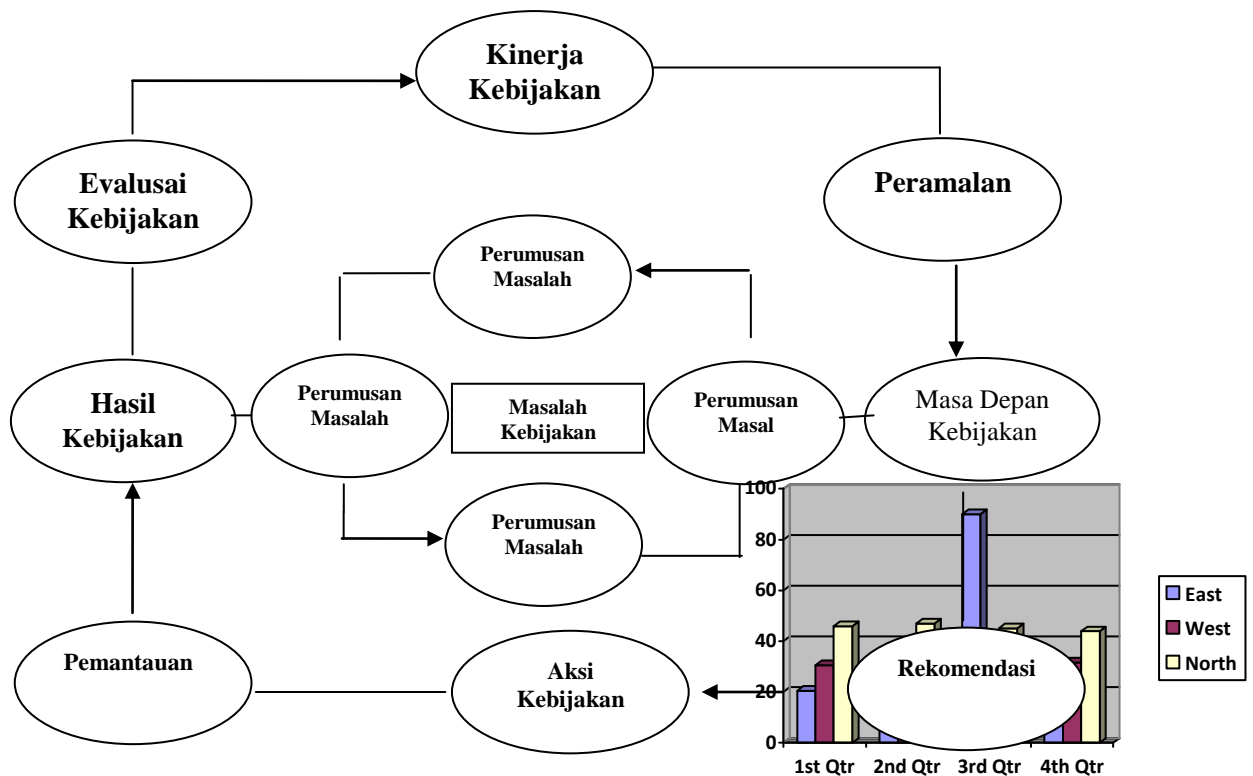
Tabel 2.2 Kriteria Dan Sifat Evaluasi Kebijakan

Tipe Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan	Unit biaya Manfaat bersih Rasio biaya-manfaat
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap Efektifitas tetap
Pemerataan/kesamaan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok kelompok berbeda	Criteria pareto criteria kaldor-hicks criteria rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijaksanaan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsisten dengan survey warga negara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program public harus merata dan efisien

Kriteria yang digunakan dalam evaluasi tentang program yang ada menurut Macrae dan Wilde dalam Nanang Fattah cenderung lebih spesifik dari pada yang general, karena lebih berkaitan dengan apakah program mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Lebih jauh lagi, kriteria ini berkaitan dengan program untuk

memenuhi layanan kemanusiaan melibatkan pengukuran yang manfaatnya relatif tidak terlihat. Oleh karena itu, implikasi khusus dari adanya kriteria tersebut lebih mengukur efektifitas dari pada efisiensi.⁴³

Dalam analisis kebijakan tersebut adalah suatu proses pengkajian yang meliputi lima komponen informasi kebijakan yang ditransformasikan satu sama lainnya melalui prosedur analisis kebijakan, yang dapat digambarkan dalam kerangka kerja dibawah ini:



Gambar 2.5 Prosedur Analisis Kebijakan

⁴³ Nanang Fattah, Loc.Cit

B. Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM)

Sumber daya manusia (SDM) merupakan salah satu unsur penunjang organisasi, diartikan sebagai manusia yang bekerja di lingkungan suatu organisasi (disebut personil, tenaga kerja, pekerja/karyawan); atau potensi manusiawi sebagai penggerak organisasi dalam mewujudkan eksistensinya; atau potensi yang merupakan aset dan berfungsi sebagai modal non material dalam organisasi, yang dapat diwujudkan menjadi potensi nyata secara fisik dan nonfisik dalam mewujudkan eksistensi organisasi.⁴⁴

Dengan begitu setiap organisasi sumber daya yang paling penting adalah manusia, karena sumber daya manusia merupakan modal yang sangat berharga dalam menjaga eksistensi maju dan berkembangnya organisasi.

Gunawan A. Wardhana sebagaimana yang dikutip oleh A.S. Munandar dalam Harbison menyatakan bahwa sumber daya manusia mencakup semua energi, keterampilan, bakat, dan pengetahuan manusia yang dipergunakan secara potensial dapat atau harus dipergunakan untuk tujuan produksi dan jasa-jasa yang bermanfaat.⁴⁵

Webster berpendapat, yang dimaksud sumber daya manusia ialah "alat atau kekayaan yang tersedia (*available means*), kemampuan atau bahan untuk menyelesaikan masalah atau persoalan". Definisi dari dua kamus di atas diperkuat oleh pernyataan Deacon dan Malock dalam Gross Crandall dan Knol yang mendefinisikan sumber daya manusia sebagai "alat atau bahan yang tersedia dan

⁴⁴ Hadari Nawawi, *Metodologi Penelitian Sosial*, Yogyakarta: PN Gajah Mada University Press, 2001, hlm. 17.

⁴⁵ A. S. Munandar, *Pengembangan Sumber Daya Manusia dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Jakarta: Djaya Pirusa, 1981, hlm.9

diketahui potensinya untuk memenuhi keinginan".⁴⁶ Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia tentang sumber daya manusia (SDM) diartikan sebagai "potensi manusia yang dapat dikembangkan untuk proses produksi."⁴⁷ Sebagaimana dijelaskan dalam hadist yang diriwayatkan oleh Bukhari dan Muslim dan Abi Huraira. Yang Artinya : Semua anak dilahirkan dalam keadaan fitrah. Orang tuanyalah yang membawanya menjadi Yahudi, Nasrani, dan Majusi, sebagaimana halnya hewan melahirkan hewan pula Adakah anda melihat sesuatu yang cacat padanya? "(Riwayat al-Bukhari dan Muslim dari Abu Hurairah)⁴⁸

Fitrah dalam hadis diatas diartikan sebagai potensi yang dibawa sejak lahir dan siap diaktualisasikan dalam kehidupan setelah adanya persinggungan manusia dengan lingkungan hidupnya sehingga mendajdi sumber daya manusia.⁴⁹

Dari beberapa definisi di atas dapat diambil kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan sumber daya manusia adalah tenaga atau kekuatan/kemampuan yang dimiliki oleh seseorang berupa daya pikir, daya cipta, karsa dan karya yang masih tersimpan dalam dirinya sebagai energi potensial yang siap dikembangkan menjadi daya berguna sesuai dengan keinginan manusia itu sendiri. Dengan begitu betapa pentingnya SDM dalam pengelolaan organisasi.

