

BAB II

KAJIAN TEORITIK

A. Deskripsi Konseptual

1. Akuntabilitas Manajerial

a. Definisi Akuntabilitas

Konsep tentang Akuntabilitas secara harfiah dalam bahasa Inggris biasa disebut dengan *accountability* yang diartikan sebagai “yang dapat dipertanggungjawabkan”, atau dalam kata sifat disebut sebagai *accountable*. Lalu apa bedanya dengan *responsibility* yang diartikan sebagai “tanggung jawab”. Pengertian *accountability* dan *responsibility* seringkali diartikan sama. Padahal maknanya jelas sangat berbeda. Beberapa ahli menjelaskan bahwa dalam kaitannya dengan birokrasi, *Responsibility* merupakan otoritas yang diberikan atasan untuk melaksanakan suatu kebijakan. Sedangkan *accountability* merupakan kewajiban untuk menjelaskan bagaimana realisasi otoritas yang diperolehnya tersebut.

Menurut Fenwick W. English Editor of *Encyclopedia of Educational Leadership and Administration* :

*“ Accountability refers to official efforts to ensure that public school are answerable to a variety of stakeholders. Unlike the principle of responsibility, which can be exercised and validated through informal norms and voluntary behavior by public officials, the principle of accountability requires external validation through formal policies, structures, processes, and outcomes”.*¹

¹ Fenwick W, *Encyclopedia of Educational Leadership and Administration* ,(London: Sage Publications, Inc, 2006), h. 2

Akuntabilitas menurut LAN (Lembaga Administrasi Negara) adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/ badan hukum/pimpinan organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Di samping itu, akuntabilitas dapat diinterpretasikan mencakup keseluruhan aspek tingkah laku seseorang yang mencakup baik perilaku bersifat pribadi dan disebut akuntabilitas spiritual maupun perilaku yang bersifat eksternal terhadap lingkungan dan orang sekeliling.²

Konsep akuntabilitas di Indonesia memang bukan merupakan hal yang baru. Hampir seluruh instansi dan lembaga-lembaga pemerintah menekankan konsep akuntabilitas ini khususnya dalam menjalankan fungsi administratif pemerintahan. Fenomena ini merupakan imbas dari tuntutan masyarakat yang mulai digemborkan kembali pada awal era reformasi di tahun 1998. Tuntutan masyarakat ini muncul karena pada masa orde baru konsep akuntabilitas tidak mampu diterapkan secara konsisten di setiap lini pemerintahan yang pada akhirnya menjadi salah satu penyebab lemahnya birokrasi dan menjadi pemicu munculnya berbagai penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan keuangan dan administrasi negara di Indonesia.

Era reformasi telah memberi harapan baru dalam implementasi akuntabilitas di Indonesia. Apalagi kondisi tersebut didukung oleh banyaknya

² Nanang Fattah, *Analisis Kebijakan Pendidikan*, (Bandung: Rosda Karya, 2013), h. 92

tuntutan negara-negara pemberi donor dan hibah yang menekan pemerintah Indonesia untuk membenahi sistem birokrasi agar terwujudnya *good governance*.

b. ***Good Governance***

Zarkasyi, M.W mengemukakan bahwa *governance* atau *corporate governance* sangat membantu mendorong transparansi dan akuntabilitas para komunitas bisnis. Hal ini menguntungkan bagi masyarakat luas, karena adanya pengaruh transparansi dan akuntabilitas di sektor-sektor publik. Penguatan *governance* atau *corporate governance* adalah merupakan salah satu cara untuk memperkuat demokrasi dalam masyarakat, tidak hanya mendukung efisiensi dan efektivitas semata, tetapi juga memberikan kontribusi bagi penguatan transparansi dan kebebasan berdemokrasi dalam masyarakat secara keseluruhan.³

Good governances (penatakelolaan yang baik) merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Masyarakat secara gencar menuntut pemerintah untuk melaksanakan penatakelolaan yang baik. Pola lama dalam pengelolaan pemerintahan dinilai tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang telah mengalami perubahan. Tuntutan ini merupakan hal yang sangat wajar, dan sudah semestinya direspons oleh pemerintah dan penyelenggara negara lainnya dengan melakukan perubahan-perubahan ke arah terwujudnya penyelenggaraan penatakelolaan yang baik. *Good governance* secara fungsional dapat ditinjau dari sisi apakah pengelola

³ Zarkasyi, M.W, *Good Corporate Governance : Pada Badan Usaha Perbankan dan Jasa Keuangan Lainnya*, (Bandung: Alfa Beta, 2008), h. 6-12

telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Prinsip atau nilai-nilai yang terkandung dalam *good governance* adalah sebagai berikut:⁴

1. *Participation*. Setiap warga negara (stakeholders) mempunyai suara (turut berpartisipasi) dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Rule of Law*. Kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak azasi manusia.
3. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga serta informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus mudah diakses, tepat, cepat, akurat dan jelas.
4. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba dan memberikan pelayanan bagi setiap stakeholders. Lembaga-lembaga public harus mampu merespons kebutuhan masyarakat, terutama yang berkaitan dengan kebutuhan dasar (*basic needs*) dan HAM (hak sipil, hak politik, hak ekonomi, sosial dan hak budaya).
5. *Consensus Orientation*. Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi

⁴ LAN dan BPKP, *Akuntabilitas dan Good Governance*, (Jakarta : Lembaga Administrasi Negara, 2000), h. 15

kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.

6. *Equity*. Semua warga negara (stakeholders) mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness and Efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan (ditentukan) dengan menggunakan sumber daya yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan (organisasi), sektor swasta dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga stakeholders. Akuntabilitas tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. *Strategic Vision*. Para pemimpin dan publik harus memiliki perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Salah satu prinsip penting yang terkandung dalam *good governance* adalah prinsip akuntabilitas. Fattah menyebutkan bahwa akuntabilitas ialah kondisi seseorang yang dinilai oleh orang lain karena kualitas performannya dalam menyelesaikan tujuan yang menjadi tanggung jawabnya.⁵

Awalnya istilah akuntabilitas diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan dimana dana publik tadi

⁵Nanang Fattah, *Op.cit*, h.92

ditetapkan dan tidak digunakan secara tak wajar. Perkembangan penggunaan akuntabilitas bagi pemerintah juga untuk melihat efisiensi program, dalam usaha untuk mencari dan menemukan apakah ada penyimpangan, inefisiensi atau prosedur yang tidak perlu. Akuntabilitas diartikan sebagai kewajiban bagi aparatur pemerintah atau pelayan publik untuk bertindak selaku penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya. Akuntabilitas adalah ukuran yang menunjukkan apakah aktivitas birokrasi publik atau pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah (organisasi publik) sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut oleh rakyat (masyarakat), dan apakah pelayanan publik telah mampu mengakomodasi kebutuhan rakyat yang sesungguhnya. Lembaga pemerintah atau organisasi yang tugas utamanya melayani rakyat (masyarakat) harus bertanggung jawab secara langsung maupun tidak langsung kepada rakyat (masyarakat).⁶

Akuntabilitas publik menurut Mardiasmo adalah kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawab kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Menurutnya, akuntabilitas publik terdiri atas dua macam, yaitu:⁷

1. Akuntabilitas vertikal (*vertical accountability*) adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya

⁶ Widodo, J, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Surabaya : Insan Cendikia 2001) h.148-152

⁷ Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, (Yogyakarta : Penerbit Andi, 2009), h. 20-21

pertanggungjawaban unit-unit kerja (dinas) kepada pemerintah daerah, pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, dan pertanggungjawaban pemerintah pusat kepada MPR.

2. Akuntabilitas Horizontal (*Horizontal accountability*) adalah pertanggungjawaban kepada DPRD dan masyarakat luas.

Menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN) seperti yang dikutip oleh BPKP ada tiga macam akuntabilitas yaitu:

1. Akuntabilitas keuangan, akuntabilitas keuangan merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan, dan ketaatan terhadap peraturan.
2. Akuntabilitas manfaat, akuntabilitas manfaat pada dasarnya memberi perhatian kepada hasil dari kegiatan-kegiatan pemerintah.
3. Akuntabilitas prosedural, merupakan pertanggungjawaban mengenai apakah suatu prosedur dari pelaksanaan suatu kebijakan telah mempertimbangkan masalah moralitas, etika, kepastian hukum, dan ketaatan pada keputusan politis untuk mendukung pencapaian tujuan akhir yang telah ditetapkan.

Akuntabilitas keuangan merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Jenis akuntabilitas ini memerlukan dukungan sistem informasi akuntansi yang memadai untuk terselenggaranya pelaporan. Sistem akuntansi yang tidak memadai merupakan salah satu faktor penyebab tidak diperolehnya laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah yang

handal dan dapat dipercaya untuk dipergunakan dalam penerapan akuntabilitas keuangan daerah.

Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban dengan pengawasan distribusi kekuasaan sehingga konsentrasi kekuasaan tidak menumpuk dan terjadi kondisi saling mengawasi (*check and balance*). Guy Peter menyebutkan tiga (3) tipe akuntabilitas : (1) akuntabilitas keuangan, (2) akuntabilitas administratif, dan (3) akuntabilitas kebijakan publik.⁸

Akuntabilitas publik yang harus dilakukan oleh organisasi sektor publik terdiri atas beberapa dimensi. Dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh lembaga-lembaga publik tersebut antara lain menurut Hopwood dan Tomkins adalah sebagai berikut :⁹

1. Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran

Akuntabilitas kejujuran dan hukum yang terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan dan jaminan adanya kepatuhan hukum adalah pertanggungjawaban lembaga-lembaga publik untuk berperilaku jujur dalam bekerja dan menaati ketentuan hukum yang berlaku.

Akuntabilitas kejujuran berarti penyajian informasi yang sesuai dengan kenyataan yang ada. Akuntabilitas hukum dan peraturan terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang diisyaratkan dalam penggunaan sumber daya publik.

“Accountability for probity is concerned with the avoidance of malfeasance. It ensures that fund used properly and in the manner

⁸ B. Guy Peters, *“The Politics of Bureaucracy”*, (London : Routledge, 2000), h. 299-381

⁹ A.G. Hopwood and. C.R. Tomkins, *“Issues in Public Sector Accounting”*, (Oxford: Philip Allan), 1984, h. 74

authorised. Accounting for legality is concerned with ensuring that the powers given by the law are not exceeded”.

Akuntabilitas hukum menghendaki kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain dalam mengoperasikan organisasi sektor publik. Akuntabilitas hukum menjamin ditegakannya hukum. Akuntabilitas kejujuran berhubungan dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan.

2. Akuntabilitas Manajerial

Akuntabilitas manajerial adalah pertanggungjawaban lembaga publik untuk melakukan pengelolaan organisasi secara efektif dan efisien. Akuntabilitas manajerial juga dapat diartikan sebagai akuntabilitas kinerja (*performance accountability*). Akuntabilitas manajerial juga berhubungan dengan akuntabilitas proses (*process accountability*) yang berarti bahwa proses organisasi harus dapat dipertanggungjawabkan, dengan kata lain tidak terjadi inefisien dan ketidakefektivan organisasi.

3. Akuntabilitas Program

Akuntabilitas program berkaitan dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah organisasi telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal. Lembaga publik harus mempertanggungjawabkan program yang telah dibuat sampai pada pelaksanaan program.

4. Akuntabilitas Kebijakan

Akuntabilitas terkait dengan pertanggungjawaban lembaga publik atas kebijakan-kebijakan yang diambil. Lembaga-lembaga publik hendaknya

dapat mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan dampak di masa depan. Dalam membuat kebijakan harus dipertimbangkan tujuan kebijakan tersebut, mengapa kebijakan diambil, siapa sasarannya, pemangku kepentingan (*stakeholder*) mana yang terpengaruh dan memperoleh manfaat dan dampak (negatif) atas kebijakan tersebut.

5. Akuntabilitas Finansial.

Akuntabilitas yang terkait dengan pertanggungjawaban lembaga-lembaga publik untuk menggunakan uang publik (*public money*) secara ekonomi, efisien, dan efektif, tidak ada pemborosan dan kebocoran dana serta korupsi. Akuntabilitas finansial sangat penting karena pengelolaan keuangan publik akan menjadi perhatian utama masyarakat. Akuntabilitas finansial mengharuskan lembaga-lembaga publik untuk membuat laporan keuangan untuk menggambarkan kinerja finansial organisasi kepada pihak luar.

Mardiasmo menawarkan kategorisasi baru yang disebutnya sebagai akuntabilitas langsung dan akuntabilitas tidak langsung. Akuntabilitas tidak langsung merujuk pada pertanggungjawaban kepada pihak eksternal seperti masyarakat, konsumen, atau kelompok klien tertentu, sedangkan akuntabilitas langsung berkaitan dengan pertanggungjawaban vertikal melalui rantai komando tertentu.

Mardiasmo lebih lanjut mengidentifikasi tiga (3) elemen utama akuntabilitas, yaitu:¹⁰

1. Adanya kekuasaan untuk mendapatkan persetujuan awal sebelum sebuah keputusan dibuat. Hal ini berkaitan dengan otoritas untuk mengatur perilaku birokrat dengan menundukkan mereka di bawah persyaratan prosedural tertentu serta mengharuskan adanya otorisasi sebelum langkah tertentu diambil. Tipikal akuntabilitas seperti ini secara tradisional dihubungkan dengan badan/lembaga pemerintah pusat (walaupun setiap departemen/lembaga dapat saja menyusun aturan atau standarnya masing-masing).
2. Akuntabilitas peran, yang merujuk pada kemampuan seorang pejabat untuk menjalankan peran kuncinya, yaitu berbagai tugas yang harus dijalankan sebagai kewajiban utama. Ini merupakan tipe akuntabilitas yang langsung berkaitan dengan hasil sebagaimana diperjuangkan paradigma manajemen publik baru (*new public management*). Hal ini mungkin saja tergantung pada target kinerja formal yang berkaitan dengan gerakan manajemen publik baru.
3. Peninjauan ulang secara retrospektif yang mengacu pada analisis operasi suatu departemen setelah berlangsungnya suatu kegiatan yang dilakukan oleh lembaga eksternal seperti kantor audit, komite parlemen, ombudsmen, atau lembaga peradilan. Bisa juga termasuk badan-badan di luar negara seperti media massa dan kelompok penekan. Aspek subyektivitas dan

¹⁰ Masdiasmo, *Op.Cit*, h.21

ketidakterprediksikan dalam proses peninjauan ulang itu seringkali bervariasi, tergantung pada kondisi dan aktor yang menjalankannya.

Di samping itu ada beberapa metode untuk menegakkan akuntabilitas, yaitu:

1. Kontrol legislatif: di banyak negara, legislatif melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan melalui diskusi dan sejumlah komisi di dalamnya. Jika komisi-komisi legislatif dapat berfungsi secara efektif, maka mereka dapat meningkatkan kualitas pembuatan keputusan (meningkatkan responsivitasnya terhadap kebutuhan dan tuntutan masyarakat), mengawasi penyalahgunaan kekuasaan pemerintah melalui investigasi, dan menegakkan kinerja.
2. Akuntabilitas legal; ini merupakan karakter dominan dari suatu negara hukum. Pemerintah dituntut untuk menghormati aturan hukum, yang didasarkan pada badan peradilan yang independen. Aturan hukum yang dibuat berdasarkan landasan ini biasanya memiliki sistem peradilan, dan semua pejabat publik dapat dituntut pertanggungjawabannya di depan pengadilan atas semua tindakannya. Peran lembaga peradilan dalam menegakkan akuntabilitas berbeda secara signifikan antara negara, antara negara yang memiliki sistem peradilan administratif khusus seperti Perancis, hingga negara yang memiliki tatanan hukum di mana semua persoalan hukum diselesaikan oleh badan peradilan yang sama, termasuk yang berkaitan dengan pernyataan tidak puas masyarakat terhadap pejabat publik. Dua faktor utama yang menyebabkan efektivitas akuntabilitas legal adalah kualitas institusi hukum dan tingkat akses masyarakat atas lembaga

peradilan, khususnya yang berhubungan dengan biaya pengaduan. Institusi hukum yang lemah dan biaya yang mahal (tanpa suatu sistem pelayanan hukum yang gratis) akan menghambat efektivitas akuntabilitas legal.

3. Ombudsman: dewan ombudsman, baik yang dibentuk di dalam suatu konstitusi maupun legislasi, berfungsi sebagai pembela hak-hak masyarakat. Ombudsman mengakomodasi keluhan masyarakat, melakukan investigasi, dan menyusun rekomendasi tentang bagaimana keluhan tersebut diatasi tanpa membebani masyarakat. Sejak diperkenalkan pertama kali di Swedia pada abad 19, Ombudsmen telah menyebar ke berbagai negara maju maupun negara berkembang. Secara umum, masyarakat dapat mengajukan keluhannya secara langsung kepada lembaga ini, baik melalui surat maupun telepon. Di beberapa negara, misalnya Inggris, Ombudsmen dilihat sebagai perluasan kontrol parlemen terhadap eksekutif dan keluhan masyarakat disalurkan melalui anggota parlemen. Pada hampir semua kasus, Ombudsmen melakukan tugas investigasinya tanpa memungut biaya dari masyarakat.
4. Desentralisasi dan partisipasi: akuntabilitas dalam pelayanan publik juga dapat ditegakkan melalui struktur pemerintah yang terdesentralisasi dan partisipasi. Terdapat beberapa situasi khusus di mana berbagai tugas pemerintah didelegasikan ke tingkat lokal yang dijalankan oleh para birokrat lokal yang bertanggungjawab langsung kepada masyarakat lokal. Legitimasi elektoral juga menjadi faktor penting seperti dalam kasus pemerintah pusat. Tetapi cakupan akuntabilitas di dalam sebuah sistem

yang terdesentralisasi lebih merupakan fungsi otonomi di tingkat lokal. Itupun sangat bervariasi secara signifikan sesuai derajat otonomi yang diperoleh, dari otonomi yang sangat luas seperti di AS hingga otonomi terbatas yang umum dijumpai di negara-negara berkembang.

5. Kontrol administratif internal: pejabat publik yang diangkat sering memainkan peran dominan dalam menjalankan tugas pemerintahan karena relatif permanennya masa jabatan serta keterampilan teknis. Biasanya, kepala-kepala unit pemerintahan setingkat menteri diharapkan dapat mempertahankan kontrol hirarkis terhadap para pejabatnya dengan dukungan aturan dan regulasi administratif dan finansial dan sistem inspeksi. Untuk negara-negara berkembang dan beberapa negara komunis, metode kontrol tersebut memiliki dampak yang terbatas. Masalah ini disebabkan karena hubungan yang kurang jelas antara kepemimpinan politik yang bersifat temporer dan pejabat publik yang diangkat secara permanen. Jika mereka melakukan persekongkolan, akuntabilitas tidak bisa diwujudkan (hal ini juga terjadi sejak lama di negara-negara maju) dan jika mereka terlibat dalam konflik, maka yang menjadi korban adalah kepentingan publik.
6. Media massa dan opini publik: hampir di semua konteks, efektivitas berbagai metode dalam menegakkan akuntabilitas sebagaimana diuraikan di atas sangat tergantung tingkat dukungan media massa serta opini publik. Tantangannya, misalnya, adalah bagaimana dan sejauhmana masyarakat mampu mendayagunakan media massa untuk memberitakan

penyalahgunaan kekuasaan dan menghukum para pelakunya. Terdapat 3 faktor yang menentukan dampak aktual dari media massa dan opini publik. Pertama, kebebasan berekspresi dan berserikat harus diterima dan dihormati. Di banyak negara, kebebasan tersebut dilindungi dalam konstitusi. Derajat penerimaan dan rasa hormat umumnya dapat diukur dari peran media massa (termasuk perhatian terhadap pola kepemilikan) dan pentingnya peran kelompok kepentingan, asosiasi dagang, organisasi wanita, lembaga konsumen, koperasi dan asosiasi profesional. Kedua, pelaksanaan berbagai tugas pemerintah harus transparan. Kuncinya adalah adanya akses masyarakat terhadap informasi. Hal ini harus dijamin melalui konstitusi (misalnya, UU Kebebasan Informasi) dengan hanya mempertimbangkan pertimbangan keamanan nasional (dalam pengertian sempit) dan privasi setiap individu. Informasi yang dihasilkan pemerintah yang seharusnya dapat diakses secara luas antara lain meliputi anggaran, akuntabilitas publik, dan laporan audit. Tanpa akses terhadap berbagai informasi tersebut, masyarakat tidak akan sepenuhnya menyadari apa yang dilakukan dan tidak dilakukan pemerintah dan efektivitas media massa akan sedikit dibatasi. Ketiga, adanya pendidikan sipil yang diberikan kepada warga negara, pemahaman mereka akan hak dan kewajibannya, di samping kesiapan untuk menjalankannya.