Mengingat betapa pentingnya peran SDM untuk kemajuan organisasi, maka organisasi dengan model yang lebih modern menekankan pada fungsi SDM dengan orientasi jangka panjang. Mengelola SDM di era globalisasi bukan

⁴⁶ Suprihatin Gunaharja, *Pengembangan Sumber Daya Keluarga*, Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1993, hlm.4.

⁴⁷ Depdikbud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1999, hlm. 973.

⁴⁸ Hadist Riwayat al-Bukhari, Muslim dll, *Sahihul – Bukhari*, juz 5 nomor 1358, h. 280

⁴⁹ Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, *Tafsir Al-Qur'an Tematik*, Jakarta : Kamil Pustaka, Jilid 8, 2014, h.5

merupakan hal yang mudah. Oleh karena itu, berbagai macam suprastruktur dan infrastruktur serta pendekatan perlu disiapkan untuk mendukung proses terwujudnya SDM yang berkualitas. Lembaga pendidikan yang ingin tetap eksis dan memiliki citra positif di mata masyarakat tidak akan mengabaikan aspek pengembangan kualitas SDM-nya.⁵⁰

Pengembangan SDM merupakan salah satu bentuk aktifitas dari manakemen sumber daya manusia, seperti dijelaskan oleh Husaini Uman bahwa pengembangan SDM merupakan bagian dari manajemen SDM. Pengembangan SDM ialah proses meningkatkan kuantitas dan kualitas SDM.⁵¹ Peningkatan kesejahteraan, peningkatan pendidikan, peningkatan pelatihan, peningkatan kesehatan, peningkatan kesempatan kerja, pengendalian kependudukan, peningkatan lingkungan hidup, dan perencanaan karir.

Beebe juga berpendapat bahwa pengembangan adalah: *The concept of development is process often linked to both training and human resources. The word development added to other terms suggests a broadening of the behaviors or strategies to achieve a goal. Development is any behavior, strategy, design, restructuring, skill or skill set, strategic plan, or motivational effort that is designed to produce growth or change over time. Development is process of helping the organization or individuals in the organization do their jobs more effectively. Development involves a set of strategies that can help an individual or organization change to perform more effectively in achieving individual or corporate vision, mission, and goals.*⁵²

Pendapat diatas menjelaskan bahwa pengembangan adalah suatu proses yang saling berkesinambungan antara pelatihan dan sumber daya manusia. Kata

⁵⁰Veithzal Rivai, *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Perusahaan dari Teori ke Praktek*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004, hlm. 58.

⁵¹Husaini Usman, *Manajemen Teori, Praktik Dan Riset Pendidikan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2006, Th. 2008, h. 221

⁵² Bentley T. & Wilsdon, *The Adaptive State*, London: Demos, Th 2004, h. 8

pengembangan ditambahkan pada bagian lain yang mempengaruhi perilaku untuk mencapai tujuan atau hasil. Pengembangan adalah perilaku strategi, desain, restrukturisasi, keterampilan, perencanaan strategi, usaha motivasi yang dirancang untuk menghasilkan pertumbuhan dari waktu ke waktu. Pengembangan adalah suatu proses untuk membantu organisasi atau individu dalam melakukan pekerjaan secara aktif. Pengembangan melibatkan satu set strategi yang dapat membantu individu atau organisasi untuk lebih efektif dalam melaksanakan pencapaian individu atau visi organisasi, misi, dan hasilnya.

Menurut Robert L. Martis dan John H. Jackson pengelolaan SDM bukan merupakan hal yang mudah, karena manusia merupakan unsur yang unik dan memiliki karakteristik yang berbeda antara satu dengan lainnya.⁵³ Beberapa pendekatan yang digunakan dalam SDM, yaitu:

- a. Pendekatan SDM, menekankan pengelolaan dan pendayagunaan yang memperhatikan hak azasi manusia.
- b. Pendekatan manajerial, menekankan pada tanggung jawab untuk menyediakan dan melayani kebutuhan SDM departemen lain.
- c. Pendekatan sistem, menekankan pada tanggung jawab sebagai sub-sistem dalam organisasi.
- d. Pendekatan proaktif, menekankan pada kontribusi terhadap karyawan, manajer dan organisasi dalam memberikan pemecahan masalah.

⁵³ *Ibid*, h 67.

Pengelolaan SDM tersebut akan membawa pada Pengembangan SDM, sebab pengembangan SDM merupakan proses meningkatkan kuantitas dan kualitas SDM.⁵⁴ Sebagaimana pendapat Robert L.Mathis dan John H.Jackson :

*Development represents efforts to improve employees' abilities to handle a variety of assignments and to cultivate employees' capabilities beyond those required by the current job*⁵⁵

Sehingga pengembangan sumber daya manusia mewakili usaha-usaha meningkatkan kemampuan para karyawan yang dalam hal ini dosen pendidikan agama Islam untuk menangani beraneka ragam tugas dan untuk meningkatkan kapabilitas di luar kapabilitas yang dibutuhkan oleh pekerjaan saat ini.⁵⁶ Untuk itu pengembangan SDM dosen pada hakekatnya adalah suatu upaya pemenuhan kebutuhan tenaga kerja secara kualitatif sesuai dengan persyaratan pekerjaan yang ditentukan dengan mempertimbangkan kepentingan-kepentingan individu pegawai untuk dapat mengembangkan potensinya seoptimal mungkin mencapai karir setinggi-tingginya di dalam organisasi.⁵⁷ usaha meningkatkan kemampuan ini merupakan kecakapan agar mampu menyelesaikan pekerjaan yang ditentukan dan merupakan tantangan bagi setiap karyawan sebagai mana Sabda Rasulullah Artinya : Ditanya kepada Rasulullah, usaha / pekerjaan apa yang paling baik? Beliau menjawab : pekerjaan seseorang dengan tangannya dan jual beli yang

⁵⁴Husaini Usman, *Manajemen Teori, Praktik Dan Riset Pendidikan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2006, h. 203

⁵⁵Robert L. Mathis dan John H.Jackson, *Human Resource Management*, (13 edition, South : Western Cengage Learning, 2011), h.303

⁵⁶Robert L. Mathis dan John H.Jackson, *Human Resource Management*. Penerjemah Diana Angelica (edisi 10, jakarta : Salemba Empat, 2006), h.350

⁵⁷Soeparno, *Pengembangan Pola Karir PNS dan Diklat*, (Jakarta: Buletin: Pengawasan No. 30 & 31, 2001), dalam www.google.com, diakses 26-02-2016

mabrur (diterima oleh Allah karena memenuhi syarat-syarat dan ketentuannya).

(Riwayat Ahmad dari Rafi bin Khadij)⁵⁸

Dalam hadist yang lain di Riwayatkan al-Bukhari dari al-Miqdam bahwa⁵⁹(hadis ini menjelaskan bahwa setiap pekerjaan yang potensial berasal dari tangan-tangan terampil. Untuk itu perlu dilakukan pengembangan potensi atau pengembangan sumber daya manusia untuk memenuhi persaingan global dan kebutuhan organisasi).

Pengembangan sumber daya manusia merupakan proses yang harus dilalui manusia seumur hidupnya, guna meningkatkan kepercayaan dan gagasan agar lebih produktif sesuai kapabilitas yang diharapkan organisasi.⁶⁰ Tentu juga pengembangan sumber daya manusia merupakan satu siklus yang harus terjadi terus menerus. Hal ini terjadi karena organisasi itu harus berkembang untuk mengantisipasi perubahan- perubahan di luar organisasi tersebut. Untuk itu makna kemampuan sumber daya dosen itu harus terus menerus ditingkatkan seiring dengan kemajuan dan perkembangan organisasi.

Proses pengembangan sumber daya manusia. Sebagai mana yang diungkapkan oleh Robert L. Mathis dan John H. Jackson:

“development process. As the figure shows, HR plans first identify necessary abilities and capacities. Such capacities can influence planning in return. The specific abilities needed also influence decisions about who will be promoted, and what the succession of leaders will be in the organization. Those decisions influence—and are influenced by—an assessment of the development needs in the organization. Two categories of

⁵⁸ Musnad Ahmad bin Hambal, 4/141, Hadis ini dinyatakan soheh oleh al-Haitsami dalam kitabnya Majma' az-Zawa'id, 4/72, dalam Badan Litbang dan Diklat Kemenag RI, *Tafsir Al-Qur'an Tematik*, Jilid 8, Jakarta: Kamil; Pustaka, Th 2009, h.148

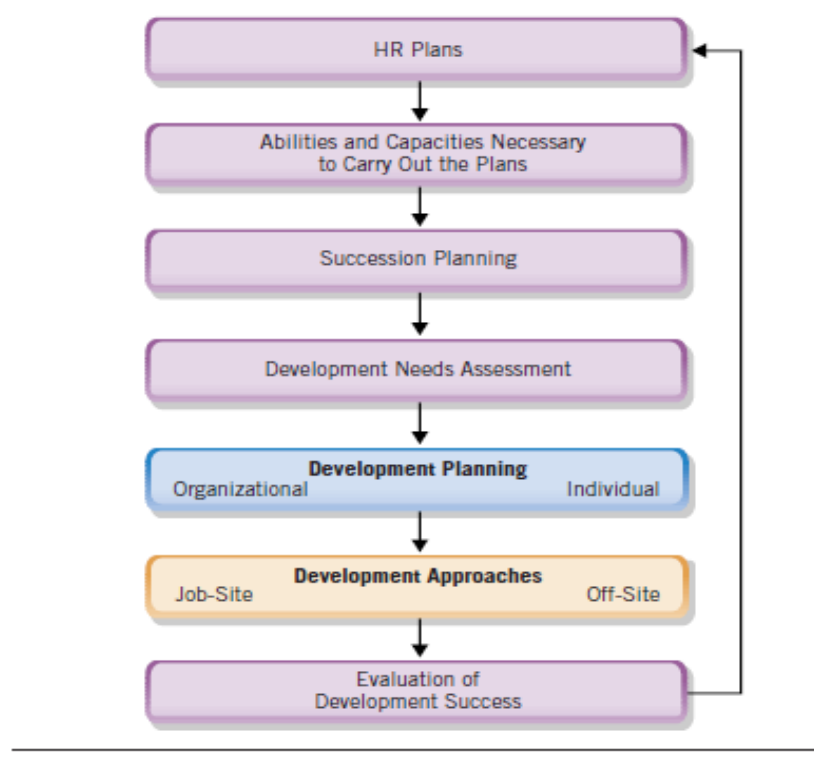
⁵⁹
⁶⁰ Robert L. Mathis dan John H. Jackson, *Human Resource Management*. Penerjemah Diana Angelica, edisi 10, Jakarta : Salemba Empat, 2006, h. 355, ,

development planning follow from this needs assessment: organizational and individual. Finally, the success of the developmental process must be evaluated and changes made as necessary over time”⁶¹

Robert L. Mathis dan John H. Jackson pun mengilustrasikan proses

pengembangan sumber daya manusia pada gambar berikut :

FIGURE 11-2 The HR Development Process in an Organization



Gambar 2.6 Siklus Pengembangan Sumber Daya Manusia⁶²

Proses pengembangan sumber daya manusia adalah dengan melakukan:

1)Rencana sumber daya manusia, 2)Rencana-rencana sumber daya manusia pada organisasai, yaitu dengan menganalisa, meramalkan, dan menyebutkan kebutuhan organisasai saat ini dan masa yang akan datang. 3)perencanaan sumber daya manusia mengantisipasi dosen yang keluar yang disebabkan pensiun, promosi, dan pemindahan, atau perencanaan suksesi. 4)membantu menentukan dosen yang

⁶¹ Robert L. Mathis dan John H.Jackson, *Op.Cit*, h.356

⁶² Robert L. Mathis dan John H.Jackson, *Op.Cit*, h.354

kapabel dan dibutuhkan oleh pendidikan tinggi dimasa yang akan datang dan perkembangan yang dibutuhkan agar tersedianya dosen yang dibutuhkan oleh perguruan tinggi. 5)merencanakan pengembangan yang akan dilakukan melalui identifikasi kebutuhan yang diperlukan organisasi atau perguruan tinggi maupun yang dibutuhkan oleh individu itu sendiri atau dosen yang bersangkutan. 6)pendekatan metode pengembangan yang akan dilakukan baik yang sesuai dengan organisasi atau perguruan tinggi maupun individu itu sendiri atau dosenyang bersangkutan. 7)evaluasi.

Pengembangan adalah suatu proses untuk membantu organisasi atau individu dalam melakukan pekerjaan secara aktif. Pengembangan melibatkan satu set strategi atau merumuskan rencana pengembangan yang dapat membantu individu atau organisasi untuk lebih efektif dalam melaksanakan pencapaian visi dan misi organisasi demi mencapai hasilnya.

Rencana-rencana sumber daya manusia pada organisasai, yaitu dengan menganalisa, meramalkan, dan menyebutkan kebutuhan organisasai saat ini dan masa yang akan datang sehingga dapat disimpulkan kapabilitas yang penting yang dibutuhkan oleh organisasai.

Jika terjadi sukseksi, maka melakukan perencanaan untuk sukseksi para eksekutif, dan karyawan kunci yang merupakan salah satu bagian penting dari pengembangan SDM. Perencanaan penggantian kepemimpinan atau sukseksi (sukccesion planning) adalah proses pengidentifikasian rencana jangka panjang untuk penggantian karyawan-karyawan kunci sesuai urutan. Kebutuhan untuk mengganti karyawan konci berasal dari promosi, pemindahan, pension, kematian,

cacat jasmani, pengunduran diri, atau alasan-alasan lain.⁶³ Perencanaan suksesi dihubungkan dengan perencanaan SDM yang strategis baik kuantitas dan kapabilitas para pengganti yang potensial harus dihibungkandengan strategi-strategi organisasional dan rencana-rencana SDM. Ada dua aktifitas yang terkoordinasi mengawali proses perencanaan suksesi: 1)perkembangan dari grafik suksesi permulaan memastikan bahwa individu-individu yang tepat yang memiliki kapabilitas dan pengalaman yang cukup untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan yang ditargetkan dapat tersedia pada saat yang tepat. 2)bersamaan dengan itu akan merencanakan perkembangan karir yang dilakukan berdasarkan pada penilaian kinerja dan informasi lain untuk menyebutkan kebutuhan pengembangan individual dan langkah karir yang akan diambil.⁶⁴

Pengembangan SDM didasarkan pada kebutuhan peserta dan lembaga, untuk itu dilakukan pemantauan terhadap hal-hal yang dibutuhkan oleh individu atau lembaga/organisasi itu sendiri.