Kumorotomo mengemukakan bahwa sebelum merumuskan strategi yang tepat dan menyeluruh bagi peningkatan akuntabilitas, perlu dikenali terlebih

dahulu sebab-sebab yang membuat akuntabilitas serta kinerja lembaga publik pada umumnya masih rendah:¹¹

Pertama, rendahnya akuntabilitas dan kinerja aparat publik berasal dari kultur atau budaya yang sudah tertanam selama puluhan tahun, bahkan mungkin saja sejak sistem pemerintahan colonial Belanda. Para birokrat publik di Indonesia kebanyakan masih berorientasi pada kekuasaan, bukan kepada kepentingan publik atau pengabdian pada masyarakat. Walaupun sudah diupayakan mengubah pola pikir pangreh-praja (penguasa) menjadi pamong-praja (abdi masyarakat). Nilai-nilai lama pangreh-praja pada pejabat publik masih begitu kuat, ini tampak dari dibuatnya struktur hierarkis yang ketat. Sehingga ujung dari kekuasaan bukan terletak pada masyarakat (rakyat sebagai pengguna jasa), tetapi pada pejabat birokrasi puncak.

Kedua, akuntabilitas publik yang rendah dapat juga disebabkan oleh lebarnya kesenjangan antara rumusan dan implementasi kebijakan. Indonesia sering disorot tentang ketidaksesuaian antara rumusan kebijakan yang diambil oleh para pejabat publik dengan praktik pelaksanaannya. Seringkali kebijakan yang dirumuskan belum benar-benar sesuai dengan kehendak rakyat, sehingga mekanisme pelayanan publik pun masih jauh dari keinginan masyarakat.

Ketiga, akuntabilitas publik yang rendah dapat disebabkan oleh ketidakjelasan antara kekuasaan politik dan kekuasaan administratif atau manajerial. Pada masa orde baru, birokrasi pemerintah dibuat steril dari

¹¹Kumorotomo, W, *Akuntabilitas Birokrasi Publik Sketsa pada Masa Transisi*, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar,2005),h.120-126

kepentingan politik atau bahkan politik dijadikan alat legitimasi bagi rezim yang berkuasa. Hal ini berdampak pada menumpuhnya kepekaan aparat birokrasi publik terhadap kebutuhan dan tuntutan rakyat yang sesungguhnya. Ini sering pula disalahgunakan oleh aparat birokrasi publik untuk melakukan represi terhadap aspirasi masyarakat. Pada pasca orde baru-pun masalah dikotomi politik-administrasi masih sering menimbulkan masalah dari aspek pelayanan publik, dimana garis antara otoritas politik dan otoritas administratif terkadang sulit ditemukan. Itulah sebabnya intervensi politik ke dalam wilayah birokrasi pelayanan publik sering terjadi.

c. Konsep Akuntabilitas dalam Perguruan Tinggi

Perguruan tinggi merupakan salah satu lembaga publik yang memiliki tugas utama memberikan pelayanan kepada publik dalam bidang pendidikan tinggi. Dalam hal ini kinerja perguruan tinggi perlu mempertanggungjawabkan kepada publik secara akuntabel untuk mencapai mutu yang diharapkan.

Konsep akuntabilitas sejak tahun 1990-an telah dikaitkan secara luas dalam layanan publik, termasuk pendidikan tinggi. Menurut HELTS, akuntabilitas pendidikan tinggi dapat diartikan sebagai pertanggungjawaban institusional, menyeluruh atas penyelenggaraan pendidikan di perguruan tinggi.¹²

¹² HELTS, *Strategi Pendidikan Tinggi Jangka Panjang 2003-2010: Mewujudkan Perguruan Tinggi Berkualitas*, (Jakarta : Departemen Pendidikan Nasional RI, 2010), h. 39

Istilah akuntabilitas menurut Burke, berkaitan dengan pertanyaan sebagai berikut, yaitu ” *who is accountable to whom, for what purposes, for whose benefit, by which means, and with what consequences* ”¹³

Berdasarkan pertanyaan di atas yaitu *who is accountable to whom* artinya siapa bertanggung jawab kepada siapa? Dalam hal ini perguruan tinggi mempertanggung jawabkan proses penyelenggaraan pendidikan kepada stakeholder dalam hal ini yaitu pemerintah (Dikti atau Diktis), kepada masyarakat atau publik yang menggunakan jasa pendidikan tinggi tersebut.

Pertanyaan selanjutnya adalah *for what purposes, for whose benefit, by which means, and with what consequences?* artinya yaitu untuk tujuan apa, keuntungan siapa? Dan dengan konsekuensi apa? Pertanyaan-pertanyaan tersebutlah yang harus dijawab dalam konsep akuntabilitas menurut Burke.

Penerapan pendekatan system dalam pendidikan telah menumbuhkan konsep tentang akuntabilitas pendidikan. Dalam konsepsi akuntabilitas paling sedikit ada empat (4) komponen yang perlu diperhatikan, yaitu tujuan, kegiatan, penilaian, dan umpan balik. Tujuan dalam setiap usaha pendidikan harus dapat dirumuskan dengan jelas sehingga dapat diketahui dengan tepat, misalnya perubahan perilaku pada anak didik. Kegiatan yang dilakukan mengarahkan pada pencapaian tujuan. Penilaian bertujuan untuk mengetahui seberapa jauh tujuan telah tercapai, dan berapa besar biaya yang telah dikeluarkan, sedangkan umpan balik dimaksudkan agar dapat dilakukan penyempurnaan baik pada tujuan maupun proses kegiatan dan sumber.

¹³ Burke, Jc and Associate, *Achieving Accountability in Higher Education: Balancing Publik, academic and market Demand*, (San Francisco: Jossey-Bass, 2004), h. 2

Keempat komponen akuntabilitas tersebut merupakan satu kesatuan dari suatu pendekatan system.¹⁴

Adapun ukuran pendidikan yang akuntabel adalah sebagai berikut :¹⁵

- a) Tujuannya jelas dan dapat dijabarkan menjadi tujuan-tujuan khusus.
- b) Keegiatannya dapat diawasi agar selalu dapat mengarah pada pencapaian tujuan.
- c) Hasilnya efektif karena tujuan tercapai.
- d) Proses pencapaian hasil itu efisien dengan mengingat sumber-sumber yang tersedia.
- e) Menjalankan mekanisme umpan balik untuk penyempurnaan.

Merujuk pada UU No.12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, pasal 78 ayat (1) mengungkapkan bahwa akuntabilitas kinerja perguruan tinggi merupakan pertanggungjawaban perguruan tinggi kepada pemerintah selaku pemberi mandat dan kewenangan dan juga kepada mahasiswa, orang tua, mitra universitas, industri dan dunia usaha selaku pengguna lulusan. Akuntabilitas Kinerja perguruan tinggi terdiri : 1) Akuntabilitas akademik dan 2) Akuntabilitas non akademik.

Berdasarkan UU No.12 Tahun 2012 tentang Pendidikan, Pasal 78 ayat (2) menegaskan bahwa akuntabilitas perguruan tinggi tersebut wajib diwujudkan dengan pemenuhan Standar Nasional Pendidikan Tinggi (SNPT). Ruang lingkup SNPT ini terdiri atas 3 hal yaitu : 1) standar nasional pendidikan, 2) standar penelitian, dan 3) standar pengabdian kepada

¹⁴Nanang Fattah, *Op.Cit*, h. 92

¹⁵Nanang Fattah, *Op.Cit*, h. 93

masyarakat. Yang ketiga nya merupakan perwujudan dari Tridharma Perguruan Tinggi.

Berkaitan dengan konsep akuntabilitas, terdapat beberapa jenis hubungan antara pemberi dan penerima mandat atau wewenang dalam pendidikan tinggi dan layanan publik lainnya. Menurut Burke, konsep itu adalah “*upward, downward, inward, and outward accountability*”.¹⁶ *Upward accountability* yaitu hubungan tradisional antara bawahan dengan atasan yang mencakup *procedural, bureaucrat, legal* atau *vertical accountability*. Lalu *downward accountability* yaitu memfokuskan pada pimpinan yang bertanggung jawab atas bawahannya dalam pembuatan keputusan *participatory* atau *collegial accountability* dalam pendidikan tinggi. Selanjutnya, *inward accountability* yang berkaitan dengan perguruan tinggi sebagai penerima mandat terhadap standar profesional atau standar etika dan seringkali muncul dalam organisasi yang didominasi oleh para profesional seperti di akademi atau universitas, yang di dalamnya mereka menjadi *professional accountability*. Dan untuk *outward accountability* berarti menanggapi klien, pemangku kepentingan, pendukung eksternal, dan masyarakat pada umumnya, yang mencakup *market accountability* dan *political accountability*.

Burke, mengatakan bahwa “ *The purpose or goals of accountability program for higher education have shifted over time from system efficiency,*

¹⁶ Burke, Jc and Associate, *Op.Cit*, h. 1

*to educational quality, to organizational productivity, and to external responsiveness to public priorities or market demands”.*¹⁷

Tujuan dari program akuntabilitas pada perguruan tinggi selama ini telah tergeser dari waktu ke waktu dari efisiensi, kualitas pendidikan, peningkatan produktivitas organisasi, dan ketanggapan pihak eksternal menjadi kepentingan publik atau kebutuhan pasar.

Sedangkan tujuan akuntabilitas itu sendiri adalah terwujudnya suatu keadilan antara pihak-pihak yang berhubungan. Suatu hal penting yang harus diingat adalah pihak yang memberikan amanah tentang tugas yang telah dipercayakan kepadanya dengan mengungkapkan segala sesuatu yang dilakukan, dilihat dan dirasakan baik yang mencerminkan kegagalan ataupun keberhasilannya. Berkaitan dengan istilah akuntabilitas, Sirajudin H Salleh dan Aslam Iqbal berpendapat sebagai berikut,¹⁸

”Accountability can be interpreted to cover that extensive aspect of one’s own behaviour. It covers both his internal behaviour, his subconsciousness toward the God which only he himself know best and this is called spiritual accountability, and external behaviour to his environment and the people arround him not only those job related but society as a how and this called external accountability”.

Dengan kata lain akuntabilitas merupakan sisi-sisi sikap dan watak kehidupan yang meliputi sisi intern dan ekstern manusia. (1) Sisi intern adalah akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban seseorang kepada Tuhannya, disebut juga dengan *Akuntabilitas spritual*. Walaupun sulit diukur, akunt-

¹⁷ Burke, Jc and Associate, *Op.Cit*, h. 4

¹⁸ Sirajuddin Salleh, dan Iqbal, Aslam, *Accountability the Endless Prophecy*, (Asian and Pacific Development Centre, 1995), h.21

abilitas ini sangat efektif dalam menumbuhkan kesadaran moral pada seseorang untuk dapat melaksanakan tugas-tugasnya dengan didasari moral pada seseorang untuk dapat melaksanakan tugas-tugasnya dengan didasari oleh dasar-dasar iman dan taqwa. (2) Sisi ekstern adalah akuntabilitas terhadap lingkungannya baik formal (atasan-bawahan) maupun lingkungan masyarakat. Akuntabilitas ekstern lebih mudah diukur dari pada akuntabilitas intern mengingat norma dan standar yang dikembangkan memang kongkrit dan jelas. Ukuran yang jelas tersebut mencakup ukuran integritas keuangan, ukuran manfaat atau efektivitas keberhasilan kegiatan-kegiatan pemerintah baik dari segi *output* maupun *outcome*, dan pertanggungjawaban mengenai prosedur penetapan dan pelaksanaan suatu kebijakan dengan mempertimbangkan masalah moralitas, etika dan kepastian hukum dan ketaatan pada keputusan politis untuk mendukung pencapaian tujuan akhir yang telah ditetapkan. Dalam konteks pemerintah negara sebagai penyelenggara negara, semua tindakan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*) kepada pemberi amanah dan Tuhan dan sesuai dengan norma dan Dasar Negara Indonesia yaitu Pancasila.

Perwujudan akuntabilitas tersebut berjalan sesuai dengan peningkatan kapasitas di perguruan tinggi, yang pada akhirnya mencangkup peningkatan pembelajaran. Untuk mencapai keunggulan bersaing, perguruan tinggi perlu melakukan analisis lingkungan eksternal dan internal. Agar dapat mempertahankan dan meningkatkan mutu layanan, pihak perguruan tinggi harus mengetahui kekuatan eksternal dan mengantisipasi berbagai perubahan

yang disebabkan oleh perubahan eksternal tersebut. Kekuatan- kekuatan eksternal tersebut adalah kebijakan dari pemerintah, adanya teknologi baru, perubahan demografi, kekuatan sosial budaya, masalah-masalah ekonomi, pembiayaan (pendanaan), perubahan karakteristik dan kebutuhan konsumen. Dengan mengetahui letak kekuatan dalam lingkungan eksternal dapat membuat pengelola perguruan tinggi mengurangi ancaman dan meningkatkan peluang.

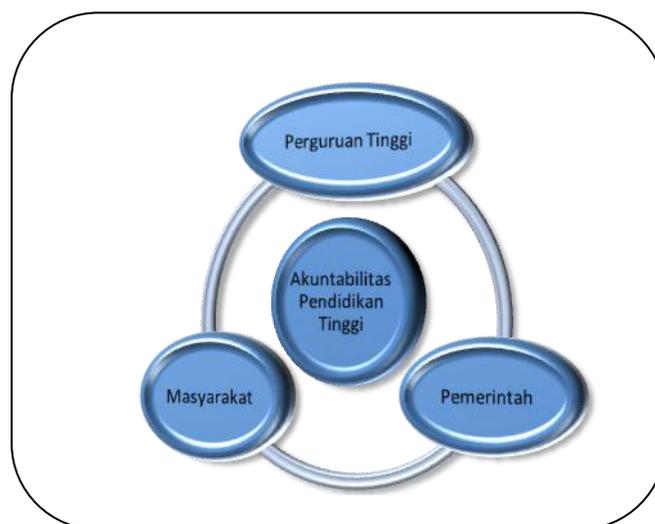
Pada dasarnya ada tiga kelompok pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang berperan dalam akuntabilitas pendidikan tinggi, yaitu (1) pemerintah sebagai pemberi mandat dan kewenangan, dalam hal ini diktis dan kementerian, (2) masyarakat, yaitu mahasiswa selaku penerima layanan, orang tua, mitra perguruan tinggi, sekolah, industri, dan dunia usaha selaku pemakai dan pengguna lulusan, (3) Perguruan Tinggi.

Masyarakat sebagai salah satu *stakeholder* pendidikan tinggi menilai perguruan tinggi sebagai tempat masyarakat dalam hal ini mahasiswa untuk belajar agar kelak mereka memiliki ilmu untuk mendapatkan pekerjaan yang lebih layak. Stakeholder yang lain adalah perguruan tinggi yang berfungsi sebagai pelaksana UU Sisdiknas no.20 tahun 2003 dimana perguruan tinggi adalah sebuah lembaga penyelenggara pendidikan tinggi. Sedangkan pemerintah selaku stakeholder menjadi pendukung fasilitas terselenggaranya pendidikan tinggi. Perguruan tinggi negeri mengharapkan biaya penyelenggaraan pendidikan tidak membebani masyarakat dengan biaya pendidikan yang tinggi. Sedangkan untuk perguruan tinggi swasta juga sangat

mengharapkan bantuan dari pemerintah karena mereka juga ikut membantu mencerdaskan kehidupan bangsa seperti yang tertera pada pasal-pasal dalam UUD 1945.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis menyimpulkan bahwa jika ditarik ke dalam penyelenggaraan perguruan tinggi, maka stakeholders tersebut di atas dapat menjadi kontrol bagi terciptanya akuntabilitas PTAIS di mata publik. Memang benar bahwa perguruan tinggi memiliki otonomi pengelolaan, namun otonomi tidak kemudian mengkerdilkan penciptaan akuntabilitas karena perguruan tinggi sendiri merupakan lembaga pendidikan yang harus bertanggung jawab kepada publik, masyarakat, *stakeholders* yang menjadi pelanggannya.

Ketiga pemangku kepentingan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber : Burke

Gambar 2.1

Tiga Pemangku Kepentingan dalam Akuntabilitas Pendidikan Tinggi

d. Akuntabilitas Managerial

Berdasarkan penjabaran di atas, maka kita dapat mengetahui konsep akuntabilitas di perguruan tinggi. Dan untuk mengetahui seperti apa akuntabilitas manajerial maka harus dijelaskan terlebih dahulu mengenai model-model akuntabilitas dalam pendidikan tinggi.

Menurut Burke, pendidikan tinggi setidaknya memiliki enam model akuntabilitas, yaitu : 1) *bureaucratic*, 2) *professional*, 3) *political*, 4) *managerial*, 5) *market*, 6) *managed market*.¹⁹ Dari masing-masing model tersebut memiliki dasar, agen atau aktor, dan tujuan sendiri-sendiri. Tujuan-tujuan tersebut telah berkembang dari efisiensi menjadi kualitas dan produktivitas, dan akhirnya mampu menjadikan mahasiswanya lulusan yang memiliki kualitas yang baik pula sehingga keunggulan bersaing yang berkesinambungan dapat dipertahankan oleh perguruan tinggi.

Pada tabel di bawah bisa dilihat *levers*, *agent*, *goal*, *indicator* sampai dengan program dari tiap model akuntabilitas antara lain model birokratis, profesional, politis, *manajerial*, *market* dan *managed market*.

Tabel di bawah ini merupakan model-model akuntabilitas menurut Burke.

¹⁹ Burke, Jc and Associate, *Op.Cit*, h.10

Tabel 2.1 Accountability Models

		Accountability Models					
		<i>Bureaucratic</i>	<i>Professional</i>	<i>Political</i>	<i>Managerial</i>	<i>Market</i>	<i>Managed Market</i>
Accountability Features	<i>Levers</i>	Rules	Expertise	Policies	Management	Markets	Markets Policies
	<i>Agents</i>	Bureaucrats	Peers	Policymakers	Managers	Entrepreneurs	Entrepreneurs Policymakers
	<i>Goals</i>	Efficiency	Quality	Priorities	Productivity	Responsiveness	Responsiveness Priorities
	<i>Indicators</i>	Inputs Processes	Processes	Outcomes	Inputs Outputs	Outputs	Outputs Outcomes
	<i>Conditions</i>	Stability	Autonomy	Consensus	Dynamic	Demand Capacity	Demand Capacity Incentives
	<i>Techniques</i>	Regulation	Consultation	Planning	Cost-benefit analysis	Customer satisfaction	Customer satisfaction Priority planning
Accountability Features	<i>Consequences</i>	Continuation Sanctions	Participation Neglect	Incentives Losses	Promotion Demotion	Profits Losses	Profits Incentives Losses
	<i>Governance</i>	Centralized	Collegial	Direction Decentralized	Decentralized	Market forces	Public-private partnerships
	<i>Theory</i>	Scientific management	Collegial governance	Public policy	Reinventing government	Market economics	Market steering
	<i>Programs</i>	Financial Program audits	Assessment Accreditation Academic audits Standardized testing	Report cards Performance reporting Budgeting Funding	Performance reports	Student-alumni satisfaction surveys Reputational ratings	Charter colleges Vouchers Financial aid

Sumber : Burke (2004: 12-13)

Setiap model akuntabilitas pada perguruan tinggi di atas didasarkan pada teori-teori yang ada. Sebagai contoh, model akuntabilitas manajerial menekankan pada *reinventing goverment*, model birokratik didasarkan pada teori-teori manajemen ilmiah, model politis dengan teori-teori kebijakan publik, model profesional didasarkan pada tata kelola kolegiat, dan model markeds pada teori pengendalian pasar (*market steering*).