Hasil terhadap kebutuhan itu lah yang menjadi landasan untuk melakukan perencanaan pengembangan yang dilakukan oleh para manajer yaitu merencanakan dan mengkoordinasikan usaha-usaha pengembangan baik pengembangan yang dibutuhkan oleh individu karyawan atau pun yang dibutuhkan oleh organisasi.

Setelah mengetahui kapabilitas yang dibutuhkan maka merencanakan dan menentukan pendekatan pengembangan yang akan digunakan dalam pengembangan SDM melalui program-program. Pendekatan pengembangan ini

⁶³ *Ibid*, h. 358-359

⁶⁴ Robert L. Mathis dan John H. Jackson, Penerjemah Diana Angelica, *Op. Cit*, h. 360

dapat dikategorikan dalam dua bagian utama, pengembangan dikantor (*job-site*) dan pengembangan diluar kantor (*off site*). Pendekatan pengembangan ini penting dilakukan oleh organisasi guna investasi pengetahuan sesuai kebutuhan pengembangan pada organisasi. Metode pengembangan karyawan ini dapat dilakukan dengan:

a. Pengembangan di dalam kantor (job-site)

1) Pelatihan

Pelatihan meliputi sebuah proses pembelajaran melalui praktik (*learning by doing*) yang berlangsung terus menerus

2) Tugas/Pertemuan

Menugaskan pada karyawan untuk memperluas pengalaman dalam tugas yang diberikan

3) Rotasi pekerjaan

Proses pemindahan seseorang karyawan dari satu pekerjaan ke pekerjaan yang lain (*job rotation*) agar dapat membantu pemahaman terhadap organisasi yang lebih baik.

4) Asistensi

Merupakan posisi yang berada tepat di bawah seorang manajer, agar mampu memahami pekerjaan manajer guna meningkatkan kemampuan dan menambah pengalaman dari pekerjaan yang dihadapi

5) Pengembangan secara online

Pengembangan secara online merupakan bentuk pengembangan yang tepat bagi yang berada diluar jangkauan secara geografis, perjalanan, atau biaya, karena dapat dilakukan misalnya dengan konferensi video, obrolan langsung, pembagian dokumen video, kursus-kursus berbasis Web.

b. Pengembangan di luar kantor (*off site*)

1) Kursus atau pendidikan

Pengembangan ini dengan melakukan perjalanan di luar kantor pada tempat-tempat kursus atau pendidikan dengan melanjutkan sekolah lagi

2) Pelatihan hubungan manusia

Pelatihan ini bertujuan untuk pengembangan keterampilan hubungan manusia, yaitu kecerdasan social, dan melatih kerja sama tim yang baik. Dan lain sebagainya.

3) Simulasi

Adalah pendekatan pengembangan yang menggunakan permainan bisnis, beberapa simulasi merupakan permainan-permainan interaktif. teknik pengembangan ini mengharuskan para partisipan untuk menganalisis sebuah situasi dan memutuskan tindakan terbaik berdasarkan pada data yang ada

4) Cuti panjang

Adalah waktu libur kerja yang diberikan untuk mengembangkan dan menyegarkan kembali seseorang.

Tujuan diadakan pelatihan dan pengembangan ini menurut Hasibuan : 1) Produktivitas kerja, 2)efisiensi, 3)pengurangan kerusakan barang, 4)mengurangi kecelakaan karyawan, 5)meningkatkan pelayanan, 6)mengembangkan moral karyawan, 7)kesempatan peningkatan karir, 8)peningkatan konseptual, 9)kepemimpinan, 10)balas jasa dan 11)kemanfaatan untuk konsumen. Sehingga perlu dilakukan program pengembangan SDM.⁶⁵

Program Pengembang SDM yang digunakan harus mendapat dukungan dari top manajemen, adanya dukungan biaya, tanggung jawab pengawas, dan tanggung jawab dari bagian personalia intuk mengevaluasi program pengembangan.

Dalam pengembangan SDM ini terkadang dituntut karena disebabkan oleh perubahan lingkungan lembaga yang berdampak pada kebutuhan pekerja yang mampu terus belajar untuk menumbuh kembangkan kompetensi kerja yang merupakan kombinasi antara pengetahuan, keterampilan, dan kepribadian,untuk bertahan hidup di era pengetahuan, kita membutuhkan organisasi pembelajar yaitu organisasi yang mampu membangun modal melalui proses transformasi kompetensi kerja karyawan, dari proses belajar individu menuju proses belajar organisasi, untuk mencapai sasaran pengembangan SDM.

Sasaran setiap pengembangan harus terlebih dahulu ditetapkan secara jelas yang ingin dicapainya, untuk meningkatkan kemampuan dan keterampilan teknis mengerjakan pekerjaan atau untuk meningkatkan kecakapan pemimpin (*managerial skill, conceptual skill*)

⁶⁵ Hasibuan, th. 2007, h.16-21

Pengembangan kualitas sumber daya manusia dilakukan melalui kegiatan yang bersifat investasi sumber daya melalui pengembangan, pelatihan dan pendidikan. Adanya investasi sumber daya manusia akan berpengaruh pada perubahan kompetensi dan tugas dari peran sumber daya manusia. Upaya yang perlu dilakukan untuk dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia sesuai kebutuhan lembaga dalam menganalisis semua kegiatan operasionalnya diperlukan pelatihan dan pendidikan dan pengembangan karyawan. Investasi bidang pengembangan SDM pada umumnya memiliki nilai yang tidak kalah penting.⁶⁶

Adapun tujuan dari program pengembangan sumber daya manusia antara lain sebagai berikut: membantu memastikan bahwa organisasi tersebut mempunyai orang-orang ahli dan berpengalaman yang diperlukan untuk mencapai tujuan. Mereka bertujuan melatih pegawai baru untuk memperoleh tingkatan kemampuan yang diperlukan dalam pekerjaan mereka dengan cepat dan ekonomis dan mengembangkan kemampuan dari staf yang ada, sehingga mereka pada jabatan sekarang ditingkatkan dan mereka dipersiapkan untuk menerima tanggung jawab yang lebih besar dimasa yang akan datang.⁶⁷

Tujuan pengembangan karyawan adalah untuk memperbaiki efektivitas kerja karyawan dalam mencapai hasil-hasil kerja yang telah ditetapkan.⁶⁸ Efektivitas kerja dapat dilakukan dengan pengembangan dimaksudkan untuk memperbaiki penguasaan keterampilan-keterampilan dan teknik-teknik pelaksanaan pekerjaan tertentu, terperinci dan rutin.

⁶⁶Danim, *ABC of Learning and Teaching in Medicine Applying Educational Theory in Practice*, Clinical review, V. 326, 213, Th.. 2003, h. 35

⁶⁷Armstrong, Th. 1990, h.209

⁶⁸T Handoko, *Manajemen Changing*, Ed.2, Yogyakarta:PBFE, Universitas Gajah Mada, th. 1991, h. 243

Pengembangan sumber daya manusia dalam suatu organisasi sangat penting dapat mencapai hasil kerja yang optimal, baik secara makro maupun mikro, karena pengembangan SDM merupakan bentuk investasi, oleh karena itu pelaksanaan pengembangan SDM perlu memperhatikan factor-faktor baik dalam diri organisasi itu sendiri maupun diluar organisasi factor-faktor tersebut adalah :

a. Factor Internal

Factor internal ini mencakup keseluruhan kehidupan organisasi yang dapat dilakukan, baik pimpinan maupun anggota organisasi yang bersangkutan, antara lain adalah:

1) Misi dan tujuan organisasi

Setiap organisasi mempunyai misi dan tujuan yang ingin dicapainya. Untuk mencapai tujuan ini diperlukan perencanaan yang baik dan implementasinya secara tepat. Untuk itu diperlukan kemampuan tenaga sumber daya manusia melalui pengembangan sumber daya manusia

2) Strategi pencapaian tujuan

Strategi yang digunakan suatu organisasi berbeda-beda sesuai dengan keadaannya. Sehingga dapat diperkirakan dampak yang akan terjadi pada organisasi tersebut. Karena secara tidak langsung akan mempengaruhi pengembangan sumber daya manusia dalam organisasi.

3) Sifat dan jenis tujuan

Sifat dan jenis kegiatan organisasi sangat penting terhadap pengembangan sumber daya manusia. Misalnya suatu organisasi yang sebagian besar melaksanakan kegiatan teknis, akan berbeda dengan pola pengembangan sumber daya manusia pada organisasi yang bersifat ilmiah. Demikian juga akan berbeda pada strategi dan program pengembangan SDM antara organisasi.

4) Jenis teknologi yang digunakan

Pengembangan organisasi untuk mempersiapkan tenaga dalam mengoperasikan teknologi atau mungkin terjadinya otomatisasi kegiatan-kegiatan yang semula dilakukan manusia.

b. Faktor eksternal

1) Lingkungan eksternal ini juga patut diperhitungkan guna keberlangsungan organisasi agar dapat menjalankan misi dan tujuannya, faktor-faktor tersebut adalah:

2) Kebijakan pemerintah

Kebijakan-kebijakan pemerintah baik yang berupa undang-undang, peraturan-peraturan pemerintah, atau keputusan menteri, maupun pejabat pemerintah merupakan arahan dari pemerintah yang patut diperhitungkan oleh organisasi. Kebijakan-kebijakan tersebut akan mempengaruhi program-program pengembangan sumber daya manusia dalam organisasi.

3) Sosio kebudayaan masyarakat

Factor sosio kebudayaan masyarakat tidak dapat diabaikan oleh suatu organisasi. Hal ini dapat dipahami karena suatu organisasi apapun didirikan untuk kepentingan masyarakat yang mempunyai latar belakang sosio budaya yang berbeda-beda. Oleh sebab itu dalam mengembangkan SDM dalam suatu organisasi factor eksternal perlu dipertimbangkan.

4) Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi di luar organisasi dewasa ini telah sedemikian pesatnya. Organisasi yang baik harus mengikuti arus tersebut dan harus mampu memilih teknologi yang tepat. Untuk itu kemampuan karyawan organisasi harus diadaptasikan dengan kondisi tersebut.⁶⁹

1. Kinerja

Kata kinerja menurut Wirawan merupakan singkatan dari kinetika energi kerja.⁷⁰ dan Kinerja dalam bahasa Inggris disebut dengan *job performance* atau *actual performance* atau *level of performance*, yang artinya merupakan tingkat keberhasilan pegawai dalam menyelesaikan pekerjaannya atau sesuatu yang dicapai⁷¹

⁶⁹Soekidjo Notoatmodjo, *Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Jakarta:Rineka, Th. 1998, h. 8-10

⁷⁰Wirawan, th. 2009, h.5

⁷¹ Kamus bahasa Indonesia.web.id/kinerja, 12 April 2016, 15.00

Sementara menurut Mathis dan Jackson dalam Donni Juni menyatakan bahwa kinerja pada dasarnya adalah apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pegawai dalam mengemban pekerjaan.⁷² Handoko mendefinikan kinerja sebagai proses dimana organisasi mengevaluasi atau menilai prestasi kerja karyawan. Dan prawiro suntoro mengemukakan bahwa kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi dalam rangka mencapai tujuan organisasi dalam periode waktu tertentu.⁷³

Pengertian kinerja lainnya dikemukakan oleh Payaman Simajuntak bahwa kinerja adalah tingkatan pencapaian hasil atas pelaksanaan tugas tertentu. sependapat dengan Irawan bahwa kinerja adalah hasil kerja yang bersifat konkret, dapat diamati dan diukur.

Dimensi-dimensi yang dijadikan ukuran kinerja menurut Nawawi adalah 1)tingkat kemampuan kerja (kompetensi) dalam melaksnakan pekerjaan baik yang diperoleh dari hasil pendidikan dan pelatihan maupun yang bersumber dari pengalaman kerja, 2)tingkat kemmpauan eksekutif dalam memberikan motivasi kerja, agar pekerjaan sebagai individu bekerja dengan usaha maksimum, yang memungkinkan tercapainya hasil sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat.

Kinerja menurut Hellriegel dan Slocum, mengacu pada tingkat keberhasilan kerja dari seseorang.⁷⁴ Batasan kinerja tersebut menunjukkan keberhasilan seseorang di dalam melaksanakan kewajiban sesuai dengan bidang tugasnya

⁷²Donni Junni Priansa, *Perencanaan dan Pengembangan SDM, Op.Cit*, h.269

⁷³Moh. Pabundu Tika, *budaya organisasi dan peningkatan kinerja perusahaan*, (jakarta: bumi aksara,2006), p. 121

⁷⁴Don Hellriegel, dan John W. Slocum, Jr, *Management*, Philippines: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1994, p.497

dalam rangka mencapai tujuan pekerjaan (*task*) di dalam suatu organisasi, sehingga hasil kerja yang dibutuhkan organisasi tersebut lebih efisien, efektif terhadap kinerja lainnya.⁷⁵

Kinerja merupakan suatu konstruk multidimensional yang mencakup banyak faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja adalah (a)faktor personal/individu, meliputi: pengetahuan, keterampilan (*skill*), kemampuan, kepercayaan diri, motivasi, dan komitmen yang dimiliki oleh setiap individu, (b)faktor kepemimpinan, meliputi: kualitas dalam memberikan dorongan, semangat, arahan dan dukungan yang diberikan manager dan team leader, (c)faktor tim. Meliputi dukungan dan semangat yang diberikan oleh rekan dalam satu tim, kepercayaan terhadap sesama anggota tim, kekompakan dan keeratan anggota tim, (d)faktor sistem, meliputi: sistem kinerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang diberikan oleh organisasi, proses organisasi dan kultur kinerja dalam organisasi dan (e)faktor konstektual (situasional), meliputi tekanan dan perubahan lingkungan eksternal dan internal.⁷⁶

Dengan demikian dapat disimpulkan kinerja mengandung substansi pencapaian hasil kerja yang dicapai oleh seseorang dalam melaksanakan tugas sesuai tanggung jawab yang diberikan.

Bagi perguruan tinggi, salah satu pihak yang berperan strategis dalam meningkatkan kemajuan dan kualitas lembaga tersebut adalah kinerja dosen sejalan dengan pernyataan tersebut Sanusi Uwes dalam Mahardi menyatakan "dosen merupakan faktor kunci sukses (*key success factor*) dari upaya untuk

⁷⁵Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Edisi Revisi, Jakarta: Bumi Aksara, th.2003, h. 355

⁷⁶Mahmudi, *manajmene kinerja sektor publik*, (yogyakarta: UPP AMP YKPN, 2005) p.21

meningkatkan mutu jasa pendidikan”.⁷⁷ Pendapat yang sama dikemukakan oleh oleh Abdurrachman dan S.Marten Yogaswara dalam Mahardi bahwa nilai keberhasilan pendidikan sangat tergantung dari mutu pengajaran’.⁷⁸ Dosen adalah orang yang sangat berperan dalam proses belajar mengajar di perguruan tinggi.