Berkenaan dengan model akuntabilitas manajerial yang menekankan pada teori-teori *reinventing government*, maka penulis sajikan teori-teori yang terkait dengan *reinventing government*.

Menurut bahasa *Reinventing* artinya ialah menemukan atau menciptakan kembali. Sedangkan menurut istilah, *reinventing* dapat diartikan sebagai interpreneur atau wirausaha. Wirausaha adalah kemampuan yang dimiliki seseorang untuk melihat dan menilai kesempatan-kesempatan bisnis; mengumpulkan sumber daya-sumber daya yang dibutuhkan untuk mengambil tindakan yang tepat dan mengambil keuntungan dalam rangka meraih sukses.

Dengan kata lain wirausaha ialah kemampuan atau *skill* seseorang yang harus kita telaah dan dipelajari lebih dalam lagi. Kemampuan tersebutlah yang sangat dibutuhkan oleh Negara ini. Kemampuan yang dapat meniai dan melihat secara detail sebuah peluang.

Konsep *reinventing government*, apabila diterjemahkan dalam bahasa Indonesia konsep ini berarti menginventarisasikan lagi kegiatan pemerintah. Pada awalnya, gerakan *reinventing government* diilhami oleh beban pembiayaan birokrasi yang besar, namun dengan kinerja aparatur birokrasi yang rendah. Pressure dari publik sebagai pembayar pajak mendesak pemerintah untuk mengefisiensikan anggarannya dan meningkatkan kinerjanya. Pengoperasian fungsi pelayanan publik yang tidak dapat diefisiensikan lagi dan telah membebani keuangan Negara diminta untuk dikerjakan oleh sektor non-pemerintah.

Dengan demikian, maka akan terjadi proses pereduksian peran dan fungsi pemerintah yang semula memonopoli semua bidang pelayanan publik, kini menjadi berbagi dengan pihak swasta, yang semula merupakan “*big government*” ingin dijadikan “*small government*” yang efektif, efisien, responsive, dan *accountable* terhadap kepentingan publik.

Dari penjelasan di atas telah dapat digambarkan bahwa *reinventing government* (pemerintahan wirausaha) ialah suatu sistem untuk menjalankan wewenang dan kekuasaan dalam mengatur kehidupan social, ekonomi dan politik dengan jiwa kewirausahaan di masing-masing anggota pemerintahan atau pejabatnya. Atau dengan kata lain, intinya ialah “mewirausahakan birokrasi.

Menurut David Osborne dan Peter Plastrik dalam bukunya “Memangkas Birokrasi”, *Reinventing Government* adalah “transformasi system dan organisasi pemerintah secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dalam efektifitas, efisiensi, dan kemampuan mereka untuk melakukan inovasi. Transformasi ini dicapai dengan mengubah tujuan, system insentif, pertanggungjawaban, struktur kekuasaan dan budaya system dan organisasi pemerintahan”. Pembaharuan adalah dengan penggantian system yang birokratis menjadi system yang bersifat wirausaha. Pembaharuan dengan kata lain membuat pemerintah siap untuk menghadapi tantangan-tantangan dalam hal pelayanan terhadap masyarakat, menciptakan organisasi-organisasi yang

mampu memperbaiki efektifitas dan efisiensi pada saat sekarang dan di masa yang akan datang.²⁰

Penerapan konsep ini tak lain dan tak bukan demi cita-cita Negara manapun, yakni untuk menciptakan pemerintahan yang baik (*good government*). Oleh karna itu dalam perombakan mendasar dalam sebuah Negara agar tercipta *good government* ialah yang paling cocok dengan mengimplementasikan konsep *reinventing government*. Dengan menanamkan jiwa wirausaha ke dalam diri para pejabatnya.

Menurut Osborne dan Gaebler dalam bukunya yang berjudul *Reinventing Government*, sepuluh prinsip mewirausahakan birokrasi adalah sebagai berikut:²¹

1) Prinsip Pertama: Pemerintah yang katalis (*Catalytic Government*).

Konsep yang pertama ini maksudnya ialah mengarahkan ketimbang mengayuh (*steering rather than rowing*). Harus ada pemilah antara yang mengatur dan yang melaksanakan. Pemerintah harus tegas membedakan antara siapa pemerintah yang semestinya mengarahkan dan siapa yang semestinya melaksanakan. Dengan kata lain, pemerintah harus lebih fokus terhadap pengarahannya. Tidak mungkin pemerintah mengawasi atau mengayuh secara langsung proses pelayanan publik.

2) Prinsip kedua: Pemerintah milik rakyat (*Community Government*).

²⁰David Osborn dan plastrik peter, *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*,(Jakarta: PPM), 2000. h. 15

²¹David Osborne dan Ted Gaebler, *Mewirausahakan Birokrasi (Reinventing Government) Mentransformasi Semangat Wirausaha*, (Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 2011), h.15

Prinsip ini maksudnya ialah memberdayakan atau memberi wewenang ketimbang melayani (*Empowering rather than serving*). Dalam hal ini pemerintah diharapkan mampu memberdayakan rakyatnya. Dengan kata lain, pemerintah juga bisa memberikan wewenang kepada masyarakat. Guna menjamin terselenggaranya pelayanan yang efisien dan efektif; serta produk pemerintah bisa mencoba mengalihkan pemilikannya ke masyarakat. Akhirnya, pelayanan tersebut bergeser ke pemberdayaan masyarakat dari suatu komunitas. Sehingga ada kemungkinan besar kelak bisa mengurangi ketergantungan masyarakat terhadap pemerintah.

3) Prinsip ketiga: Pemerintah yang kompetitif (*Competitive Government*)

Pemerintah yang kompetitif dengan cara menyuntikkan persaingan dalam pemberian pelayanan (*Injecting Competition into service Delivery*). Suatu pelayanan yang kompetitif dianggap suatu hal yang sehat. Berbeda dengan cara monopoli, bila dibiarkan akan timbul kembali ketergantungan pada satu pemilik. Pemerintah yang kompetitif disini lebih diartikan pemerintah wirausaha yang mampu bersaing dengan organisasi bisnis. Sehingga semuanya dapat mengembangkan kreativitas inovasi yang sangat menguntungkan bagi Negara dan masyarakatnya. Dengan pemberian penghargaan dan pembiayaan kepada suatu lembaga-lembaga pemerintah yang berhasil maju di suatu wilayah akan sangat diperhatikan oleh masyarakatnya. Di sanalah letak kompetisi yang akan membuat masyarakat dan pemerintahnya semangat seperti layaknya dalam sebuah perlombaan.

4) Prinsip keempat: Pemerintah yang digerakkan misi (*Mission Driven Government*)

Dalam prinsip ini diharapkan pemerintah bisa mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan (*Transforming Rule-Driven Organizations*) menjadi digerakkan oleh misi (*mission-driven*). Seringkali terjadi peristiwa di mana pemerintah tidak dapat dan tidak mampu mengambil langkah-langkah strategis tertentu karena belum adanya peraturan-peraturan yang mengaturnya. Sementara di pihak lain, kerap terjadi kasus dimana pemerintah tidak berani melakukan sebuah tindakan karena cenderung bertentangan dengan peraturan yang berlaku (walaupun peraturan yang bersangkutan sudah tidak cocok lagi diterapkan pada kondisi saat ini). Akibat budaya ini, seringkali banyak peluang-peluang kemajuan yang lewat dan terbuang begitu saja karena ketidakmampuan pemerintah dalam memanfaatkan situasi tersebut.

5) Prinsip kelima: Pemerintah yang berorientasi hasil (*Result Oriented Government*).

Maksudnya ialah pemerintah harus lebih fokus Membiayai hasil bukan masukan (*Funding outcomes, Not input*). Dalam pembahasan prinsip ini, sebaiknya kita sadari terlebih dahulu bahwa hal yang paling dirasakan manfaatnya oleh masyarakat sebagai customer dari pemerintah adalah hasil keluaran dari setiap inisiatif. Yang masyarakat nilai sebagai keberhasilan adalah keluaran atau hasil dari pekerjaan tersebut yang diharapkan dapat segera mendatangkan manfaat tertentu. Dengan kata lain, pemerintah harus

yakin bahwa berbagai usahanya akan melahirkan sebuah produk yang berkualitas dan bermutu tinggi, dan target inilah yang akan menentukan jenis proses dan sumber daya yang perlu dilibatkan (input); serta pemerintah harus meninggalkan pemerintah yang memfokuskan pada masukan tanpa memperhatikan hasil, yang cenderung pemborosan.

6) Prinsip keenam: Pemerintah yang berorientasi pelanggan (*Customer Driven Government*).

Maksudnya ialah Memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi (*Meeting the Needs of Customer, not be Bureaucracy*). Masyarakat adalah pelanggan. Pemerintah harus meletakkan pelanggan sebagai hal paling depan. Oleh karena itu, kepuasan pelanggan diletakkan sebagai sasaran penyampaian tujuan, dengan mendengarkan suara pelanggan. Dengan memperhatikan kebutuhan dasar pelanggan dan memperhatikan hukum pelanggan, pemerintah lebih responsif dan inovatif.

7) Prinsip ketujuh: Pemerintah wirausaha (*Enterprising Government*)

Intinya ialah Menghasilkan ketimbang membelanjakan (*Earning Rather than Spending*). Pemerintah wirausaha ialah pemerintah yang memfokuskan energinya terhadap hasil kinerjanya bukan hanya membelanjakan uangnya. Pada kenyataannya bahwa hampir seluruh perangkat pemerintahan merupakan sebuah pusat harga yang dibiayai oleh anggaran belanja negara.

8) Prinsip kedelapan: Pemerintah yang antisipasi (*Anticipatory Government*).

Mencegah ketimbang Mengobati (*Prevention Rather than Cure*). Pepatah lama mengatakan bahwa “mencegah lebih baik dari mengobati”. Hal yang

sama berlaku pula dalam pemerintahan. Yaitu pemerintah harus lebih berfokus pada upaya mencegah terhadap masalah yang timbul ketimbang memusatkan penyediaan jasa demi mengurangi masalah (mengobati). Dalam hal ini, pemerintah harus mempunyai strategi ampuh yang dapat meraih peluang tidak terduga, serta dapat mencegah krisis yang tidak terduga. Intinya pemerintah harus lebih proaktif.

9) Prinsip Kesembilan: Pemerintah yang desentralis (*Decentralized Government*)

Dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja (*From Hierarchy to Participation and Teamwork*), Artinya, peranan komando dan hierarki ditinggal. Selain itu, jika jika melihat perkembangan zaman yang semakin maju dan teknologi semakin mengglobal dan pendidikan semakin maju, sudah semestinya pemerintah menurunkan wewenang kepada lembaga-lembaga di bawahnya serta mendorong mereka untuk berurusan langsung dengan pelanggan untuk lebih bisa membuat keputusan. Lalu menciptakan kerja sama yang solid dengan cara melihat mereka sama rata dan sudah sebanding dengan pemerintahnya. Melahirkan partisipasi dengan tim kerja, Bukan dengan pengkomandoan yang umumnya terlihat kaku. Dengan kata lain, pemerintah memberi ruang gerak kepada mereka agar bisa bersama-sama menciptakan strategi kreatif.

10) Prinsip kesepuluh: Pemerintah yang berorientasi pasar (*Market Oriented Government*).

Mendongkrak perubahan melalui pasar (*Leveraging change through the Market*). artinya pemerintah mendongkrak perubahan melalui cara pasar. Mekanisme pasar memiliki banyak keunggulan ketimbang mekanisme administrasi. Pasar pada dasarnya adalah desentralis. Harga ditentukan oleh yang paling di atas. Namun dalam pasar bisa bersaing dengan sehat, lebih kompetitif. Jika kita sadari, sebenarnya dalam pasar memberikan kesempatan kepada pelanggan untuk menentukan pilihannya. Selain itu dalam pasar sangat peka terhadap perubahan dan respon terhadap kebutuhan lebih cepat.

Reinventing Government bukan bertujuan untuk menghilangkan peran pemerintah dalam masyarakat dan menjadikan peran tersebut dijadikan peran swasta. Dengan kata lain *Reinventing Government* bukan indentik dengan swastanisasi, karena dengan swastanisasi menyeluruh fungsi pemerintah sebagai publik service akan kabur oleh *profit oriented* pihak swasta. Prinsip-prinsip utama *reinventing government* di atas akan diigunakan sebagai dasar analisa untuk melihat pelaksanaan *reinventing government* di Indonesia.

Dapat dilihat dari tabel bahwa model akuntabilitas birokratis menekankan pada peraturan (*rules*), untuk model akuntabilitas profesional menekankan pada keahlian yang dimiliki (*expertise*), pada model politik menekankan pada kebijakan, sedangkan pada model akuntabilitas manajerial penekanannya pada manajemen, model akuntabilitas market penekanan pada pasar itu sendiri dan terakhir model *managed market* menekankan pada kebijakan-kebijakan pasar yang ada.

Pada model akuntabilitas manajerial di atas bisa diketahui bahwa agen atau pelaku pada model ini adalah seorang manajer, tujuannya adalah produktivitas, sedangkan yang menjadi indikator adalah input dan output atau apa yang menjadi masukan serta keluaran dari proses akuntabilitas tersebut. Kondisi yang ingin dicapai pada akuntabilitas manajerial sifatnya adalah dinamik atau dinamis. Sedangkan tata kelola pada model akuntabilitas manajerial adalah desentralisasi.

Desentralisasi disini dimaksudkan dari bersifat hierarki menjadi partisipatif dan kerja tim. Maksudnya adalah pemerintah hendaknya tidak sentralis. Banyak bidang kebutuhan pelayanan publik yang memungkinkan untuk didesentralisasikan penyelenggaraannya agar lebih partisipatif dan efisien. Keuntungan yang diperoleh adalah lebih fleksibel karena lebih cepat merespon perubahan kebutuhan masyarakat, lebih efektif, lebih inovatif, serta meningkatkan moralitas, komitmen dan produktifitas. Kemudian, dengan adanya desentralisasi ini, maka partisipasi dari pihak manajemen juga akan lebih meningkat dan lebih percaya diri, yang selanjutnya akan menciptakan organisasi yang bekerja sebagai sebuah tim kerja, sehingga inovasi dari bawah akan lebih deras mengalir.

Berkenaan dengan unsur-unsur pokok dari konsep akuntabilitas, Koppell membedakan lima unsur yang membentuk akuntabilitas sebuah lembaga, yaitu

1) keterbukaan (*transparency*), 2) kewajiban (*liability*), 3) pengendalian (*controllability*), 4) tanggung-jawab (*responsibility*), 5) ketanggapan.²²

Dan Lloyd et al dalam *The Global Accountability Framework* memberikan acuan pada lembaga bagaimana cara mewujudkan dan memahami akuntabilitas dengan mengidentifikasi empat unsur utama yang membuat lebih akuntabel bagi pemangku kepentingan, antara lain 1) Keterbukaan (*transparency*), 2) partisipasi (*participation*), 3) penilaian (*evaluation*) dan terakhir 4) mekanisme pengaduan dan ketanggapan (*complaint and response mechanism*).

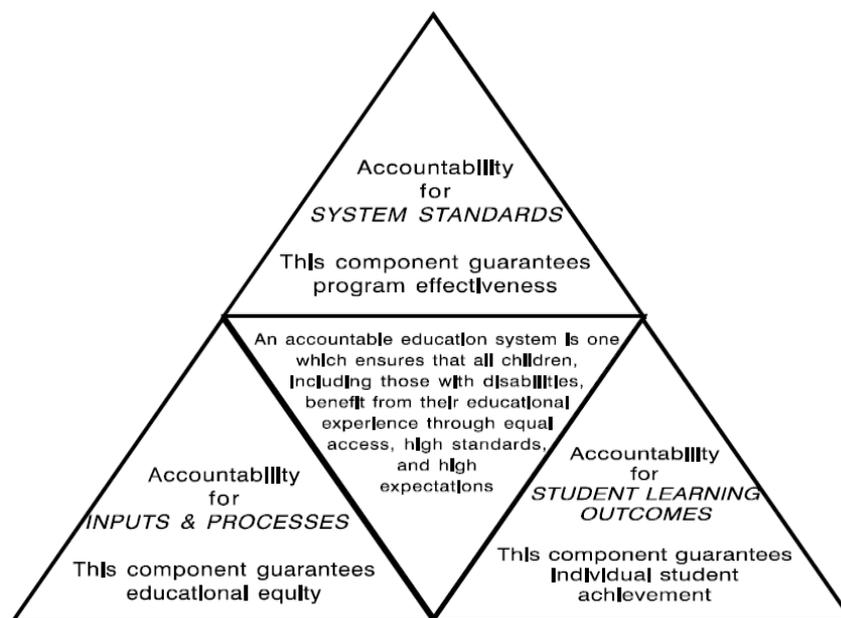
Bovens, memberikan penjelasannya mengenai konsep akuntabilitas yang terdiri dari beberapa unsur yang antara lain yaitu : 1) *transparency*, 2) *openness*, 3) *responsiveness*, dan 4) *responsibility*.

Menurut Aheam, *National Association of State Directors of Special Education* atau disingkat NADSE, telah membuat sebuah model akuntabilitas yang berimbang. Para perumus Model Berimbang NASDSE Akuntabilitas memilih untuk fokus pada sistem pendidikan bertanggung jawab didefinisikan sebagai "salah satu yang memastikan bahwa semua anak, termasuk mereka yang cacat, manfaat dari pengalaman pendidikan mereka melalui akses yang sama, tinggi standar, dan harapan yang tinggi" (NASDSE, 1995). Dengan definisi ini sebagai inti, Model NASDSE menggambarkan akuntabilitas pendidikan sebagai terdiri dari tiga komponen berikut, yaitu Akuntabilitas

²²Jonathan Koppell, *Pathologies of Accountability: ICANN and Administration Riview*, 2005, h.94

Input dan Proses, Akuntabilitas Standar Sistem, dan Akuntabilitas Belajar Individu Siswa. Di bawah ini merupakan gambar Model dimaksud.²³

NASDSE BALANCED SYSTEM OF ACCOUNTABILITY



Gambar 2.2
Sistem Keseimbangan Akuntabilitas NASDSE

Di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2010 tentang Pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan dijelaskan pula unsur-unsur yang membentuk konsep akuntabilitas tepatnya pada pasal 3 disebutkan bahwa pengelolaan pendidikan ditujukan untuk menjamin: 1) akses masyarakat atas pelayanan pendidikan yang mencukupi, merata, dan terjangkau; 2) mutu dan daya saing pendidikan serta relevansinya dengan kebutuhan dan/atau kondisi masyarakat; dan 3) efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas pengelolaan pendidikan.

²³ Eileen, Ahearn, M. *Educational Accountability: A Synthesis of the Literature and Review of a Balanced Model of Accountability*, (Alexandria: National Association of State Directors of Special Education, 2000), h. 14-15

Pada pasal 49 ayat (2) disebutkan bahwa pengelolaan satuan atau program pendidikan tinggi dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi, akuntabilitas, jaminan mutu, dan evaluasi yang transparan. lebih jelas pada Pasal 58 dijelaskan bahwa Satuan atau program pendidikan wajib menetapkan kebijakan tata kelola pendidikan untuk menjamin efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas pengelolaan pendidikan yang mengikat: 1) satuan atau program pendidikan yang bersangkutan; 2) lembaga representasi pemangku kepentingan pendidikan pada satuan atau program pendidikan yang bersangkutan; 3) peserta didik satuan atau program pendidikan yang bersangkutan; 4) orang tua/wali peserta didik di satuan atau program pendidikan yang bersangkutan; 5) pendidik dan tenaga kependidikan di satuan atau program pendidikan yang bersangkutan; dan 6) pihak lain yang terikat dengan satuan atau program pendidikan yang bersangkutan.

Pengelolaan dana bukan hanya sekedar mengarah pada penyelenggaraan pendidikan yang efektif dan efisien, tetapi juga dengan dana tersebut perguruan tinggi harus mampu meningkatkan mutu lulusannya dan mampu bersaing dengan perguruan tinggi yang lainnya. Dalam Pasal 48 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa “Pengelolaan dana pendidikan berdasarkan prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik”.

Berdasarkan paparan di atas, yang dimaksud akuntabilitas manajerial dalam penelitian ini adalah kemampuan dan komitmen perguruan tinggi untuk memberikan pertanggungjawaban semua kegiatan yang dijalankan oleh

perguruan tinggi kepada semua *stake holder* sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Adapun indikatornya adalah; 1) transparansi (*transparency*), 2) efisiensi (*efficiency*) dan efektivitas (*Effectiveness*) , 3) partisipasi (*participation*).

Transparansi merupakan keterbukaan dan kejujuran kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan. Keterbukaan (*transparency*) dalam pengelolaan pendidikan maksudnya tidak harus semua terbuka tetapi ada beberapa hal yang hanya diketahui oleh beberapa pimpinan saja dengan tujuan untuk menghindarkan kecurigaan.

Dalam rangka keterbukaan, program-program yang dilaksanakan oleh perguruan tinggi perlu diinformasikan kepada *stakeholders*, dari mana dana yang diperoleh untuk melaksanakan program tersebut, seberapa besarnya dan sasaran yang ingin dicapainya. Melalui keterbukaan ini diharapkan mereka merasa memiliki dan arena itu mereka ikut bertanggungjawab dan memiliki komitmen menyelesaikan program– program yang telah diurusnya.

Efisiensi (efficiency), maksudnya harus dilaksanakan di semua instansi, termasuk dalam bidang pendidikan, Terutama dalam penyelenggaraan pendidikan itu sangat terbatas. Efisiensi selalu membandingkan dua hal, yaitu masukan dengan keluaran. Dalam hal ini biaya pendidikan dapat mengukur efisiensi dengan membandingkan *cost* dengan *outcome*. Efektivitas

menunjukkan keberhasilan atau pencapaian suatu target dari sebuah pekerjaan atau kegiatan. Pekerjaan atau kegiatan yang efektif, berarti pekerjaan/kegiatan itu dapat mencapai tujuan/sasaran yang telah direncanakan sebelumnya.

Drucker, menyebutkan bahwa efektivitas adalah mengerjakan sesuatu yang benar dan efisiensi adalah mengerjakan sesuatu dengan benar. Lebih lanjut dikemukakan pula bahwa efektivitas merupakan pondasi untuk mencapai keberhasilan dan efisiensi sebagai sebuah kondisi minimal untuk kelangsungan hidup setelah mencapai keberhasilan.²⁴

Partisipasi (participation) artinya setiap warga negara (stakeholders) mempunyai suara (turut berpartisipasi) dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

Akuntabilitas menurut Zamroni "*is the degree to which local governments have to explain or justify what they have done or failed to do.*" Lebih lanjut dikatakan bahwa "*Accountability can be seen as validation of participation, in that the test of whether attempts to increase participation prove successful is the extent to which people can use participation to hold a local government responsible for its action.*"²⁵

²⁴Paul Hersey, Kenneth H. Blanchard, dan Dewey E. Johnson. *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources* (New Jersey: Prentice – Hall, Inc., 1996), h. 144

²⁵ Zamroni, *School Based Management*, (Yogyakarta: Pascasarjana Universitas Negeri Yogyakarta, 2012), h.12

Akuntabilitas di atas dikaitkan dengan partisipasi. Ini berarti bahwa akuntabilitas hanya dapat terjadi jika adanya partisipasi dari stakeholders. Partisipasi ini melibatkan para pemangku kepentingan baik internal maupun eksternal dalam proses pengambilan keputusan dan segala kegiatan yang berlangsung.

2. Keunggulan Bersaing

a. Definisi Keunggulan Bersaing

Menurut *Stuart Weells*, pengertian keunggulan adalah kebutuhan untuk menjadi lebih baik dari pada para pesaing dalam memberikan pelayanan kepada pelanggan. Sedangkan bersaing lebih mengarah kepada dorongan untuk meningkatkan standart dan kompetensi.²⁶

Menurut *Zimmerer* keunggulan bersaing adalah kumpulan faktor-faktor yang membedakan suatu perusahaan dari pesaingnya dan memberikan posisi yang unik dalam pasar.²⁷ Sedangkan menurut *Wells*, pengertian keunggulan adalah kebutuhan untuk menjadi lebih baik dari pada para pesainng dalam memberikan pelayanan kepada pelanggan. Sedangkan bersaing, mengarah pada dorongan untuk meningkatkan standard dan kompetensi. Keunggulan bersaing (*commpetitive advantage*) adalah kegiatan spesifik yang dikembangkan oleh perusahaan agar lebih unggul dibandingkan dengan pesaingnya.²⁸

²⁶Stuart Wells, *Choosing The Future; The Power of Strategic Thinking*, (Boston; Butterworth-heinemann, 1998), h.54-55

²⁷Thomas W. Zimmerer and Norman M. scorborough, *Essentials of Entrepreneurship and Small Business Management*, Terjemahan: Yanto Sidik Praktiknyo dan Edina T. Tarmidzi (Jakarta:Indeks, 2004), h. 34

²⁸Stuart Wells, *Loc.cit*

Selanjutnya menurut John dan Joyce, keunggulan bersaing adalah kemampuan organisasi untuk memformulasikan strategi dalam memanfaatkan peluang yang menguntungkan, dengan memaksimalkan pengembalian keuntungan dari investasi (*return on investment or ROI*). Untuk melakukan keunggulan bersaing tersebut, dilakukan dengan menciptakan nilai dan nilai dan keunikan bagi pelanggan.²⁹

Keunggulan bersaing pada dasarnya tumbuh dari nilai atau manfaat yang dapat diciptakan perusahaan bagi para pembelinya yang lebih dari biaya yang harus dikeluarkan perusahaan untuk menciptakannya. Nilai atau manfaat inilah yang sedia dibayar pembeli, dan nilai yang unggul berasal dari penawaran manfaat unik yang melebihi harga yang ditawarkan. Jadi ada dua jenis dasar keunggulan bersaing : 1) keunggulan biaya dan 2) keunggulan diferensiasi.³⁰

Berdasarkan beberapa definisi di atas keunggulan bersaing menunjukkan cara seorang pemimpin dalam memilih dan melaksanakan organisasi dalam suatu strategi guna mencapai dan mempertahankan posisinya dalam persaingan, melalui pelaksanaan kinerja diatas rata-rata. Sebagaimana yang di definisikan oleh Porter, bahwa keunggulan bersaing adalah kinerja perusahaan yang dapat tampil di atas rata-rata. Upaya untuk menghasilkan kinerja organisasi di atas rata-rata tersebut, diperlukan keunggulan komitmen untuk selalu melakukan perbaikan secara terus-menerus sehingga organisasi mampu

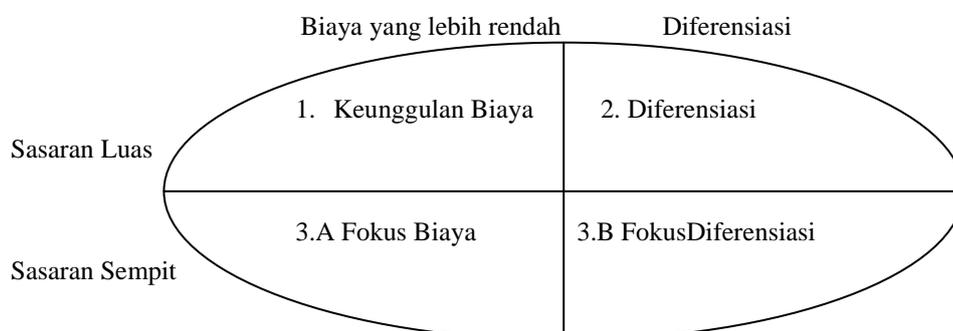
²⁹H. John Bernardin and Joyce E. A. Russell, *Human Resource Management: An Experiential Approach*, (New York: Mc Graw-Hill, Inc, 1993), h. 36

³⁰Michael E. Porter, *Keunggulan Bersaing Menciptakan dan Mempertahankan Kinerja Unggul*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1993), h. 3

menghasilkan produk atau jasa yang memiliki keistimewaan dibandingkan para pesaingnya.³¹

b. Strategi Bersaing

Landasan fundamental bagi kinerja di atas rata-rata yang diungkap porter untuk jangka waktu panjang adalah keunggulan bersaing yang berkelanjutan (*sustainable competitive advantage*). Walaupun perusahaan dapat saja memiliki banyak kekuatan dan kelemahan dibandingkan dengan para pesaingnya, ada dua tipe dasar keunggulan bersaing yang dapat dimilikinya yaitu biaya rendah dan diferensiasi. Kedua tipe dasar keunggulan bersaing di atas di kombinasikan dengan ruang lingkup kegiatan perusahaan yang dilakukan untuk mencapainya akan menghasilkan tiga pilihan strategi generik untuk mencapai kinerja di atas rata-rata dalam suatu industri yaitu 1) keunggulan biaya, 2) diferensiasi, 3) fokus. Ketiga strategi generik ini diperlihatkan pada gambar dibawah.³²



Gambar 2.3 Tiga Strategi Generik

³¹M.E. Porter, *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, (New York: Mc Graw-Hill, Inc, 1993), h. 29

³²Michael E. Porter, *Keunggulan Bersaing Menciptakan dan Mempertahankan Kinerja Unggul*, *Op.Cit*, h. 10-14

Pemikiran yang melandasi konsep strategi generik adalah bahwa keunggulan bersaing merupakan inti dari strategi apapun, dan mencapai keunggulan bersaing mengharuskan perusahaan untuk menentukan pilihan, jika suatu perusahaan ingin memiliki keunggulan bersaing tertentu, ia harus memilih jenis keunggulan bersaing yang akan dicapainya serta cakupan pasar tempat perusahaan akan mencapainya.

Keunggulan biaya merupakan strategi generik yang paling jelas di antara ketiga strategi generik yang disebutkan di atas. Dalam strategi ini, perusahaan berusaha menjadi produsen berbiaya rendah dalam industrinya. Sumber keunggulan biaya bermacam-macam dan bergantung pada struktur industri. Produsen berbiaya rendah harus mencari dan memanfaatkan semua sumber keunggulan biaya. Produsen berbiaya rendah biasanya menjual produk standar atau produk yang tidak banyak pernakornya dan memusatkan perhatian pada usaha mencapai keunggulan biaya dari semua sumber yang ada.

Jika sebuah perusahaan dapat mencapai dan mempertahankan keunggulan biaya menyeluruh, perusahaan ini akan menjadi perusahaan yang prestasinya di atas rata-rata dalam industri. Dengan harga setara atau sedikit lebih rendah dari pada harga pesaingnya, posisi biaya rendah dari perusahaan yang unggul biaya ini akan terwujud dalam bentuk laba yang lebih tinggi. Tetapi, perusahaan yang unggul biaya ini tidak boleh mengabaikan basis diferensiasi.

Pada strategi diferensiasi, perusahaan berusaha untuk menjadi unik dalam industrinya dalam sejumlah dimensi tertentu yang secara umum dihargai pembeli. Cara melakukan diferensiasi berbeda untuk setiap industri.

Diferensiasi dapat didasarkan pada produk itu sendiri, sistem pengiriman produk, rancangan pemasaran, serta berbagai cara lain. Perusahaan yang dapat mencapai dan melestarikan diferensiasinya akan menjadi perusahaan di atas rata-rata dalam industrinya jika harga premium yang ditetapkan melebihi biaya tambahan yang dikeluarkan untuk memperoleh keunikan.

Strategi generik yang ketiga adalah fokus. Strategi ini mempunyai dua varian yaitu *fokus biaya* perusahaan berusaha mencapai keunggulan biaya dalam segmen targetnya, dan *fokus diferensiasi* perusahaan berupaya mencapai diferensiasi dalam segmen targetnya. Fokus biaya memanfaatkan perbedaan perilaku biaya pada segmen tertentu, sedangkan fokus diferensiasi memanfaatkan kebutuhan khusus pembeli pada segmen tertentu.

Upaya untuk dapat mempertahankan posisi keunggulan bersaing suatu organisasi tentunya tidak sekedar dinilai dari seberapa banyak organisasi tersebut memiliki kekayaan asset berwujud (*tangible asses*), namun asset-aset yang tidak berwujud (*intangibile assets*) juga memiliki kontribusi yang lebih besar dalam membangun keunggulan bersaing suatu organisasi. Seperti hal yang dikatakan oleh Supratikno,³³ bahwa dukungan sumber daya manusia yang berada dalam organisasi secara sistematis dan sepenuhnya serta memiliki komitmen terhadap penciptaan nilai bagi pelanggan secara berkesinambungan akan mencapai keunggulan bersaing yang berkelanjutan.

Seorang pemimpin adalah orang yang mampu merencanakan, memberikan motivasi, mengotrol dan mengarahkan sumberdaya manusia dan sumberdaya

³³Supratikno, dkk, *Manajemen Kinerja untuk Menciptakan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006), h. 31

fisik, untuk mencapai hasil tertentu. Kondisi ini dimungkinkan dengan menggunakan keempat fungsi manajerial menjadi beberapa kecakapan khusus. Diantaranya komunikasi, pengambilan keputusan, organisasi, pengembangan staf, perencanaan ke depan dan pengarahan dari supervisor.³⁴

c. Keunggulan Bersaing di Perguruan Tinggi

Pada lingkungan yang bersaing secara global, sumber keunggulan bersaing tradisional, seperti biaya tenaga kerja, biaya modal, dan bahan baku tidak lah efektif. Alasan utama untuk hal ini adalah keuntungan yang diciptakan oleh sumber-sumber ini dapat dibatasi dengan mudah melalui strategi global. Karena itu sangat penting untuk memahami pemikiran ini adalah bahwa suatu lembaga pendidikan khususnya perguruan tinggi merupakan sekumpulan sumber daya, kemampuan dan kompetensi inti yang heterogen, yang dapat digunakan dalam menciptakan posisi pasar eksklusif. Pandangan ini menyatakan bahwa setiap perguruan tinggi harus memiliki sumber daya dan kemampuan khusus yang tidak dimiliki perguruan tinggi lainnya, atau paling tidak dalam kombinasi yang berbeda. Seperti yang dikemukakan oleh Michael Hitt dalam komponen analisis internalnya.³⁵

Hitt, menyatakan bahwa Sumber daya adalah sumber kemampuan yang merupakan sebagian kompetensi inti lembaga perguruan tinggi. Dengan menggunakan kompetensi intinya perguruan tinggi mampu melakukan aktivitas yang dapat menciptakan nilai lebih. Dengan memanfaatkan

³⁴Glenna E.Sutcliffe,*Effective Learning for Management*,(New York: Prestice Hall Ltd.,1988),h. 73

³⁵Hitt, Michael, A., Ireland, R.Duane dan Hoskisson Robert, E., *Manajemen Strategis: Menyongsong era persaingan dan era globalisasi*. (Jakarta: Erlangga,1997) h. 80

kompetensi inti dan memenuhi tuntutan standar persaingan global, perguruan tinggi akan menciptakan nilai bagi pelanggannya.

Beberapa sumber daya perguruan tinggi bersifat berwujud (*tangible*), dan yang lainnya tidak berwujud (*intangibile*). Sumber daya bersifat berwujud (*tangible*) adalah aktivitas yang dapat dilihat, disentuh dan atau dihitung. Sumber daya tidak berwujud (*intangibile*) meliputi mulai dari hak properti intelektual seperti paten, merek dagang, dan hak cipta hingga sumber daya manusia dalam kaitannya sebagai bagian dari masyarakat dan subjektif seperti jaringan kerja, budaya organisasi dan reputasi sekolah untuk barang dan jasanya serta cara interaksinya dengan orang-orang (pekerja, pemasok, dan pelanggan). Ada 4 jenis sumber daya berwujud sebagaimana tertera dalam tabel berikut :³⁶

Tabel 2.2 Sumber Daya Berwujud dan Tidak Berwujud

Sumber daya finansial	<ul style="list-style-type: none"> • Kapasitas peminjaman lembaga pendidikan • Kemampuan untuk menghasilkan dana internal
Sumber daya fisik	<ul style="list-style-type: none"> • Kecanggihan dan lokasi, dan peralatan lembaga pendidikan • Akses bahan baku
Sumber daya manusia	<ul style="list-style-type: none"> • Pelatihan, pengalaman, penilaian (<i>judgment</i>), inteligensi, pandangan, kemampuan adaptasi, komitmen dan loyalitas manajer serta pekerja sekolah.
Sumber daya	<ul style="list-style-type: none"> • Struktur pelaporan formula dan system

³⁶Hitt, Michael, A., Ireland, R.Duane dan Hoskisson Robert, E, *Op.cit*, h.75

organisasional	perencanaan, pengendalian serta koordinasi formal lembaga pendidikan.
----------------	---

Adapun sumber daya tak berwujud sebagai berikut

Sumber daya teknologi	<ul style="list-style-type: none"> • Persediaan teknologi seperti paten, merek dagang, hal cipta dan rahasia dagang • Pengetahuan yang dibutuhkan untuk menerapkannya dengan sukses
Sumber daya untuk inovasi	<ul style="list-style-type: none"> • Pekerja teknis • Fasilitas riset
Reputasi	<ul style="list-style-type: none"> • Reputasi dengan konsumen • Nama produk • Persepsi mengenai kualitas produk, ketahanannya, serta reliabilitas • Reputasi dengan pemasok • Untuk interaksi dan hubungan yang efisien, efektif, mendukung, dan menguntungkan kedua pihak.

Sumber daya berwujud dapat diidentifikasi lebih langsung dan diperkarakan nilainya. Nilai sumber daya berwujud dapat ditentukan melalui laporan keuangan. Akan tetapi laporan keuangan tidak memperhitungkan seluruh aktiva perguruan tinggi karena sumber daya tak berwujud diabaikan. Karenanya, sumber keunggulan bersaing perguruan tinggi yang berkesinambungan seringkali tidak tercermin dalam laporan keuangan.

Pimpinan perguruan tinggi ditantang untuk mengerti nilai strategis sumber daya lembaga baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud,

nilai strategis sumber daya (*strategic value of resources*) diindikasikan oleh sampai sejauh mana kontribusinya terhadap pengembangan kemampuan, kompetensi inti, dan akhirnya, keunggulan bersaing yang berkesinambungan.

Sumber daya tak berwujud karena tidak dapat dilihat, lebih sulit untuk dimengerti dan ditiru oleh pesaing, dan sebagai sumber keunggulan bersaing yang berkesinambungan. Manajer lebih menyukai menggunakan sumber daya tak berwujud dasar bagian dari kemampuan dan kompetensi inti sekolah. *Kemampuan* adalah kapasitas bagi sekumpulan sumber daya untuk secara integratif melakukan tugas atau aktivitas.

Sebagai sumber kemampuan, sumber daya merupakan bagian penting dalam mengembangkan keunggulan bersaing yang berkesinambungan terhadap perguruan tinggi yang lain, melalui integrasi dan kombinasi sumber daya dapat memberikan kontribusi dalam pencapaian daya saing strategis yaitu melalui kemampuan atau *capability*.

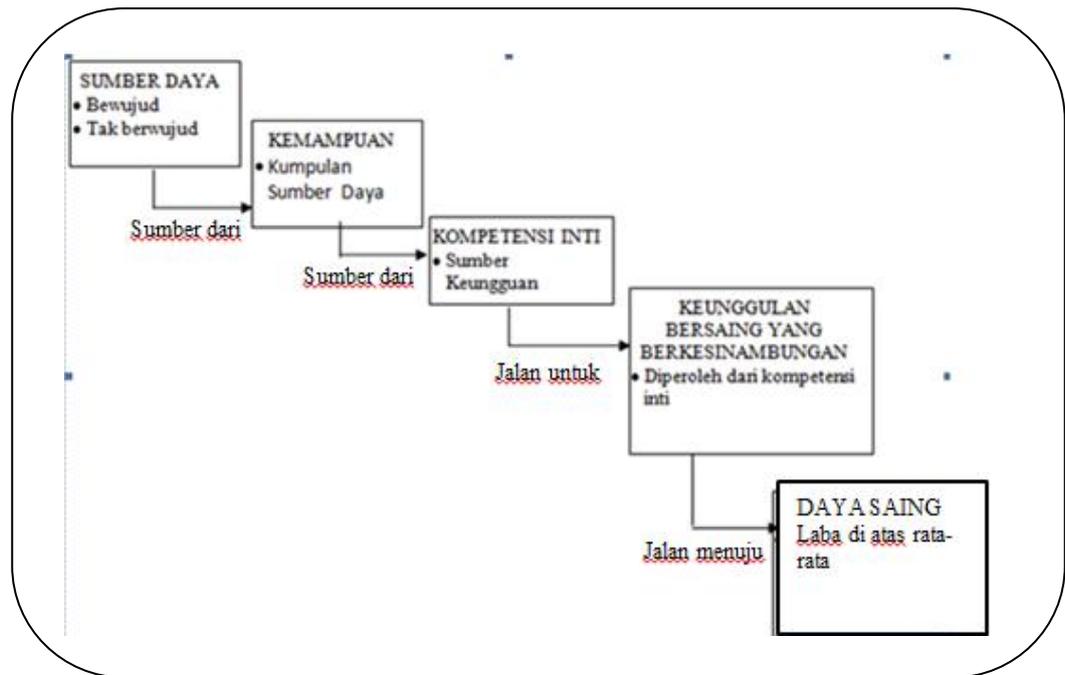
Demikian juga dengan teknologi lembaga pendidikan, apabila tidak dilindungi oleh paten atau batasan lain, dapat dibeli atau ditiru oleh pesaing. Tetapi apabila teknologi tersebut diintegrasikan dengan sumber daya lainnya untuk membentuk suatu kemampuan, maka akan muncul kompetensi inti yang akan menghasilkan keunggulan bersaing yang berkesinambungan. Dengan demikian, penciptaan keunggulan bersaing yang berkesinambungan adalah melalui integrasi beberapa sumber daya.