Dosen dinyatakan sebagai pendidik profesional dan ilmuan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarkan ilmu pengetahuan dan teknologi, dan seni melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat (UU no 14/2005). Oleh karena itu, tugas pokok seseorang dosen adalah melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi berupa pendidikan dan pengajaran, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat, serta tugas-tugas pendukung lainnya sehingga dosen memiliki kinerja yang baik.

Kinerja dosen pada suatu perguruan tinggi merupakan perilaku nyata yang ditampilkan setiap dosen sebagai prestasi kerja yang dihasilkan oleh dosen tersebut sesuai dengan peranannya. Untuk dapat menentukan kualitas kinerja dosen perlu adanya kriteria yang jelas. Mitchell dalam Sedarmayanti menyatakan bahwa kinerja meliputi beberapa aspek, yaitu: aspek kualitas pekerjaan (*Prom quality of work*), ketepatan waktu (*promptness*), inisiatif (*initiative*), kemampuan (*capability*), dan komunikasi (*commutation*).⁷⁹ Kinerja dosen merupakan suatu hal yang sangat penting dalam upaya lembaga perguruan tinggi untuk mencapai tujuannya di dalam dunia yang kompetitif dan mengglobal, untuk itu setiap perguruan tinggi melakukan penilaian terhadap kinerja, karena dosen sebagai

⁷⁷Mahardi, *Aspek-Aspek Keunggulan Bersaing perguruan Tinggi*, Universitas Islam Bandung: Jurnal Mimbar, th. 2004, h.19

⁷⁸*Ibid*, 34

⁷⁹Sedarmayanti, *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*, (Bandung: Mandar Maju, 2001), h.51

ujung to,mbak suatu perguruan tinggi memerlukan umpan balik dari lembaga atas hasil kerja mereka sebagai panduan bagi perilaku mereka di masa yang akan datang. Umpan balik terhadap kinerja dosen dapat dilakukan melalui evaluasi kinerja atau penilaian kerja.

Penilaian kinerja adalah proses mengevaluasi seberapa baik dosen melakukan pekerjaannya.⁸⁰ dijelaskan pula penilaian kinerja yang dikemukakan oleh Gerry Dessler yang mendefinisikan penilaian kinerja adalah produser apa saja yang meliputi penetapan standar kinerja, penilaian kinerja aktual karyawan dalam hubungan dengan standar- standar tersebut, dan memberikan umpan balik dengan tujuan memotivasi.⁸¹ Dalam penilaian kinerja dalam organisasi dilakukan selama periode waktu tertentu. Umpan balik kinerja (*performanca feedback*) dilakukan untuk mengetahui seberapa baik mereka bekerja jika dibandingkan dengan standar- standar organisasi lainnya.

Penilaian kinerja dilakukan untuk menentukan apakah seorang pegawai telah melakukan pekerjaannya sesuai dengan tujuan yang dimaksudkan atau mencapai target sasaran yang diajukan. Kinerja dapat dinilai berdasarkan apa yang dilakukan oleh seseorang pegawai. Obyek yang menjadi sasaran penilaian kinerja meliputi antara lain hasil kerja, kemampuan, sikap terhadap pekerjaan, kepemimpinan kerja, dan motivasi kerja.⁸² Aspek penilaian tidak hanya berkisar pada karakter individu seorang karyawan seperti sifat, perangai, intelegasi dan sebagainya, akan tetapi lebih menitikberatkan pada hal- hal yang bersifat

⁸⁰ Donni Juni Priansah, *Op.Cit.* h. 272

⁸¹Garry dessler, *human resource management, edisi bahasa indonesia*(jakarta: PT. Prenhalindo, 1995), p.2.

⁸²Aa. Anwar prabu mangkunegara, *manajemen sumber daya manusia perusahaan* (bandung: remaja rosdakarya, 2000), p.67., p.73

performance result (hasil kerja), seperti kualitas dan kuantitas hasil kerja, ketepatan waktu dan sebagainya.

Penilaian kinerja dosen, sebagaimana penilaian kinerja pada umumnya, pada dasarnya merupakan proses pengambilan keputusan tentang hasil yang dicapai dosen dalam periode waktu tertentu. Ukuran kinerja dosen ternilai dari rasa tanggungjawabnya menjalankan amanah, profesi yang diembannya, rasa tanggung jawab moral dipundaknya. Semua itu akan terlihat kepada kepatuhan dan loyalitasnya di dalam menjalankan tugasnya di dalam kelas dan tugas kependidikannya di luar kelas. Sikap ini akan dibarengi pula dengan rasa tanggungjawabnya mempersiapkan segala perlengkapan pengajaran sebelum melaksanakan proses pembelajaran. Selain itu, dosen juga sudah mempertimbangkan akan metodologi yang akan digunakan, termasuk alat media pendidikan yang akan dicapai, serta alat penilaian apa yang digunakan di dalam pelaksanaan evaluasi.⁸³

Penilaian kinerja dosen merupakan suatu proses dimana lembaga melakukan evaluasi atau menilai kinerja dosen atau mengevaluasi hasil pekerjaan dosen. Penilaian yang dilakukan terhadap dosen di PTU dilaksanakan dengan berbasis pada pengawasan, artinya penilaian yang dilakukan terhadap dosen tidak saja ditujukan untuk menilai kinerja, juga sekaligus berfungsi untuk mengawasi dosen dalam melaksanakan tugas pokoknya, yaitu kegiatan pendidikan dan pengajaran, oleh karena itu criteria yang dijadikan untuk mengevaluasi, sekaligus berfungsi sebagai alat untuk mengawasi kinerja dosen. Evaluasi kinerja dosen yang berbasis

⁸³Isjoni, *kinerja dosen* (pendidikan network, akses <http://artikel.us/isjoni12.html>)

pengawasan ini bisa dilaksanakan oleh pimpinan jurusan, mahasiswa maupun tenaga yang ditetapkan oleh fakultas.

Evaluasi kinerja dosen dapat diklasifikasikan menurut jenisnya sebagai berikut:

1. Ditinjau dari ruang lingkungnya

Evaluasi kinerja dilakukan oleh pimpinan jurusan untuk menilai dosen yang bertugas pada jurusan/program studi tersebut serta oleh setiap mahasiswa yang telah mengontrak mata kuliah dan mendapat perkuliahan dari dosennya masing-masing, atau penilaian kinerja dosen oleh TIM penilai yang telah ditetapkan oleh pimpinan fakultas.

2. Ditinjau dari segi waktu pelaksanaan

Ditinjau dari segi waktu pelaksanaan, evaluasi kinerja terbagi atas:

- a. Evaluasi terus-menerus, yaitu evaluasi yang dilakukan oleh mahasiswa dan pimpinan jurusan/fakultas atau oleh tim yang ditunjuk. Dilakukan setiap akhir semester.
- b. Evaluasi sewaktu-waktu, yaitu evaluasi kinerja dosen yang dilakukan secara mendadak berdasarkan informasi, atau keperluan pada saat tertentu terhadap suatu persoalan khusus di luar rencana evaluasi yang telah ditetapkan.