Untuk mengelola pengembangan kompetensi inti, pimpinan mengevaluasi secara teliti sumber daya dan kemampuan untuk mengidentifikasi kompetensi inti lembaga.

Sejumlah pengetahuan yang dimiliki modal manusia suatu sekolah adalah salah satu kemampuan sekolah yang paling signifikan dan merupakan akar dari segala keunggulan bersaing. Pendapat lain mengatakan pengetahuan adalah penjumlahan segala sesuatu yang diketahui setiap orang dalam sekolah yang memberikan sekolah tersebut kemampuan bersaing dalam pasar. Juga sampai sejauh mana suatu sekolah mendapatkan pengetahuan baru dan mengembangkan kemampuan yang perlu untuk menerapkannya dipasar sebagai sumber utama keunggulan bersaing yang berkesinambungan dalam perekonomian global.

Nilai (*value*) merupakan atribut yang disediakan lembaga pendidikan dalam jasa yang bersedia dibayar konsumennya. Nilai dicerminkan oleh rendahnya biaya suatu produk, oleh jenisnya yang amat berbeda, atau oleh kombinasi biaya rendah dan perbedaan yang tinggi, dibandingkan dengan apa yang ditawarkan pesaing.

Untuk itu perguruan tinggi harus mampu mempertahankan dan memelihara keunggulan bersaing melalui sumber daya yang berkemampuan baik sebagai sumber kompetensi inti. Dan apabila kemampuan lembaga pendidikan diyakini sebagai kompetensi inti maka perlu ada evaluasi an identifikasi guna mengukur kemampuan yang bernilai tinggi.



Sumber : Michael Hitt

Gambar 2.4 Komponen Analisis Internal

Pada gambar di atas Hitt, menjelaskan melalui analisis lingkungan internal, perusahaan menentukan apa yang dapat dilakukannya yaitu tindakan yang dimungkinkan oleh sumber daya, kemampuan dan kompetensi inti yang dimiliki. Bahwa Sumber daya akan menghasilkan kemampuan, dan kemampuan akan membentuk kompetensi inti yang merupakan dasar keunggulan bersaing yang berkesinambungan.

Dengan demikian, penciptaan keunggulan bersaing yang berkesinambungan adalah melalui integrasi beberapa sumber daya. Dengan adanya keunggulan bersaing yang berkesinambungan maka akan meningkatkan daya saing yang menghasilkan mutu lulusan yang memiliki kualitas yang baik sekali.

Kekuatan daya saing perguruan tinggi ditentukan oleh seberapa besar perguruan tinggi tersebut mampu menggerakkan potensi sumber daya yang dimiliki untuk memenangkan persaingan. Pimpinan sebagai pusat manajemen

berkewajiban untuk mengarahkan faktor-faktor yang dapat menjadi kekuatan daya saing perguruan tinggi akan memiliki daya saing global, jika proses pendidikan yang diselenggarakan berorientasi pada standart yang diakui dunia internasional. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa jika perguruan tinggi ingin bersaing di kancah internasional, maka perguruan tinggi tersebut harus melakukan upaya internasionalisasi pada berbagai bidang.³⁷

Konsep internasionalisasi menjadi perhatian pada pendidikan tinggi di Indonesia sebagai suatu langkah untuk menuju *world class university*. Pemerintah sudah mendorong perguruan tinggi di Indonesia untuk melakukan proses internasionalisasi salah satunya adalah dengan dipersyaratkan dimensi internasional pada beberapa komponen yang ditentukan dalam borang akreditasi yang dikeluarkan oleh Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN PT) dalam berbagai bidang termasuk riset dan publikasi internasional.³⁸

Penilaian kinerja perguruan tinggi di Indonesia dilakukan oleh BAN PT adalah wadah tunggal yang memberikan penilaian standart bagi perguruan tinggi seluruh Indonesia baik perguruan tinggi negeri atau swasta. BAN –PT dibentuk oleh pemerintah dengan fungsi:

- 1) Merumuskan kebijakan dan menetapkan akreditasi perguruan tinggi
- 2) Merumuskan criteria dan perangkat akreditasi perguruan tinggi untuk diusulkan kepada menteri

³⁷Suyanti E, *Strategi Internasionalisasi Dalam Bidang Penelitian Pada Universitas Indonesia Dan Institut Pertanian Bogor*, Jurnal Manajemen Pendidikan, Vol. 2, No.1, Pendidikan Pascasarjana Universitas Negeri Jakarta 2011), h. 221

³⁸*Ibid*, h.222

- 3) Melaksanakan sosialisasi kebijakan, criteria, dan perangkat akreditasi perguruan tinggi
- 4) Melaksanakan dan mengevaluasi pelaksanaan akreditasi perguruan tinggi
- 5) Mengumumkan hasil akreditasi perguruan tinggi secara nasional
- 6) Melaporkan hasil akreditasi perguruan tinggi kepada Menteri
- 7) Melaksanakan ketatausahaan BAN PT

Standar akreditasi institusi perguruan tinggi mencakup komitmen perguruan tinggi terhadap kapasitas institusi dan efektivitas pendidikanyang terdiri atas 15 standar, yaitu :

- 1) Standar 1 tentang kepemimpinan
- 2) Standar 2 tentang Kemahasiswaan
- 3) Standar 3 tentang Sumber daya manusia
- 4) Standar 4 tentang Kurikulum
- 5) Standar 5 tentang Sarana dan Prasarana
- 6) Standar 6 tentang Pendanaan
- 7) Standar 7 tentang Tata Pamong (*governance*)
- 8) Standar 8 tentang Sistem Pengelolaan
- 9) Standar 9 tentang Sistem Pembelajaran
- 10) Standar 10 tentang Suasana Akademik
- 11) Standar 11 tentang Sistem Informasi
- 12) Standar 12 tentang Sistem Jaminan Mutu
- 13) Standar 13 tentang Lulusan

14) Standar 14 tentang Penelitian dan Pengabdian Masyarakat

15) Standar 15 tentang Program Studi.

Sementara itu, *The Council for the advancement of standards in Higher Education* (CAS) mengidentifikasi 16 bagian yang utama dari pembelajaran dan pengembangan yang harus dilakukan perguruan tinggi agar lulusannya memiliki daya saing, antara lain yaitu 1) *intellectual growth*, 2) *effective communication*, 3) *enhanced self-esteem*, 4) *development*, 5) *clarified value*, 6) *career choice*, 7) *leadership*, 8) *healthy behavior*, 9) *meaningful interpersonal relationship*, 10) *independence*, 11) *collaboration*, 12) *social responsibility*, 13) *satisfying and productive lifestyle*, 14) *appreciating diversity*, 15) *spiritual awareness*, and 16) *personal and educational goals*.³⁹

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli di atas keunggulan bersaing dalam penelitian ini adalah kemampuan organisasi untuk memformulasikan strategi bersaing dalam memanfaatkan peluang yang menguntungkan, suatu strategi guna mencapai dan mempertahankan posisinya dalam persaingan, melalui pelaksanaan kinerja diatas rata-rata. Dengan indikator sebagai berikut; 1)keunggulan biaya, 2) menciptakan nilai dan keunikan (diferensiasi) bagi pelanggannya, 3) memaksimalkan potensi sumber daya.

3. Kepemimpinan

a. Definisi Kepemimpinan

Sebuah organisasi meskipun dalam pelaksanaan tugasnya didukung oleh sumber daya yang memiliki kemampuan tinggi, tetapi tanpa adanya seorang

³⁹Stayhorn, et al, *Frameworks for Assessing Learning and Development Outcomes*, The Council for the advancement of standards in Higher Education, ISBN 1-58328-039-1

pemimpin tidak mungkin tercapai apa yang menjadi tujuan organisasi. Dalam hal ini, pemimpin harus mampu memberikan arah dan dorongan kepada pegawainya agar bersedia menyelesaikan pekerjaan sesuai dengan tujuan yang diinginkan dan menghasilkan prestasi kerja yang tinggi.

Kepemimpinan adalah perilaku dari seorang individu yang memimpin aktivitas-aktivitas suatu kelompok ke suatu tujuan yang ingin dicapai bersama. Kepemimpinan adalah bagian penting manajemen, tetapi tidak sama dengan manajemen. Kepemimpinan merupakan kemampuan yang dipunyai seseorang untuk mempengaruhi orang-orang lain agar bekerja mencapai tujuan dan sasaran. Manajemen mencakup kepemimpinan, tetapi juga mencakup fungsi-fungsi lain seperti perencanaan, pengorganisasian dan pengawasan.

Kepemimpinan (*leadership*) didefinisikan dengan berbagai cara yang berbeda oleh berbagai orang yang berbeda pula. Menurut *Stoner*, kepemimpinan manajerial dapat didefinisikan sebagai suatu proses pengarahan dan pemberian pengaruh pada kegiatan-kegiatan dari sekelompok anggota yang saling berhubungan tugasnya.⁴⁰ Ada tiga implikasi penting dari definisi tersebut :

a) *Pertama*, kepemimpinan menyangkut orang lain, bawahan atau pengikut.

Kesediaan mereka untuk menerima pengarahan dari pemimpin, para anggota kelompok membantu menentukan status / kedudukan pemimpin dan membuat proses kepemimpinan dapat berjalan. Tanpa bawahan, semua kualitas kepemimpinan seseorang manajer akan menjadi tidak relevan.

⁴⁰ T. Hani Handoko, *Manajemen*, (Yogyakarta: BPFE, 2001) h 18.

- b) *Kedua*, Kepemimpinan menyangkut suatu pembagian kekuasaan yang tidak seimbang di antara para pemimpin dan anggota kelompok. Para pemimpin mempunyai wewenang untuk mengarahkan berbagai kegiatan para anggota kelompok, tetapi para anggota kelompok tidak dapat mengarahkan kegiatan-kegiatan pemimpin secara langsung, meskipun dapat juga melalui sejumlah cara secara tidak langsung.
- c) *Ketiga*, selain dapat memberikan pengarahan kepada para bawahan atau pengikut, pemimpin dapat juga mempergunakan pengaruh. Dengan kata lain, para pemimpin tidak hanya dapat memerintah bawahan melaksanakan perintahnya. Sebagai contoh, seorang pemimpin dapat mengarahkan seorang bawahan untuk melaksanakan tugas tertentu tetapi dia juga dapat mempengaruhi bawahan dalam menentukan cara bagaimana tugas itu dilaksanakan dengan tepat.

Slatter, Lovertt and Barlow mengemukakan kepemimpinan adalah serangkaian proses yang menciptakan organisasi menjadi nomor satu atau mengadopsi perubahan lingkungan yang signifikan. Kepemimpinan mendefinisikan akan seperti apa masa depan, mengarahkan orang terhadap visi dan misi serta memberikan inspirasi agar visi itu tercapai walaupun dengan berbagai hambatan).⁴¹ Hal ini diartikan, bahwa seorang pemimpin harus mampu menterjemahkan masa depan yang ada, untuk itu dia harus memiliki visi dan misi dan bagaimana untuk dapat mencapai visi dan misi yang ada meskipun harus menghadapi berbagai tantangan / hambatan.

⁴¹ Stuart Slatter, David Lovett and Laura Barlow., *Leading Corporate Turnaround.*, (England : John Willey & Sons Ltd, 2006), h.8.

Mengenai kepemimpinan, *Drucker* berpendapat :

“Leadership’s responsibility to create a strategy that will cause the organization to succeed, to grow, to prosper, to beat the competition. A first principle of leadership is that it is a relationship between a leader and followers. Without followers there is no one to lead. A second principle is that effective leaders both are aware of and consciously manage the dynamics of this relationship”.

(Kepemimpinan adalah tanggung jawab seorang pemimpin untuk mampu memilih strategi untuk dapat membuat organisasi sukses, bertumbuh dan berhasil dalam menghadapi persaingan). Oleh karena itu prinsip dari kepemimpinan adalah : (1) adanya kemampuan hubungan antara pemimpin dengan pengikutnya. Tanpa bawahan/pengikut, kedudukan pemimpin tidak ada artinya, (2) kepemimpinan harus memiliki kesadaran dan dapat membina kedinamisan hubungan dengan bawahan/pengikutnya).⁴²

Sedangkan *Jacobs & Jaques* dalam *Yuki* mengatakan, *“Leadership is a purpose of giving purpose (meaningful direction) to collective effort and causing willing effort to be expended to achieve purpose”.* (Kepemimpinan adalah proses memberi makna atau pengaruh terhadap suatu kegiatan yang mengakibatkan adanya kesediaan untuk melakukan usaha sesuai dengan tujuan yang ada).⁴³

Sejalan dengan teori di atas, *Jones* dan *George* menyatakan bahwa :

“Leadership : the process by which an individual exerts influence over other people and inspires, motivates, and directs their activities to help achieve group or organizational goals”.

⁴² Peter F Drucker, *The Leader of the Future*, First Edition (San Fransisco: Jossey-Bass Publishers, 1996), h. 135.

⁴³ Gary Yulk, *Leadership In Organization* (New Jersey : Prentice Hall, Inc, 1994).,h. 1

(Kepemimpinan merupakan proses mempengaruhi dan memberikan inspirasi bagi orang lain, memberikan motivasi terhadap aktivitas yang dilakukan guna membantu kelompok atau organisasi dalam mencapai tujuannya).⁴⁴

Cronin dalam *Nanus-Dobbs* menyatakan, “*Leaders are people who perceive what is needed and what is right and know how to mobilize people and resources to accomplish mutual goals*”. (pemimpin adalah orang yang dapat memahami apa yang dibutuhkan dan apa yang benar bagi organisasinya serta apa yang bisa untuk memobilisasi orang dan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan-tujuan).⁴⁵ Betapa pentingnya seorang pemimpin untuk mengetahui apa yang menjadi kebutuhan dari anggota di dalam organisasinya, dan bagaimana cara menggerakkan sumber daya yang ada agar dapat memenuhi kebutuhan/pencapaian tujuan organisasi.

Selanjutnya, *Schermerhorn* dan *Chappell* menyatakan : “*Leadership is the process of inspiring others to work hard to accomplish important tasks*”. (Kepemimpinan merupakan proses dalam memberikan inspirasi bagi seseorang untuk bekerja keras dalam menyelesaikan tugas penting).⁴⁶ Bahwa seorang pemimpin harus dapat mendorong pegawainya agar mau tekun dan berkemauan keras dalam menyelesaikan pekerjaannya.

⁴⁴ Gareth R. Jones and Jennifer M. George, *Contemporary Management*, Third Edition (New York : McGraw-Hill, 2003), h. 443

⁴⁵ Burt Nanus-Stephen M Dobbs., *Leaders Who Makes a Difference*, First Edition (San Fransisco : Jossey-Bass Publishers, 1999)., h. 6.

⁴⁶ Schermerhorn and Chappell., *Introducing Management* (New York : John Wiley & Sons, Inc, 2000)., h. 171.

Sedangkan *Stoner* dalam Handoko mendefinisikan kepemimpinan sebagai suatu proses pengarahan dan pemberian pengaruh pada kegiatan -kegiatan dari sekelompok anggota yang saling berhubungan tugasnya. Terdapat tiga implikasi penting dari definisi ini, yaitu : (1) kepemimpinan menyangkut orang lain, bawahan atau pengikut, (2) kepemimpinan menyangkut suatu pembagian kekuasaan yang tidak seimbang di antara para pemimpin dan anggota kelompok, dan (3) pemimpin mempengaruhi bawahan dalam menentukan cara bagaimana tugas itu dilaksanakan dengan tepat.⁴⁷ Definisi tersebut menjelaskan, bahwa seorang pemimpin harus dapat mendorong bawahannya agar mau tekun dan berkemauan keras dalam menyelesaikan pekerjaannya. Oleh karena itu, pemimpin harus dapat mengarahkan dan mempengaruhi bawahannya baik secara individu maupun kelompok agar mau melaksanakan pekerjaan sesuai tugas masing-masing dan sekaligus menentukan cara bagaimana tugas itu dilaksanakan dengan tepat.

Sementara itu menurut *Slatter* dkk, keahlian yang harus dimiliki oleh seorang pemimpin antara lain : (1) dapat membangun arah/tujuan organisasi, (2) dapat mengarahkan organisasi terhadap pencapaian tujuan, (3) memotivasi dan menginspirasi pegawai, (4) membangun kepercayaan diri, dan (5) membuat perubahan.⁴⁸ Lebih lanjut Gomez-Balkin menyatakan, untuk dapat menjalankan tugasnya dengan baik, seorang pemimpin harus memiliki keahlian untuk mempengaruhi bawahan, keahlian mendelegasikan pekerjaan, keahlian beradaptasi dan keahlian untuk mendorong pegawai memperbaiki kinerja pada

⁴⁷ Handoko, *Op. Cit.*, h.294

⁴⁸ Stuart Slatter, David Lovett and Laura Barlow., *Op. cit.*, h. 11.

organisasi yang dipimpinnya.⁴⁹ Jadi, pemimpin harus dapat menggerakkan dan mengarahkan bawahan dalam melaksanakan tugasnya. Dengan pendelegasian pekerjaan mengakibatkan timbulnya kepercayaan diri bawahan, sehingga mereka terdorong untuk menunjukkan kinerja dan potensinya dengan kesungguhan.

b. Teori Kepemimpinan

Sedangkan menurut *Gibson, Ivancevich, Donnelly dan Konopaske*, teori kepemimpinan dibagi menjadi 3 kategori, yaitu : teori sifat, teori tingkah laku dan teori kontingensi.⁵⁰

1) Teori sifat kepemimpinan (Trait theory of leadership)

Kinerja seorang pemimpin dengan pemimpin lainnya dipengaruhi oleh karakter/sifat dari masing-masing pemimpin, seperti: pengendalian emosional, kondisi fisik dan sifat pribadi yang dimiliki. Teori ini berpendapat bahwa para pemimpin memiliki sifat tertentu yang mengakibatkan mereka dapat memimpin bawahannya. Dimana sifat-sifat tersebut secara alami dimiliki oleh seseorang, namun diantara sifat-sifat tersebut ada yang menonjol dan berbeda pada setiap individu. Dengan demikian setiap orang dapat mengembangkan sifat-sifat kepemimpinannya, baik melalui pendidikan, pelatihan, pengembangan diri maupun melalui pengalaman hidupnya.

2) Teori tingkah laku kepemimpinan (behavioral theory of leadership)

⁴⁹Gomez – Mejia Balkin, *Management* (USA : Mc Graw- Hill, 2002).,h. 287

⁵⁰James Gibson, John Ivancevich, James Donnelly and Robert Konopaske, *Organization*, Twelfth Edition (USA: McGraw-Hill, 2006)., h. 314-333.

Teori ini menekankan perhatian pada 2 aspek perilaku kepemimpinan yaitu:

(1) fungsi kepemimpinan, meliputi: (1) fungsi yang berhubungan dengan tugas dan pemecahan masalah, dan (2) fungsi pemeliharaan kelompok/sosial.

(2) gaya kepemimpinan, meliputi:⁵¹

- *Autocratic Leadership*, gaya kepemimpinan ini pelimpahan wewenang dan tanggung jawab hanya sebatas pemberian wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan keputusan dan perintah pimpinan.
- *Democratic Leadership*, gaya kepemimpinan ini menempatkan manusia sebagai faktor terpenting dalam kepemimpinannya yang didasarkan pada orientasi hubungan manusia dengan anggota organisasi.
- *Goal-Oriented Leadership*, gaya kepemimpinan yang didasarkan pada hasil / tujuan.
- *Situasional Leadership*, gaya kepemimpinan ini berorientasi pada faktor-faktor tertentu, seperti: situasi, karyawan, tugas, organisasi dan variabel lainnya.

3) Teori kontingensi kepemimpinan (*contingency theory of leadership*)

Teori ini mengemukakan bahwa seorang pemimpin dapat membuat keputusan dengan menggunakan pendekatan sifat-sifat pribadi yang dimiliki

⁵¹ Goetsch-Davis, *Quality Management*, Third Edition (New York: Prentice Hall Internasional, Inc, 2000),h. 251-253

pemimpin atau melalui pendekatan perilaku kepemimpinan *autocratic, democratic, goal-oriented dan situasional*.

Goetsch dan Davis mengartikan kepemimpinan dalam konteks mutu yaitu ” *leadership is ability to inspire people to make a total, willing, and voluntary commitment to accomplishing or exceeding organizational goals*”

Definisi di atas diketahui bahwa seorang pemimpin itu adalah seseorang yang memiliki kemampuan untuk menginspirasi orang lain secara total dan pada akhirnya mereka bersedia dengan sukarela untuk berkomitmen terhadap pencapaian tujuan organisasi.

Masih menurut Goetsch dan Davis mengemukakan bahwa “*the appropriate leadership in total quality setting might be called participative leadership taken to higher level*”⁵² definisi di atas mengatakan bahwa kepemimpinan yang tepat dalam kualitas yang total disebut kepemimpinan partisipatif yang memiliki tingkat yang lebih tinggi.

Hal senada juga dikemukakan oleh Yulk yaitu kepemimpinan partisipatif merupakan subjek yang menjembatani kekuatan (*power*) dan kepemimpinan berdasarkan pendekatan perilaku.⁵³

c. Gaya Kepemimpinan

Gaya kepemimpinan setiap individu berbeda namun setiap pemimpin mempunyai kewajiban untuk mencapai tujuan sesuai dengan visi dan misi yang telah ditetapkan bersama. Gaya Kepemimpinan merupakan sekumpulan ciri yang digunakan pemimpin untuk mempengaruhi bawahan agar sasaran

⁵²Ibid., h. 130

⁵³Gary Yulk, *Leadership in Organizations*, (New Jersey: Pearson Education, 2010), h. 133

organisasi tercapai atau dapat pula dikatakan bahwa gaya kepemimpinan merupakan suatu pola perilaku dan strategi yang disukai dan sering diterapkan oleh seorang pemimpin. Selain itu Gaya kepemimpinan juga dapat dikatakan suatu pola menyeluruh dari tindakan seorang pemimpin, baik yang tampak maupun yang tidak tampak oleh bawahannya. Oleh karena itu Gaya kepemimpinan menggambarkan kombinasi yang konsisten dari falsafah, ketrampilan, sifat dan sikap yang mendasari perilaku seseorang.

Gaya kepemimpinan juga dapat menunjukkan secara langsung maupun tidak langsung tentang keyakinan seorang pemimpin terhadap kemampuan bawahannya. Sehingga gaya kepemimpinan yang paling tepat adalah suatu gaya yang dapat memaksimalkan produktivitas, kepuasan kerja, pertumbuhan dan mudah menyesuaikan dengan segala situasi.

Teori-teori kepemimpinan yang telah dijelaskan di atas, dapat dijadikan dasar dalam menemukan gaya-gaya kepemimpinan. Gaya kepemimpinan adalah model, tipe yang dimiliki oleh seorang pemimpin dalam mengatur suatu organisasi. Gaya kepemimpinan tersebut dapat diidentifikasi dalam gaya ; kharismatik, paternalistik dan maternalistik, militeristik, otokratik, laissez faire, populistik, administratif dan gaya kepemimpinan demokratis.⁵⁴

a) Gaya Kharismatik

Gaya pemimpin kharismatik memiliki daya tarik dan pembawaan yang luar biasa, sehingga ia mempunyai pengikut dan jumlahnya yang sangat luar biasa. Sampai sekarang pun orang tidak mengetahui sebab-sebab secara pasti

⁵⁴Wibowo, *Budaya Organisasi (sebuah Kebutuhan untuk meningkatkan kinerja jangka panjang)*, (Jakarta : Rajawali Press, 2009), h.71

mengapa seseorang itu memiliki kharisma yang begitu besar. Para peneliti studi *leadership* menemukan bahwa seorang pemimpin kharismatik memiliki keterkaitan dengan kekuatan *ghaib (supernatural)*, di mana kekuatan-kekuatannya diperoleh dari Yang Maha Kuasa. Totalitas kepribadian pemimpin itu memancarkan daya tarik yang amat besar. Tokoh besar yang barangkali dapat dikategorikan ke dalam pemimpin yang memiliki gaya kharismatik antara lain Jengis Khan, Gandhi, John Kennedy, Soekarno dan lain-lain.

b) Gaya Paternalistik dan Maternalistik

Gaya kepemimpinan paternalistik adalah gaya kepemimpinan yang mengikuti pola hubungan orang tua dengan anak, sehingga gaya ini dikenal dengan gaya kepemimpinan "kebapakan". Gaya kepemimpinan maternalistik mirip dengan gaya kepemimpinan paternalistik, dengan sedikit perbedaan yaitu adanya sikap *over protective* atau terlalu melindungi yang lebih menonjol dan disertai dengan kasih sayang yang berlebihan.

c) Gaya Militeristik

Gaya kepemimpinan militeristik berbeda dengan gaya kepemimpinan dalam organisasi militer.

d) Gaya Otokratik

Gaya kepemimpinan otokratik mendasarkan diri pada kekuasaan dan paksaan yang harus selalu dipatuhi. Pemimpin selalu berupaya untuk berperan sebagai "pemain tunggal" dan berambisi sekali untuk merajai situasi. Setiap perintah dan kebijakan ditetapkan tanpa berkonsultasi dengan

bawahannya, dan tidak pernah memberikan informasi mendetail mengenai rencana dan tindakan yang akan dilakukan oleh staf.

Pemimpin otokratik senantiasa ingin berkuasa mutlak dan tunggal, serta selalu ingin menguasai keadaan. Kepemimpinan otokratik seperti sebuah sistem pemanas, yang memberikan energi, tanpa melihat dan mempertimbangkan iklim, situasi emosional staf dan lingkungannya.

e) Gaya *Laissez Faire*

Gaya kepemimpinan *laissez faire* sebenarnya seorang pemimpin praktis tidak memimpin, sebab dia membiarkan kelompok atau stafnya untuk berbuat berdasarkan kehendak sendiri, dan pemimpin tidak berpartisipasi aktif dalam kegiatan kelompoknya. Semua pekerjaan dan tanggung jawab harus dilakukan oleh bawahannya. Pemimpin hanya simbol semata, dan ia biasanya tidak memiliki ketrampilan teknis. Seorang yang menjadi pemimpin dengan gaya *laissez faire*, biasanya memperoleh kedudukan tersebut melalui penyogokan, suapan, atau karena adanya sistem nepotisme. Dia tidak mempunyai kewibawaan dan tidak memiliki kemampuan untuk mengontrol stafnya. Dalam gaya kepemimpinan ini, seorang pemimpin tidak bisa melakukan koordinasi dengan stafnya, dan tidak berdaya sama sekali untuk menciptakan suasana kerja yang kooperatif.

f) Gaya Populis

Kepemimpinan populis ini berpegang teguh pada nilai-nilai masyarakat yang tradisional, dan kurang mempercayai bantuan serta dukungan kekuatan-kekuatan luar negeri. Kepemimpinan dengan gaya ini mengutamakan upaya

menghidupkan kembali nasionalisme. Sedangkan pada sisi lain, konsep pemimpin populis atau lebih dikenal sebagai pemimpin yang “merakyat” adalah cerminan dari seorang pemimpin yang benar – benar lahir dari bawah (*bottom up*).

g) Gaya Administratif

Gaya kepemimpinan administratif adalah gaya kepemimpinan yang mampu menyelenggarakan administrasi yang efektif. Sedang para pemimpinnya terdiri atas pribadi pribadi yang mampu menggerakkan dinamika modernisasi dan pembangunan. Melalui kepemimpinan administratif, dapat dibangun sistem administrasi dan birokrasi yang efisien untuk memerintah, khususnya untuk memantapkan integritas pada khususnya dan usaha-usaha pembangunan pada umumnya. Dengan kepemimpinan administratif ini, diharapkan adanya perkembangan teknis, yaitu teknologi, industri dan manajemen moderen dan perkembangan sosial di tengah-tengah masyarakat.

h) Gaya Demokratis

Kepemimpinan demokratis menitikberatkan pada bimbingan yang efisien kepada para anggota/pengikutnya. Koordinasi pekerjaan terjalin baik dengan semua lini, terutama penekanan pada rasa tanggung jawab internal (pada diri sendiri) dan kerjasama yang baik. Kepemimpinan demokratis ini bukanlah masalah "*person* atau individu pemimpin", akan tetapi kekuatannya terletak justru pada partisipasi aktif dari setiap anggota kelompok.

Kepemimpinan demokratis biasanya berlangsung dengan mantap, dengan adanya gejala-gejala sebagai berikut; organisasi dengan segenap bagian-bagiannya berjalan lancar, sekalipun pemimpin tersebut tidak ada di kantor. Otoritas sepenuhnya didelegasikan ke bawah, dan masing-masing orang menyadari tugas dan tanggung jawab/ kewajibannya. Dalam kepemimpinan demokratis, seorang pemimpin mengutamakan tujuan kesejahteraan pada umumnya dan kelancaran kerjasama dari setiap warga kelompok. Dengan begitu, pemimpin demokratis berfungsi sebagai katalisator untuk mempercepat dinamisme dan kerjasama, demi pencapaian tujuan organisasi dengan cara yang paling cocok dengan jiwa kelompok dan situasinya.

Selain gaya kepemimpinan yang dijelaskan di atas, ada beberapa gaya kepemimpinan yang dewasa ini banyak digunakan oleh banyak organisasi dalam memimpin organisasinya satu diantaranya yang paling banyak digunakan adalah gaya kepemimpinan transformasional.

d. Kepemimpinan Transformasional

Kepemimpinan transformasional adalah kemampuan seorang pemimpin bekerja dengan dan/atau melalui orang lain untuk mentransformasikan secara optimal sumber daya organisasi dalam rangka mencapai tujuan bermakna sesuai dengan target capaian yang telah ditetapkan. Sumber daya dimaksud dapat berupa SDM, fasilitas, dana, dan faktor-faktor eksternal keorganisasian. Di organisasi seperti perguruan tinggi, SDM dimaksud dapat berupa pimpinan, staf, bawahan, tenaga ahli, guru, dosen, peneliti dan lain-lain.

Kepemimpinan transformasional menggiring SDM yang dipimpin ke arah tumbuhnya sensitivitas pembinaan dan pengembangan organisasi, pengembangan visi secara bersama, pendistribusian kewenangan kepemimpinan, dan pembangunan kultur organisasi yang menjadi keharusan dalam skema restrukturisasi perguruan tinggi.

Kultur perguruan tinggi yang positif diasosiasikan dengan motivasi dan prestasi siswa yang tinggi, meningkatkan kolaborasi antar dosen, dan mengubah sikap dosen terhadap pekerjaannya ke depan menjadi positif. Praktek pembelajaran di ruang belajar, apakah atraktif atau monoton, kondusif atau distoratif, produktif atau derivatif, menyenangkan atau membosankan, dan sebagainya, sangat ditentukan oleh kemampuan guru bersikap positif terhadap tugasnya. Sikap positif guru di ruang belajar tidak berdiri sendiri, tetapi antara lain di sumbang oleh gaya kepemimpinan transformasional pimpinan.

Salah satu teori yang istimewa adalah kepemimpinan transformasi. Menurut teori ini, pemimpin memiliki empat tugas pokok, yaitu :⁵⁵

1) Menentukan Misi atau gambaran Masa Depan yang Diinginkan

Pemimpin harus mampu menjelaskan tujuan masa depan kepada para pengikutnya dengan gambaran yang menarik. Hal ini diperlukan agar membuat para pengikut optimis dan teguh dalam menghadapi cobaan-cobaan, tetapi loyal kepada kelompok mereka, bersemangat dalam melaksanakan tugas-tugas yang diamanatkan kepada mereka, serta konsisten dengan tujuan-tujuan bersama. Pemimpin tidak harus seorang

⁵⁵ Thariq M.As-Suwaidan dan IR.Faishal Umar Basyarahil, *Melahirkan Pemimpin Masa Depan*, (Gema Insani, Jakarta, 2005), h.93-97

diri membentuk visi. Ia dapat mengikutsertakan para pnegikut. Visi terkadang juga terbentuk dari metode yang mereka bawa atau yang mereka warisi dari pendahulu mereka.

Visi terkadang di mulai dengan bentuk bayangan samar yang akan menjadi jelas bersama perjalanan waktu dan mengkristal bersama perkembangan situasi, melalui dialog, seta partisipasi semua pihak. Beberapa penelitian membuktikan bahwa pembentukan visi merupakan unsur terpenting dalam kepemimpinan transformasi.

2) *Mengkomunasikan Visi kepada Pengikut*

Bagaimanapun hebatnya sebuah visi, hal itu tidak akan bernilai jika tidak dipahami dan diyakini oleh para pengikutnya. Pemimpin yang berhasil adalah pemimpin yang mampu mengkomunikasikan visi kepada para pengikutnya dari hati ke hati melalui ilustrasi yang jelas, sehingga mereka memandangnya sebagaimana mereka melihat sebuah realitas sebenarnya. Mereka akan semangat membawa visi itu, bergerak menuju visi dan berkorban demi visi itu.

3) *Realisasi Visi*

Pemimpin yang berhasil tidak akan merasa puas dengan hanya menjelaskan visi yang dimilikinya. Tidak hanya itu, ia juga akan menerapkannya. Pemimpin yang berhasil tidak mengatur pengikutnya dari menara gading dan berbicara dengan mereka dari atas mengenai masa depan, harapan, dan cita-cita. Pemimpin yang berhasil adalah pemimpin yang hidup di tengah-tengah pengikut dan menanggapi setiap kejadian dan

peristiwa baik besar maupun kecil melalui interaksinya dengan visi yang diingkan dan mencari keyakinan terhadap kesesuaian semua aktivitas terhadap visi, nilai, dan prinsip-prinsip yang membentuknya.

Selain itu, seorang pemimpin yang berhasil adalah orang yang penyabar, memiliki keinginan yang besar, serta tekad yang kuat menggapai visi bersama. Dengan semangat dan keteguhannya, kelompok yang dipimpinnya akan semakin solid dan bertambah keyakinan mereka terhadap visi, ketulusan pemimpin, kejujuran, dan pemahaman yang jelas yang dimiliki.

4) *Meningkatkan Konsistensi Pengikut terhadap Visi*

Ini adalah tugas keempat bagi pemimpin yang berhasil. Setelah ia menentukan visi, menyampaikan kepada pengikutnya, merasakan dan menerapkan kepada dirinya, maka salah satu tugas utamanya adalah meningkatkan komitmen ini, berikut ini ada beberapa cara yang dapat digunakan ; *Pertama*, memberikan dorongan dan selalu mengingatkan dengan kisah orang-orang terdahulu. *Kedua*, mengikutsertakan pengikut dalam membentuk visi, dalam mengambil keputusan, serta memberikan otoritas-otoritas yang luas. *Ketiga*, teladan yang baik. Kajian-kajian Barat kotemporer membuktikan bahwa tidak adanya teladan atau panutan serta lemahnya kredibilitas seorang pemimpin merupakan penyebab terbesar lemahnya kinerja institusi.

Stephen P. Robins menjelaskan bahwa ada empat (4) karakteristik dari pemimpin transformasional, antara lain yaitu ;

- 1) *Kharisma*, memberikan visi dan misi, menanamkan kebanggaan dan memperoleh respek serta kepercayaan.
- 2) *Inspirasi*, mengkomunikasikan harapan yang tinggi, menggunakan lambang –lambang untuk memfokuskan upaya, mengungkapkan maksud-maksud penting dalam cara yang sederhana.
- 3) *Rangsangan Intelektual*, menggalakan kecerdasan, rasionalitas, dan pemecahan masalah yang diteliti.
- 4) *Pertimbangan yang diindividualkan*, memberikan perhatian pribadi, memperlakukan tiap karyawan secara individual, melakukan pelatihan atau melatih serta menasehati.

Walaupun masih banyak hal yang harus dipelajari mengenai kepemimpinan transformasional, terdapat cukup banyak pemusatan pandangan dalam temuan-temuan dari jenis penelitian berbeda untuk menyatakan beberap pedoman tentative bagi para pemimpin yang berusaha untuk menginspirasi dan memotivasi pengikut. Adapun pedoman bagi kepemimpinan transformasional terdiri dari tujuh (7) unsur yang harus dilakukan, yaitu ;⁵⁶

- 1) Kembangkan sebuah visi yang jelas dan menarik

Merupakan sesuatu yang hakiki untuk mengembangkan visi yang jelas dan menarik mengenai apa yang dapat dicapai organisasi atau yang dapat dijadikan organisasi tersebut. Sebelum para pengikut membuat suatu komitmen terhadap perubahan yang radikal, mereka perlu untuk

⁵⁶ Gary Yulk, *Kepemimpinan Dalam Organisasi*, (PT. Indeks, Jakarta, 2001), h.315-319

mempunyai sebuah visi tentang suatu masa depan yang lebih baik dan yang cukup menarik untuk membenarkan biaya, mengubah cara-cara yang sudah dikenal dalam melakukan sesuatu. Visi tersebut harus merupakan sebuah sumber dari rasa harga diri dan tujuan umum bagi para pegawai. Sebuah visi yang jelas dan menarik akan mengilhami para pegawai dengan memberi kepada pekerjaan mereka arti dan menunjuk kepada kebutuhan fundamental mereka untuk merasa enak bagi dirinya.

2) Kembangkan sebuah strategi untuk mencapai visi tersebut

Dalam mengembangkan sebuah visi dan strategi yang baru, tidak perlu untuk menghilangkan sebuah aspek budaya dan ideology lama. Nilai-nilai yang dirasakan bersama yang kuat dalam ideology yang lama harus dipertahankan bila ia cocok dengan visi dan strategi yang baru. Dengan demikian, maka adalah mungkin untuk mempertahankan suatu kelangsungan dengan masa lalu dan membangun visi strategis baru berdasarkan pondasi nilai-nilai yang kuat dari budaya yang ada.

3) Bertindak dengan rasa percaya diri dan optimis

Para pengikut tidak akan mempercayai sebuah visi kecuali pemimpin tersebut memperlihatkan rasa percaya diri dan pendirian yang kuat. Penting untuk tetap optimis mengenai kemungkinan keberhasilan kelompok dalam mencapai visinya.

4) Ekspresikan rasa percaya kepada para pengikut

Efek memotivasi sebuah visi tergantung juga kepada sejauhmana para bawahan merasa percaya terhadap kemampuan mereka untuk melaksanakan strategi untuk mencapai visi tersebut.

- 5) Gunakan keberhasilan sebelumnya dalam tahap-tahap kecil untuk membangun rasa percaya diri. Rasa percaya diri seorang individu atau sebuah tim yang melaksanakan sebuah tugas yang menantang dapat ditingkatkan dengan memastikan bahwa kemajuan yang berhasil telah dialami sebelumnya dalam tugas tersebut.

- 6) Rayakan keberhasilan

Perayaan-perayaan formal atau informal untuk merayakan kesuksesan atau keberhasilan dapat memberi peluang untuk meningkatkan optimisme, membangun komitmen dan memperkuat identifikasi dengan unit organisasi.