3. Ditinjau dari segi substansinya

Ditinjau dari segi substansinya, penilaian kinerja dosen terbagi atas:

- a. Penilaian dan pengawasan mutu, yaitu penilaian kinerja berbasis pengawasan yang dilakukan untuk menilai situasi, kondisi, dan

kemampuan dosen dalam melaksanakan tugas-tugas profesionalnya yang sesuai dengan standar atau criteria yang telah ditetapkan.

- b. Penilaian Perkembangan, yaitu penilaian berbasis pengawasan dilakukan untuk menilai perkembangan pelaksanaan tugas setelah dosen tersebut dinilai kinerjanya dan dilakukan umpan balik dalam jangka waktu tertentu.

Terdapat tiga domain kinerja dosen sebagai tugas pokok dosen yaitu pendidikan, penelitian, dan pengabdian pada masyarakat⁸⁴

Sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang No.20 tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, dan Undang-undang No.14 tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen adalah melaksanakan pendidikan dan pengajaran. Tugas ini, merupakan utama seorang dosen yang harus dilaksanakan dengan sungguh-sungguh karena sebagai realisasi dari tugas utama suatu perguruan tinggi, yaitu melaksanakan kegiatan proses belajar mengajar dalam upaya mendidik mahasiswa.

Sebagai pendidik, dosen mengemban tugas dan tanggung jawab untuk mengembangkan potensi yang dimiliki mahasiswa, baik segi pengetahuan, keterampilan dan sikap yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Sesuai dengan tugas utama dosen sebagai pendidikan dan pengajar, maka yang menjadi sasaran evaluasi kinerja dosen meliputi:

1. Persiapan atau perencanaan pembelajaran yang dilakukan dosen, seperti:
penyusunan dan pengembangan SAP, Silabus, Handout Perkuliahan

⁸⁴Deddy Mulyadi, *Pengaruh Perilaku Kepemimpinan Pelayanan, Budaya Organisasi dan Manajemen Mutu terhadap Kinerja Optimal Dosen Perguruan Tinggi Kedinasan (PTK) STIA LAN*, (hasil Disertasi, UPI, 2011)

2. Pelaksanaan pembelajaran, antara lain kemampuan dalam penyampaian materi pelajaran, penguasaan materi, penggunaan alat bantu pendidikan, manajemen kelas, pemberian tugas-tugas perkuliahan, penggunaan metoda pembelajaran
3. Evaluasi hasil belajar meliputi: antara lain penetapan alat atau jenis evaluasi yang digunakan, kesesuaian penggunaan jenis evaluasi dengan tujuan pembelajaran, relevansi antara soal dengan materi perkuliahan yang disampaikan mahasiswa.
4. Kemampuan dosen dalam menjalin atau berinteraksi dengan siswa, memotivasi siswa, membantu siswa yang mengalami masalah dalam belajar.

Dosen dalam menjalankan tugas pendidikan dan pengajaran, dilakukan bersama-sama dengan dharma penelitian, sekurang-kurangnya 9 SKS setiap semester pada perguruan tinggi tempat tugas, dengan tugas sebagai berikut⁸⁵ :

1. melaksanakan perkuliahan/tutorial dan menguji serta menyelenggarakan kegiatan pendidikan di laboratorium, praktik keguruan, praktik bengkel/studio/kebun percobaan/teknologi pengajaran.
2. Membimbing seminar mahasiswa
3. Membimbing kuliah kerja nyata (KKN), praktik kerja nyata (PKN), praktik kerja lapangan (PKL)
4. Membimbing, pembuatan laporan hasil penelitian tugas akhir.

⁸⁵Dikti dan diktis, th.2011, h. 19

5. Penguji pada ujian kahir
6. Membina kegiatan mahasiswa dibidang akademik dan kemahasiswaan
7. Mengembangkan program perkuliahan.
8. Mengembangkan bahan pengajaran.
9. Menyampaikan orasi ilmiah
10. Membina kegiatan mahasiswa di bidang akademik dan kemahasiswaan.
11. Membimbing dosen yang lebih rendah jabatannya
12. Melaksanakan kegiatan detasering dan pencangkakan dosen.

Tugas dosen dalam bidang pengajaran ini wajib dilaksanakan, yaitu dimulai dari persiapan mahasiswa, merancang dan mengavaluasi pengajaran, bahkan terkadang ditambah dengan tugas pengelolaan administrasi pendidikan. Sementara itu, banyak di antara dosen yang tidak memiliki pengalaman pendidikan formal dalam disiplin pendidikan atau di bidang pengajarannya.

Untuk itu dosen harus mampu mengelola terkait dengan cara mengajar yang baik dan tepat pembelajaran, karena hal ini merupakan tulang punggung keberhasilan proses pendidikan di perguruan tinggi. Kompetensi pedagogis ini terkait dengan cara mengajar yang baik dan tepat, sehingga proses pembelajaran dapat berjalan dengan lancar dan efektif. Seorang dosen, selain harus memiliki kepakaran di bidang keilmuannya, juga harus menguasai teori-teori dan teknik pengajaran serta aplikasinya dalam proses pembelajaran di perguruan tinggi. Dosen tidak hanya dinilai dari penguasaan terhadap bidang studinya atau pengembangan teori-teori ilmiahnya, namun juga pada kemampuannya mengajar

serta mengelola pembelajaran di dalam kelas yang mencakup pendekatan, strategi, metode, dan seni mengajarnya.⁸⁶

Disamping itu pula, dosen pun harus memahami tentang kurikulum. Kurikulum merupakan fundamen yang sangat penting untuk mencetak mahasiswa yang berkualitas tinggi. Kurikulum yang baik adalah kurikulum yang kandungannya memperhatikan kemampuan peserta didik serta mampu mendorong kemampuan mereka menjadi daya kreatif dan inovatif. Disinilah salah satu peran penting para dosen. mereka adlah kunci pembuka pengembangan kurikulum, karena merekalah yang paling menguasai secara mendalam masing-masing disiplin keilmuan.

Dalam mengembangkan ilmu pengetahuan yang dimiliki dosen direalisasikan melalui pengkajian dalam kegiatan penelitian dan karya ilmiah, atau riset-riset ilmiah. Dengan demikian tugas dosen juga melakukan penelitian dan menrbitkan karya-karya mereka melalui jurnal-jurnal ilmiah atau buku. Dan yang menjadi sasaran evaluasi kinerja dosen dibidang ini meliputi:

1. Keterlibatan dalam satu judul penelitian yang dilakukan oleh kelompok (disetujui oleh Ketua LPPM/dekan dan tercatat)
2. Pelaksanaan penelitian mandiri (disetujui oleh ketua LPPM/ dekan dan tercatat)
3. Menghasilkan karya Ilmiah berupa hasil penelitian atau hasil pemikiran yang dipublikasikan dalam dalam bentuk monografit (satu hal dalam satu bidang).