- 7) Memimpin melalui contoh

Menurut sebuah pepatah tua "tindakan berbicara lebih baik daripada kata-kata". Sebuah cara bagi seorang pemimpin untuk mempengaruhi komitmen bawahan adalah dengan memberi sebuah contoh mengenai perilaku yang dapat dicontoh dalam interaksi sehari-hari dengan bawahan.

Dari uraian dan teori kepemimpinan di atas, maka kepemimpinan yang digunakan dalam penelitian ini adalah kemampuan seorang pemimpin bekerja dengan orang lain untuk mentransformasikan secara optimal sumber daya organisasi dalam rangka mencapai tujuan organisasi dengan menggunakan gaya kepemimpinan transformasional yang ditandai dengan indikator : (1)

Kharismatik, (2) menginspirasi, (3)Memimpin melalui contoh, dan (4) Bertindak dengan rasa percaya diri dan optimis.

4. Pembiayaan Pendidikan

a. Definisi Pembiayaan Pendidikan

Pendidikan di perguruan tinggi dapat dipandang sebagai kegiatan produksi, investasi maupun sebagai kegiatan layanan. Karena sebagai kegiatan produksi, investasi maupun layanan maka memerlukan dana untuk membiayai kegiatan tersebut. Disinilah perlunya pembiayaan pendidikan, yang menurut Arikunto dan Yuliana, pembiayaan merupakan factor yang sangat penting dan menentukan kehidupan suatu organisasi seperti halnya lembaga pendidikan.⁵⁷

Konsep pembiayaan pendidikan berpijak dari pengertian pembiayaan yang dikemukakan oleh *Kotter* yang menyatakan bahwa pembiayaan adalah: “*Budgeting is that part of planning process associated with an organization’s finances*”⁵⁸ (Pembiayaan adalah merupakan bagian proses perencanaan yang menggabungkan dengan organisasi keuangan).

Thomas Jones, menyatakan bahwa pembiayaan pendidikan adalah “*how money be raised and how it will be spent*”⁵⁹ (bagaimana mendapatkan uang dan bagaimana membelanjakannya).

Manuel Zymelman, mengatakan pembiayaan pendidikan adalah “*money is spent on education by particular groups in a society to satisfy specific needs.*”

⁵⁷Suharsimi Arikunto dan Lia Yuliana, *Manajemen Pendidikan*, (Yogyakarta: Aditya Media, 2009), h.317

⁵⁸ John.P Kotter, *The Leadership Factor*,(New York: The Free Press A. Devision of Macmillan,Inc, 1992), h. 21

⁵⁹ Thomas Jones, *Introduction to school finance;Technique and social Policy* (New York:Macmillan Publissing,1985), h.43

Uang yang dibelanjakan untuk pendidikan oleh beberapa grup dalam sebuah masyarakat untuk memenuhi kebutuhan khusus. Berapa banyak uang yang dibelanjakan tergantung dari persepsi terhadap fungsi pendidikan untuk memuaskan kebutuhannya, dan kesejahteraan serta kemampuan ekonomi dari masyarakat secara umum. Kebutuhan khusus yang dimaksudkan adalah kebutuhan agama, militer, ekonomi, sosial dan politik.⁶⁰

Menurut Mulyono, “pembiayaan pendidikan adalah suatu analisis tentang sumber-sumber pendapatan (*revenue*) dan penggunaan biaya (*expenditure*) yang diperuntukkan untuk pengelolaan pendidikan.⁶¹

Senada dengan pendapat di atas, Nanang Fattah memandang pembiayaan pendidikan dapat dilihat dari dua sisi yaitu sekolah dan sisi perorangan atau rumah tangga yaitu yang disebut pembiayaan pendidikan *budgetair* dan pembiayaan pendidikan *nonbudgetair*. Pembiayaan pendidikan *budgetair* adalah biaya pendidikan yang diperoleh dan dibelanjakan oleh sekolah atau lembaga; sedangkan pembiayaan pendidikan *nonbudgetair* adalah biaya-biaya pendidikan yang dibelanjakan oleh murid, orang tua/keluarga, dan biaya kesempatan.⁶²

Apabila berbicara mengenai berapakah besarnya pembiayaan pendidikan suatu negara, atau berapa besarnya uang yang ditanamkan dalam pendidikan maka harus dilihat determinan-determinan yang mempengaruhinya, diantaranya adalah ; (1) pendapatan nasional dan pendapatan per kapita.

⁶⁰ Manuel Zymelman, *Financing and Efficiency in Education*, (Boston : The Nimrod Press, 1973), h. 7

⁶¹ Mulyono, *Konsep Pembiayaan Pendidikan*, (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2010), h.83

⁶² Nanang Fattah, *Op.cit*, h. 22

Biasanya makin tinggi pendapatan perkapita makin besar biaya yang diperuntukan untuk pendidikan meskipun hal ini tidak selalu mutlak;(2) tingkat pendidikan yang diberikan prioritas. Pada umumnya pendidikan tinggi mempunyai biaya per mahasiswa yang lebih tinggi, demikian pula pendidikan kejuruan dan pendidikan guru; (3) prioritas yang diberikan negara. Dewasa ini kebanyakan negara memberikan prioritas kepada bidang keamanan, seperti juga yang terjadi di Indonesia;(4) Jumlah penduduk dalam umur bersekolah, serta proporsi dari jumlah ini yang berkesempatan memasuki sekolah.⁶³

Pembiayaan pendidikan merupakan salah satu sisi penting dalam suatu proses pendidikan, bahkan seluruh aktivitas pendidikan sangat terkait dengan aspek pembiayaan. Pembiayaan pendidikan di Indonesia disusun dalam rangka melaksanakan ketentuan perundangan dan kebijakan pemerintah dalam kurun waktu tertentu dengan fungsi : a) memperluas pemihakan terhadap masyarakat miskin dan atau masyarakat yang kurang beruntung lainnya, b) memperkuat ekonomi dan desentralisasi pendidikan, dan c) dan sebagai insentif bagi perluasan dan pemerataan pendidikan, peningkatan mutu, relevansi dan daya saing pendidikan secara berkelanjutan serta penguatan tata kelola, akuntabilitas dan citra publik pengelola pendidikan.⁶⁴

Pembiayaan pendidikan diartikan sebagai suatu proses mengalokasikan sumber-sumber dana pada kegiatan-kegiatan, program-program dan

⁶³ Seymour Harris, Public Expenditure on Education, dalam buku H.A.R Tilaar, *Pembiayaan Pendidikan Seri Pengantar Perencanaan Pendidikan*, (Bursa Buku FIP Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Jakarta, 1973), h.23

⁶⁴ Departemen Pendidikan Nasional, *Rencana Strategis Departemen Pendidikan Nasional Tahun 2005-2009*(Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta:2005),h.102

pelaksanaan operasional pendidikan dalam proses belajar mengajar.⁶⁵ Menurut pengertian ini pembiayaan pendidikan lebih diarahkan pada aktivitas atau proses belajar mengajar. Karena itu pembiayaan pada proses belajar-mengajar sebagai prioritas utama yang meliputi segala macam pengeluaran yang diarahkan langsung pada kegiatan mengajar guru yang meliputi pelatihan guru dan penyediaan alat bantu mengajar dan belajar murid yang meliputi praktikum, latihan dan les.

Berkenaan dengan biaya, Mulyono mengungkapkan bahwa biaya (*cost*) adalah jumlah uang yang disediakan (dialokasikan) dan digunakan atau dibelanjakan untuk terlaksananya berbagai kegiatan guna mencapai suatu tujuan dan sasaran-sasaran.⁶⁶

Sedangkan Dedi Supriadi menyatakan bahwa pembiayaan pendidikan lebih mengarah pada bagaimana biaya-biaya yang terkait dengan operasional sekolah itu direncanakan, diperoleh, dialokasikan, dan dikelola (*educational finance*).⁶⁷ Biaya pendidikan menurutnya merupakan salah satu komponen instrumental (*instrumental input*) yang sangat penting dalam penyelenggaraan pendidikan (di sekolah). Biaya dalam pengertian ini memiliki cakupan yang luas, yakni semua jenis pengeluaran yang berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan, baik dalam bentuk uang maupun barang dan tenaga (yang dapat dihargakan uang).

⁶⁵ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Manajemen Pembiayaan Pendidikan* (Jakarta, Biro Perencanaan Depdikbud, 1991), h.9

⁶⁶ Mulyono, *Op.Cit.*, h. 89

⁶⁷ Dedi Supriadi, *Satuan Biaya Pendidikan*, (Bandung: PT.Rosda Karya, 2006), h.3-4

Pendapat tersebut dipertegas oleh Syaiful Sagala yang menyatakan bahwa pembiayaan pendidikan sebagai suatu kegiatan bagaimana mencari dana dan bagaimana menggunakannya untuk penyelenggaraan pendidikan.⁶⁸ Dalam pandangan ini pembiayaan pendidikan lebih menekankan pada bagaimana cara dan prosedur dalam memperoleh dana dan menggunakannya.

Pada tataran makro dan mikro pembiayaan pendidikan oleh Dedi supriadi diklasifikasikan dalam tiga kategori biaya, yaitu ; a) biaya langsung dan biaya tidak langsung. Biaya dalam kategori ini berkaitan dengan pengeluaran yang baik secara langsung maupun tidak langsung menunjang proses pendidikan, b) biaya pribadi(*privat cost*) dan biaya sosial (*sosial cost*), biaya pribadi dalam kategori ini adalah biaya yang dikeluarkan keluarga yang berhubungan dengan kebutuhan pendidikan anaknya. Sedangkan biaya sosial adalah biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat untuk membantu proses pendidikan baik dalam bentuk sumbangan langsung maupun melalui pajak yang terhimpun yang nantinya dapat dialokasikan untuk pendidikan.c) biaya dalam bentuk uang (*monetary cost*) dan bukan uang (*non monetary cost*).⁶⁹

Nanang Fattah menambahkan biaya dalam pendidikan meliputi biaya langsung (*direct cost*) dan biaya tidak langsung (*indirect cost*). Biaya langsung terdiri dari biaya-biaya yang dikeluarkan untuk keperluan pelaksanaan pengajaran dan kegiatan belajar siswa seperti pembelian alat-alat pembelajaran, penyediaan sarana pembelajaran, biaya transportasi, gaji guru, baik yang

⁶⁸ Syaiful Sagala, *Manajemen Strategik dalam Peningkatan Mutu Pendidikan*,(Bandung: Alfabeta,2007), h. 209

⁶⁹Dedi Supriadi, *Op.Cit*, h.5

dikeluarkan pemerintah, orang tua maupun siswa sendiri. Sedangkan biaya tidak langsung berupa keuntungan yang hilang (*earning forgone*) dalam bentuk biaya kesempatan yang hilang (*opportunity cost*) yang dikorbankan oleh siswa selama belajar, contohnya, uang jajan siswa, pembelian peralatan sekolah (pulpen, tas, buku tulis,dll).⁷⁰

Dalam pelaksanaan pembiayaan pendidikan, menurut Sagala ada beberapa aspek yang harus dipertimbangkan, yaitu : a) memprediksi kebutuhan pendidikan, b)alokasi setiap komponen biaya,c) analisis sumber, darimana dana diperoleh,dan d) pengawasan keuangan, mencocokkan antara rencana dengan penggunaan anggaran bagi penyelenggaraan pendidikan.⁷¹

Manuel Zymelman, berpendapat bahwa sumber pembiayaan pendidikan berasal dari perhatian masyarakat baik secara individual maupun secara kolektif. Pemerintah merupakan sumber dasar dari pembiayaan pendidikan di tingkat lokal, regional, nasional, dan luar negeri. Beberapa kelompok religius juga ikut mendanai pendidikan sejak dulu. Perusahaan milik pribadi, perdagangan atau organisasi agrikultural telah membantu untuk mengumpulkan dana, sama halnya dengan organisasi nirlaba. Semuanya turut berkontribusi untuk pendidikan.⁷²

Dalam perkembangan perencanaan dan penggunaan pembiayaan pendidikan di kenal dua model yaitu: (1) Model Senstralistik. Sebelum otonomi daerah diberlakukan model perencanaan pembiayaan pendidikan

⁷⁰Nanang Fattah, *Op.Cit*, h.23

⁷¹ Syaiful Sagala, *Op.Cit*, h.217

⁷² Manuel Zymelman, *Op.Cit*, h. 8-9

menggunakan dua program yaitu program pembangunan dan program rutin. Program pembangunan diarahkan pada peningkatan mutu, relevansi serta efektivitas dan efisiensi. Sedangkan program rutin diterjemahkan ke dalam aktivitas dan pembiayaan rutin lewat institusi yang ada; (2) Model Desentralistik. Selama berlangsungnya otonomi daerah, model perencanaan pembiayaan pendidikan belum digunakan model baku. Perencanaan pendidikan dilakukan di tingkat pusat dan daerah. Tingkat pusat berkaitan dengan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana bagi hasil untuk setiap daerah dalam hal ini kabupaten/kota dan di tingkat daerah pengaturan penggunaan DAU/DAK, alokasi khusus untuk sektor pendidikan.⁷³

Sebagai patokan bagi komponen pembiayaan pendidikan yang baku dan yang berlaku di sekolah-sekolah menurut pedoman yang dikeluarkan oleh Departemen Pendidikan Nasional adalah : (1) program rutin yaitu yang mencakup biaya gaji dan tunjangan, biaya lembur, biaya keperluan alat kantor, biaya inventaris kantor, langganan daya/jasa (listrik, air, telepon), kegiatan belajar mengajar dan pemeliharaan gedung ; (2) program pembangunan yang meliputi dana pembinaan pendidikan, dana bantuan operasional dan pembangunan fasilitas.⁷⁴

b. Pembiayaan pendidikan di Perguruan Tinggi

Konsep biaya dalam bahasa Inggris bisa menggunakan istilah *cost*, *finance*, atau *expenditure*. Biaya (*cost*) adalah pengeluaran oleh perguruan

⁷³ Umberto Sihombing, *Pembiayaan Pendidikan*, (Silangkitan: ISBN,2003),h.70

⁷⁴ Mintarsih Danumiharja, *Manajemen Keuangan Sekolah :Studi Manajemen Keuangan Pada Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dalam Implementasi Otonomi Daerah*, (Jakarta: Uhamka Press, 1994), h.40

tinggi untuk menyediakan pelayanan berupa tanah, tenaga kerja, atau modal. Atau biaya (*cost*) pengeluaran untuk membeli barang dan jasa guna menyediakan pelayanan bagi mahasiswa. Biaya disini sinonim dengan *expenditure*, *outlay* dan *payment*, namun yang lebih tepat biaya merupakan kesempatan yang dikorbankan karena suatu alasan oleh beberapa pengeluaran tersebut.

Menurut PP 48 tahun 2008 tentang pendanaan pendidikan, yang dimaksud dengan biaya pendidikan adalah dana pendidikan, sebagai sumber daya keuangan untuk penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan. Adapun jenisnya sebagai berikut :

- 1) Biaya pendidikan meliputi: a. Biaya satuan pendidikan; b. Biaya penyelenggaraan dan /atau pengelolaan pendidikan; c. Biaya pribadi peserta didik.
- 2) Biaya satuan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas :
 - a. Biaya investasi; yang terdiri atas biaya investasi lahan pendidikan dan biaya investasi selain lahan pendidikan,
 - b. Biaya operasi yang terdiri atas biaya personalia dan non personalia,
 - c. Bantuan biaya pendidikan dan
 - d. Beasiswa.
- 3) Biaya penyelenggaraan dan /atau pengelolaan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi :
 - a. Biaya investasi; yang terdiri atas biaya investasi lahan pendidikan dan biaya investasi selain lahan pendidikan,
 - b. Biaya operasi yang terdiri atas biaya personalia dan non personalia,

Pada perguruan tinggi penggunaan istilah biaya disesuaikan dengan tujuan penggunaan. Sebagai contoh biaya dapat dibagi menjadi beberapa kelompok sesuai dengan tujuannya seperti biaya untuk akademik jurusan, pelayanan akademik, perlengkapan, peralatan, pemeliharaan fasilitas, administrasi mahasiswa dan staff, pendidikan umum dan manajemen, biaya penyusutan gedung dll.

Pada pembiayaan perguruan tinggi biaya adalah uang yang dibelanjakan untuk mendapatkan sumber daya yang dibutuhkan dalam mengoperasikan lembaga. Biaya operasional mencakup biaya tunai yang dikeluarkan untuk gaji dan upah pegawai, pengadaan barang dan jasa, bantuan kepada mahasiswa, pengadaan gedung serta perlengkapannya.

Pimpinan perguruan tinggi perlu memahami Teori Pendapatan Biaya (*Revenue Theory of Cost*) agar perguruan tinggi bisa memperoleh biaya bagi operasional lembaga. Menurut teori ini biaya per mahasiswa ditentukan oleh tersedianya pendapatan untuk pendidikan.

Analisis biaya di perguruan tinggi harus memperhatikan tehnik estimasi dari multi produk. Karena fungsi utama dari perguruan tinggi pada umumnya menghasilkan pengetahuan seperti penelitian dan pengajaran. Selanjutnya perguruan tinggi juga menghasilkan output ketiga yaitu pengabdian pada masyarakat. Analisis biaya perguruan tinggi sebagai multi produk dengan menghitungnya sebagai produk tunggal. Produk perguruan tinggi dapat dilihat dari jenjangnya dapat dikelompokkan menjadi jenjang (strata) sarjana (S1) dan

pascasarjana (S2 dan S3). Dan apabila dilihat dari disiplin ilmu mencakup program pendidikan dan non pendidikan dan masih banyak lagi lainnya.

Analisis penggunaan biaya perguruan tinggi berkaitan dengan total biaya (*total cost*) pendidikan dengan biaya per mahasiswa (*unit cost*). Dalam perguruan tinggi ada dua cara menghitung unit cost:

- 1) biaya rata-rata per mahasiswa, yaitu biaya keseluruhan (*total cost*) dibagi jumlah mahasiswa mahasiswa yang mendaftar di perguruan tinggi.
- 2) biaya rata-rata per lulusan adalah biaya total keseluruhan dibagi jumlah lulusan.

Pembiayaan pendidikan yang menekankan pada distribusi sumber-sumber pembiayaan agar pendidikan mencapai hasil yang telah ditetapkan. Menurut Benson ada tiga kriteria yang digunakan untuk menilai sistem pembiayaan pendidikan yaitu :

- 1) Adekuasi (kecukupan) ketersediaan sumber daya untuk layanan pendidikan. Adekuasi ketersediaan sumber pendidikan dapat diukur dari presentase dari GNP (*Gross National Product*) untuk pendidikan sebagai contoh anggaran 20% dari APBN (anggaran pemerintah) dianggap cukup. Pengukuran biaya pendidikan seringkali menitikberatkan pada ketersediaan dana yang ada namun secara bersamaan seringkali mengabaikan adanya standar minimal untuk melakukan pelayanan pendidikan.

Konsep pendekatan kecukupan (*adequacy approach*) menjadi penting karena memasukan berbagai standar kualitas dalam perhitungan biaya

pendidikan. Perhitungan biaya pendidikan berdasarkan pendekatan tersebut ditentukan oleh beberapa faktor diantaranya:

- a) Besar kecilnya sebuah institusi pendidikan tersebut;
 - b) Jumlah mahasiswa;
 - c) Tingkat gaji dosen (karena bidang pendidikan dianggap sebagai *highly labour intensive*)
 - d) Rasio mahasiswa dibandingkan dengan jumlah dosen
 - e) Kualifikasi dosen
 - f) Tingkat pertumbuhan populasi penduduk
 - g) Perubahan dari pendapatan
- 2) Efisiensi dalam distribusi sumber pendidikan; efisiensi terkait dengan otonomi dalam manajemen. Ada dua cara untuk mengukur efisiensi pendidikan, yaitu : *cost-benefit* dan *cost-effectiveness*. Menurut Levin, analisis keefektivan biaya (*cost-effectiveness*) di desain untuk membandingkan biaya dengan dampak dari dua atau lebih alternatif dengan tujuan tertentu. Dalam konteks pembiayaan pendidikan tinggi *cost-effectiveness* ini dihubungkan dengan: a) manajemen biaya yang berbasis mutu, b) berapa besar biaya yang dibutuhkan untuk pemenuhan standar mutu, c) berapa kemampuan lembaga dalam memenuhi kebutuhan lembaga.
- 3) pemerataan dalam distribusi sumber-sumber pendidikan; pemerataan ini terkait dengan susunan pemerintah baik yang sentralisasi, desentralisasi

atau bauran dari kedua sistem tersebut untuk membiayai pendidikan dari dasar sampai dengan perguruan tinggi.