⁸⁶ Irawan, *Prinsip kepuasan Pelanggan*, Jakarta: PT. Elex Media, th.2002, h.82

4. Menghasilkan karya Ilmiah berupa hasil penelitian atau hasil pemikiran yang dipublikasikan dalam bentuk buku referensi (buku teks atau buku ajar dalam satu bidang).
5. Menerjemahkan atau menyadur satu judul naskah buku yang akan diterbitkan dalam waktu sebanyak-banyaknya 4 semester.
6. Menyunting atau mengedit satu judul naskah buku yang akan diterbitkan dalam waktu sebanyak-banyaknya 4 semester.
7. Menulis artikel ilmiah yang diterbitkan oleh: Jurnal internasional, Jurnal nasional terakreditasi, Jurnal nasional tidak terakreditasi
8. Menulis artikel ilmiah yang diterbitkan oleh jurnal ilmiah internasional atau nasional terakreditasi berupa edisi khusus/ suplemen yang memuat artikel yang disajikan dalam sebuah seminar/simposium/lokakarya. Seperti Jurnal internasional edisi khusus/suplemen, Jurnal nasional terakreditasi edisi khusus/suplemen, Jurnal nasional tidak terakreditasi edisi khusus/suplemen
9. Artikel yang dimuat dalam jurnal ilmiah yang walaupun ditulis dalam Bahasa Resmi PBB akan tetapi tidak memenuhi syarat-syarat sebagai jurnal ilmiah internasional.
10. Artikel yang dimuat dalam jurnal elektronik (e-journal) yang bereputasi: Jurnal elektronik (e-journal) internasional, Jurnal elektronik (e-journal) nasional

11. Makalah disajikan secara oral dalam seminar dan dimuat dalam prosiding yang dimuat dalam prosiding seminar internasional, dimuat dalam prosiding seminar nasional
12. Makalah disajikan berupa poster dalam seminar dan dimuat dalam prosiding: Dimuat dalam prosiding seminar internasional, Dimuat dalam prosiding seminar nasional yang Disajikan dalam seminar/simposium/lokakarya internasional, Disajikan dalam seminar/simposium/lokakarya nasional
13. Hasil penelitian/pemikiran yang tidak disajikan dalam seminar/simposium/lokakarya, tetapi dimuat dalam prosiding: Dimuat dalam prosiding seminar/simposium/ lokakarya internasional, Dimuat dalam prosiding seminar/simposium/ lokakarya nasional
14. Hasil penelitian/pemikiran yang disajikan dalam seminar/simposium/lokakarya, tetapi tidak dimuat dalam prosiding:
15. Menulis di media massa (koran/majalah: tulisan berupa opini, forum diskusi, kritik, kajian ilmiah, ulasan ahli/pakar yang terkait dengan keahlian dalam bidangnya)
16. Menulis karya ilmiah yang diseminarkan dalam lingkungan program studi/bagian (ditugaskan oleh pimpinan dan tercatat di perpustakaan/ruang baca jurusan/bagian).
17. Membuat rancangan dan karya teknologi yang dipatenkan

18. Membuat rancangan dan karya teknologi, rancangan dan karya seni monumental/seni pertunjukan, karya sastra, termasuk film dokumenter, seni instalasi dan sejenisnya yang tidak dipatenkan
19. Keynote speaker/invited speaker dalam forum ilmiah (ditugaskan oleh pimpinan):
20. Menyampaikan orasi ilmiah dalam rangka lustrum/dies atau pengukuhan guru besar pada tingkat universitas/fakultas baik di dalam maupun di luar PT⁸⁷

Tugas dosen dalam bidang pengajaran dan merealisasikan kemampuan dalam karya ilmiah juga mengamalkan dalam bentuk pengabdian kepada masyarakat, Kegiatan pengabdian kepada masyarakat yang dilakukan dosen merupakan juga tugas dosen. dan menjadi sasaran evaluasi kinerja dosen dibidang ini meliputi

1. Suatu kegiatan yang setara dengan 50 jam kerja per semester
2. Membuat/menulis karya pengabdian kepada masyarakat
3. Memberi penyuluhan/kursus/menatar kepada kelompok masyarakat atas permintaan penyelenggara dan kegiatan setara dengan 50 jam
4. Melayani konsultasi keprofesian atas permintaan masyarakat dan kegiatan bersifat insidental
5. Memberi ceramah kepada kelompok masyarakat atas permintaan penyelenggara dan kegiatan bersifat insidental

⁸⁷ Lampiran IV Rubrik Beban Kerja Dosen Dan Evaluasi Pelaksanaan Tridharma PT, www.Dikti.id, 29-04-2016, 15.00

6. Melayani kunjungan insidental dari kelompok guru dan atau siswa atas permintaan pimpinan sekolahnya
7. Bertugas dalam pengawasan Ujian Nasional (ditugaskan oleh pimpinan).
 - a. Penanggungjawab, ketua/wakil pengawasan
 - b. Koordinator /wakil koordinator pengawasan
 - c. Pengawas satuan pendidikan, pengaman bahan UN pada titik simpan akhir
8. Bertugas sebagai tim penanggulangan bencana nasional/propinsi⁸⁸

2. Pengembangan SDM Dalam Meningkatkan Kinerja Dosen

Sebagaimana sudah dipaparkan bahwa pengembangan sumber daya manusia (SDM) merupakan kegiatan yang harus dilaksanakan oleh perguruan tinggi, agar pengetahuan (knowledge), kemampuan (ability) dan ketrampilan (skill) mereka sesuai dengan tuntutan pekerjaan yang mereka lakukan.⁸⁹ Pengembangan SDM merupakan bagian dari manajemen SDM. Pengembangan SDM ialah proses meningkatkan kuantitas dan kualitas SDM.⁹⁰ Pengembangan SDM (dosen) pada hakekatnya adalah suatu upaya pemenuhan kebutuhan tenaga kerja secara kualitatif sesuai dengan persyaratan pekerjaan yang ditentukan dengan mempertimbangkan kepentingan-kepentingan individu pegawai untuk dapat mengembangkan potensinya seoptimal mungkin mencapai karier setinggi-tingginya di dalam organisasi.⁹¹

⁸⁸ *Ibid*

⁸⁹ Gouzali saydam, *Op.Cit.*, p. 496

⁹⁰ Huasini Usman, *Op. Cit.* p.203

⁹¹ Soeparno, *Op.Cit.*, diakses 26-10-2006

Pengembangan SDM dengan mengembangkan pengetahuan, kemampuan, dan keterampilan dapat meningkatkan kinerja yang baik. Kinerja dosen pada suatu perguruan tinggi merupakan perilaku nyata yang ditampilkan setiap dosen sebagai prestasi kerja yang dihasilkan oleh dosen tersebut sesuai dengan peranannya. Untuk dapat menentukan kualitas kinerja dosen perlu adanya kriteria yang jelas. Mitchell dalam Sedarmayanti menyatakan bahwa kinerja meliputi beberapa aspek, yaitu: aspek kualitas pekerjaan (*Prom quality of work*), ketepatan waktu (*promtness*), inisiatif (*initiative*), kemampuan (*capability*), dan komunikasi (*communation*).⁹² Kinerja dosen merupakan suatu hal yang sangat penting dalam upaya lembaga perguruan tinggi untuk mencapai tujuannya. Di dalam dunia yang kompetitif dan mengglobal, untuk itu setiap perguruan tinggi melakukan penilaian terhadap kinerja, karena dosen sebagai ujung tombak suatu perguruan tinggi memerlukan umpan balik dari lembaga atas hasil kerja mereka sebagai panduan bagi perilaku mereka di masa yang akan datang. Umpan balik terhadap kinerja dosen dapat dilakukan melalui evaluasi kinerja atau penilaian kerja.

Untuk memudahkan memahami proses penelitian ini, maka digambarkan kerangka fikir sebagai berikut:

⁹²Sedarmayanti, *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*, (Bandung: Mandar Maju, 2001), h.51