Perguruan tinggi dapat melakukan diversifikasi pendapatan (*revenue*) untuk membiayai lembaganya baik yang bersumber dari pemerintah atau dari masyarakat (swasta). Sumber dari pemerintah berupa hibah (*grant commision*), dewan penelitian (*research council*) dan pinjaman (*loan agency*). Sedangkan dari sektor masyarakat/ swasta, dan berupa dana dari mahasiswa, alumni dan dunia usahadan dunia industri.⁷⁵

Berdasarkan pendapat para ahli di atas maka pembiayaan pendidikan dalam penelitian ini adalah sumber dana yang diperoleh dari berbagai sumber direncanakan, dialokasikan dan dikelola untuk penyelenggaraan pendidikan dengan indikator 1) Sumber-sumber penerimaan, 2) Alokasi pengeluaran dan penggunaannya dan 3) Sistem penilaian pembiayaan pendidikan.

5. Kualitas Proses

a. Definisi Kualitas

Lembaga pendidikan memainkan peranan yang sangat strategis sebagai institusi yang berfungsi mempersiapkan sumberdaya manusia yang berkualitas untuk menghadapi tantangan perubahan tata pergaulan dunia, khususnya kemajuan kehidupan masyarakat yang dipicu oleh perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni. Untuk itu pengembangan lembaga pendidikan yang berkualitas sehingga mampu menjawab tantangan global menjadi tuntutan

⁷⁵ Michael B. Paulsen and John C. Smart, *The Finance of Higher Education: Theory, Research, Policy & Practice*, (New York: Agthon Press, 2001), h. 16-17

mutlak. Lembaga pendidikan yang masih dikelola dengan paradigma lama yang masih menekankan pada kuantitas, perlu diubah dan diarahkan kepada visi dan misi untuk ikut serta dan proaktif mempersiapkan produk dan jasa pendidikan yang berkualitas. Pendidikan dapat dipandang sebagai industri jasa, dimana pelayanan yang diberikan kepada para pelanggan harus memenuhi kebutuhan mereka.⁷⁶

Pada dunia persaingan global yang sangat tajam saat ini, orang banyak berbicara tentang “kualitas” terutama berhubungan dengan pekerjaan yang menghasilkan produk dan jasa. Suatu produk dibuat karena ada yang membutuhkan, dan kebutuhan tersebut berkembang seiring dengan tuntutan kualitas penggunaannya.

Keistimewaan atau keunggulan produk barang dan jasa dapat diukur melalui tingkat kepuasan pelanggan, keistimewaan ini tidak hanya terdiri dari karakteristik produk barang dan jasa yang ditawarkan, tetapi juga pelayanan yang menyertai produk itu, sehingga Kualitas harus didasarkan pada empat kualifikasi yaitu : 1) sesuai dengan spesifikasi, 2) sesuai dengan maksud dan kegunaannya, 3) tidak salah atau cacat, dan 4) benar pada saat awal dan selamanya. Menurut pendapat yaitu, *Edward Deming* & *Joseph Juran* menyatakan bahwa :

komitmen yang harus dibangun dalam setiap diri terhadap kualitas adalah pemahaman bahwa : *Pertama*, kualitas merupakan kunci ke arah program yang berhasil. Kurang perhatian terhadap kualitas akan mengakibatkan kegagalan dalam jangka panjang. *Kedua*, perbaikan-perbaikan kualitas menuntut komitmen manajemen sepenuhnya untuk dapat berhasil dengan Komitmen kepada kualitas ini harus terus-menerus. *Ketiga*, perbaikan kualitas adalah kerja keras, tidak ada jalan pintas atau perbaikan cepat.

⁷⁶Tampubolon, *Perguruan Tinggi Bermutu: Paradigma Baru Manajemen Pendidikan Tinggi Menghadapi Tantangan Abad 21*, (Jakarta, PT.Gramedia Pustaka Utama,2001), h.69-73

Menuntut perbaikan budaya organisasi secara keseluruhan. *Keempat*, perbaikan kualitas melalui pelatihan. *Kelima*, perbaikan kualitas untuk semua karyawan secara aktif, dan komitmen dari pimpinan semua yang terlibat .

Untuk itu pengertian adalah kualitas adalah hal yang berhubungan dengan perbaikan yang menyeluruh Artinya bahwa setiap produk barang dan jasa di sesuaikan dengan selera konsumen atau pelanggan.

Sementara itu menurut *W. Edward Deming*, seorang tokoh pioner yang dimaksudkan dengan kualitas menyatakan: Bahwa kualitas itu adalah : 1) harapan pelanggan (*customer*), 2) menyangkut aspek produk, servis, orang, proses dan lingkungan, dan 3) kriteria yang selalu berkembang yang berarti bahwa sebuah produk sekarang termasuk berkualitas, tetapi di lain waktu mungkin tidak lagi berkualitas. Jadi, kualitas adalah sesuatu yang dinamis yang selalu diasosiasikan dengan produk, servis, orang, proses, dan lingkungan.⁷⁷

Mutu menurut ISO 9000:2000 adalah derajat atau tingkat karakteristik yang melekat pada produk yang mencukupi persyaratan atau keinginan. Yang dimaksud dengan derajat dalam pengertian ini adalah terjadinya peningkatan pada setiap saat, sedangkan karakteristik adalah hal-hal yang dimiliki oleh produk.⁷⁸

Menurut Garvin yang dikutip Nasution mengemukakan bahwa kualitas atau mutu adalah suatu kondisi dinamis yang berhubungan produk, manusia / tenaga kerja, proses dan tugas, serta lingkungan yang mempengaruhi harapan

⁷⁷ Goetsch&DavidL&Stanley B.Davis,*Quality Management:IntroductionTotal Quality Management for Production*, (New Jersey: Prentice-Hall,Inc.2000), h.12

⁷⁸Rudi Soardi, *Sistem Manajemen Mutu ISO 9000-2000 Penerapannya untuk Mencapai TQM*, (Jakarta: Remaja Rosda Karya, 2001), h. 1-3

konsumen. Harapan konsumen terhadap mutu suatu produk selalu berubah-berubah mengikuti perkembangan kebutuhan sehingga kualitas produk pun juga harus menyesuaikan diri dengan perkembangan kebutuhan manusia.⁷⁹

Esensi kualitas itu memang sesuatu yang tarik menarik antara sebagai konsep yang absolut dan relatif. Namun, ia menegaskan bahwa kualitas sekarang ini lebih digunakan sebagai konsep yang absolut. Karena itu, menurut *Goetsch* dan *Davis* kualitas mempunyai kesamaan arti dengan kebaikan, keindahan, dan kebenaran; atau keserasian yang tidak ada kompromi.⁸⁰

Standar kualitas itu meliputi dua yaitu kualitas yang didasarkan pada standar produk jasa dan kualitas yang didasarkan pada pelanggan (*customer*). Membuat definisi kualitas yang lebih luas cakupannya yaitu: Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.

Selanjutnya *M.Juran* salah seorang guru dalam manajemen kualitas memberikan definisi kualitas sebagai kumpulan aktifitas yang berkaitan dengan kualitas tertentu yang memiliki karakteristik. Yang maksud karakteristik adalah dengan konsep Trilogi kualitas, yaitu: Perencanaan kualitas (*quality planning*), Pengendalian kualitas (*quality control*), dan perbaikan atau peningkatan kualitas (*quality improvemen*).⁸¹

⁷⁹M.N. Nasution, *Manajemen Mutu Terpadu*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2001), h. 17.18

⁸⁰Oemar Hamalik, *Manajemen Pengembangan Kurikulum*, (Bandung: Rosdakarya, 2008), h. 16

⁸¹Fandy Tjiptono & Anastasia Diana, *Total Quality Management*, (Yogyakarta: Andi 2002), h.4

Dari penjelasan diatas dapat diuraikan dengan memberikan “vaksin kualitas” (*Quality vaccine*), yaitu: 1) Tujuan: manajemen merupakan satu-satunya alat yang akan mengubah citra organisasi, (2) pendidikan: membantu semua komponen organisasi mengembangkan satu pengertian umum tentang kualitas dan memahami peran mereka masing-masing di dalam proses perbaikan kualitas, (3) penerapan: membimbing dan mengarahkan program perbaikan.

Meskipun tidak ada definisi kualitas yang dapat diterima secara universal, dari definisi yang ada terdapat beberapa kesamaan, yaitu sebagai berikut : (1). Kualitas meliputi usaha memenuhi atau melebihi harapan pelanggan. (2). Kualitas mencakup produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan (3). Kualitas merupakan kondisi yang selalu berubah misalnya apa yang dianggap merupakan kualitas saat ini mungkin dianggap kurang berkualitas pada masa mendatang.⁸²

Dari pengertian kualitas menurut pendapat para ahli diatas menggambarkan salah satu aspek dari kualitas, yaitu aspek hasil, pertanyaan mengenai” apakah produk atau jasa pendidikan tinggi tersebut sudah memenuhi atau bahkan melebihi harapan mahasiswa sebagai pelanggan. Kualitas desain merupakan fungsi spesifikasi produk, atau jasa, sedangkan kualitas kesesuaian adalah suatu ukuran seberapa jauh suatu produk memenuhi persyaratan atau spesifikasi kualitas yang telah diterapkan.

⁸² Goetsch dan Davis, *Op. Cit.* h. 69

b. Total Quality Management

Total Quality Management (TQM) berasal dari kata "total" yang berarti keseluruhan atau terpadu, "quality" yang berarti kualitas, dan "manajemen" yang telah disamakan dengan manajemen dalam bahasa Indonesia yang diartikan dengan pengelolaan. Manajemen didefinisikan sebagai *planning, organizing, staffing, leading, dan controlling*, terhadap seluruh kegiatan dalam organisasi.⁸³

Total Quality Management menurut Edward Sallis adalah:

"Total Quality Management is a philosophy and methodology which assists institutions to manage and, to set their own agendas for dealing with the plethora of new external pressures".⁸⁴

Pendapat di atas mengatakan bahwa manajemen mutu terpadu merupakan suatu filsafat dan metodologi yang membantu berbagai institusi, terutama industri, dalam mengelola perubahan dan menyusun agenda masing-masing untuk menanggapi tekanan-tekanan faktor eksternal.

Pendapat lain menyatakan bahwa:

"Total Quality Management is the integration of all functions and processes within an organization in order to achieve continuous improvement of the quality of goods and service. The goal is customer satisfaction".⁸⁵

Pendapat tersebut menyatakan bahwa TQM adalah integrasi dari seluruh fungsi dan proses dalam suatu organisasi untuk mencapai perbaikan yang berkesinambungan dari mutu barang dan jasa, untuk memberikan kepuasan

⁸³Dorothea Wahyu Ariani, *Manajemen Kualitas Pendekatan Sisi Kualitatif* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003), h.33.

⁸⁴Edward Sallis, *Total Quality Management In Education*, (Yogyakarta: Penerbit IRCiSod, 2006), h. 13.

⁸⁵Joel E. Ross, *Total Quality Management : second edition* (Singapore : St Lusie Press, 1995), h.1.

pelanggan. TQM didasarkan pada sejumlah ide tentang kualitas dari seluruh fungsi perusahaan yang merupakan suatu proses dari awal hingga akhir dengan mengintegrasikan seluruh fungsi yang berhubungan pada semua tingkatan.

Manajemen Kualitas adalah orang atau suatu lembaga yang melaksanakan kelima fungsi manajemen tersebut dalam bidang kualitas dan dalam usaha peningkatan Kualitas. Sedangkan kualitas terpadu (*total quality*) adalah suatu pendekatan untuk melaksanakan bisnis yang mencoba memaksimalkan persaingan dalam organisasi melalui perbaikan terus menerus terhadap kualitas produk, pelayanan, orang, proses, dan lingkungan.⁸⁶

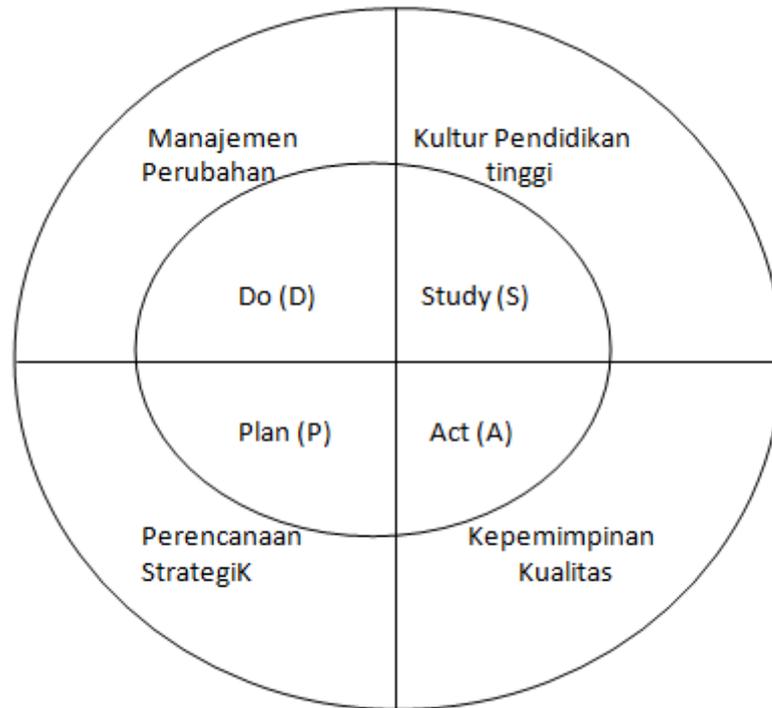
Dalam pengertian mengenai TQM, penekanan utama adalah mutu yang didefinisikan dengan mengerjakan segala sesuatu dengan baik sejak awalnya dengan tujuan untuk memenuhi kepuasan pelanggan. Hal inilah yang melatarbelakangi konsep *zero defect*. Kesalahan atau cacat (*defect*) hanya akan terjadi bila sejak dari proses awal tidak ditekankan masalah mutu.

Dalam manajemen kualitas, pemimpin adalah orang yang melakukan hal-hal yang benar (*people who do the right thing*), sedangkan manajer adalah orang yang melakukan sesuatu dengan benar (*people who do thing right*). Dengan demikian seorang manajer yang melaksanakan kepemimpinan kualitas dalam manajemen kualitas berarti orang itu melakukan sesuatu yang benar dengan cara-cara yang benar. Manajemen kualitas membutuhkan keterampilan

⁸⁶Dorothea, *Op.Cit*, h.34.

kepemimpinan dan manajemen, sehingga membutuhkan kehadiran pemimpin dan manajer secara bersama dalam organisasi itu. Lihat gambar di bawah ini.

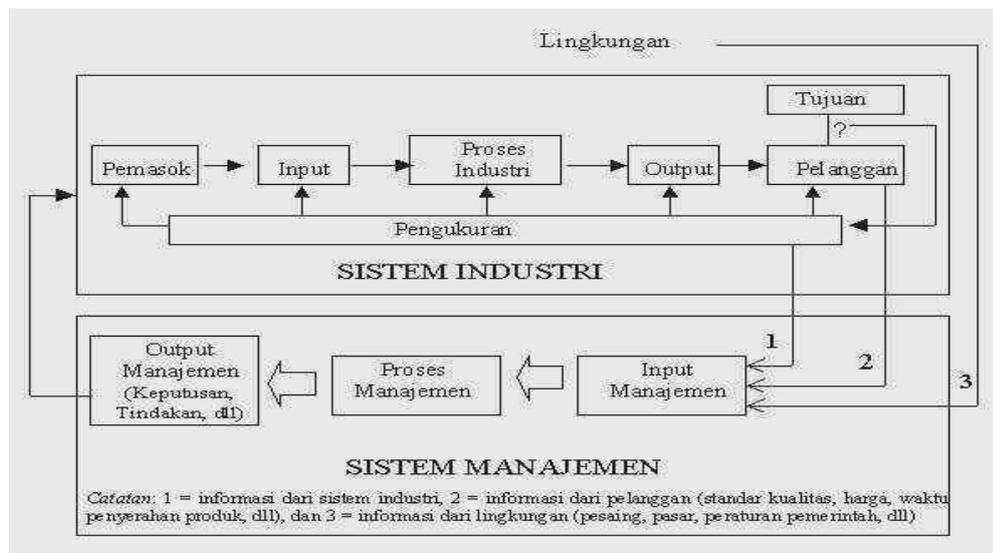
Dinamika Perbaikan Manajemen Kualitas dalam Konsep Deming PDSA



Sumber Data : Vincent Gaspersz, *Total Quality Management*.

Gambar 2.5
Dinamika Perbaikan Manajemen Kualitas

Dalam konsep manajemen sistem industri modern, maka setiap lulusan perguruan tinggi yang akan bekerja sesuai prinsip, proses, pencegahan dan manusia dalam sistem industri harus memiliki kemampuan solusi masalah-masalah industri yang berkaitan dengan bidang ilmu yang dikuasainya berdasarkan informasi yang relevan agar menghasilkan keputusan dan tindakan untuk meningkatkan kinerja, mengidentifikasi delapan kategori yang dibutuhkan dari lulusan perguruan tinggi sehingga dapat memenuhi permintaan bisnis dan industri yaitu:



Gambar. 2.6

Manajemen Sistem Industri Modern

Sumber data : Vincent Gaspersz, *Total Quality Management*.

Berdasarkan konsep manajemen sistem industri modern di atas, maka setiap lulusan perguruan tinggi yang akan bekerja dalam sistem industri harus memiliki kemampuan solusi masalah-masalah industri yang berkaitan dengan bidang ilmu yang dikuasainya berdasarkan informasi yang relevan agar menghasilkan keputusan dan tindakan untuk meningkatkan kinerja sistem industri tersebut.

Agar peningkatan proses industri dapat berjalan secara konsisten, maka dibutuhkan manajemen sistem industri, yang pada umumnya akan dikelola oleh lulusan perguruan tinggi. Konsep manajemen sistem industri terdiri dari dua konsep, yaitu: (1) konsep manajemen dan (2) konsep sistem industri.⁸⁷

Suatu sistem industri mengkonversi input yang berasal dari pemasok menjadi output untuk digunakan oleh pelanggan, sedangkan manajemen sistem

⁸⁷Vincent Gaspersz, *Total Quality Management*, (Jakarta:PT.Gramedia Utama, 2005) , h. 375

industri memproses informasi yang berasal dari sistem industri, pelanggan, dan lingkungan melalui proses manajemen untuk menjadi keputusan atau tindakan manajemen guna meningkatkan efektivitas dan efisiensi sistem industri. Meminjam konsep berpikir manajemen sistem industri modern, maka manajemen perguruan tinggi memandang bahwa Proses Pendidikan Tinggi adalah suatu peningkatan terus-menerus (*continuous educational*), yang dimulai dari sederet siklus sejak adanya ide-ide untuk menghasilkan lulusan (output) yang berkualitas, pengembangan kurikulum, proses pembelajaran, dan ikut bertanggung jawab untuk memuaskan pengguna lulusan perguruan tinggi itu. Seterusnya, berdasarkan informasi sebagai umpan-balik yang dikumpulkan dari pengguna lulusan (*external customers*) itu dapat dikembangkan ide-ide kreatif untuk mendesain ulang kurikulum atau memperbaiki proses pendidikan tinggi yang ada saat ini.

Pengendalian, sistem, dan teknik-teknik sangat dibutuhkan dalam penerapan TQM, tetapi semuanya itu bukan merupakan kebutuhan utama. Yang terpenting dalam penerapan TQM adalah keterlibatan secara menyeluruh setiap orang dalam organisasi atau perusahaan untuk merubah budaya (*culture*) yang lama menjadi budaya baru. Perubahan tersebut antara lain :⁸⁸

- 1) Dari kerahasiaan atau sesuatu yang bersifat selentingan menjadi komunikasi terbuka antar seluruh anggota organisasi atau perusahaan. Dengan keterbukaan maka kerjasama akan terwujud, dan dengan keterbukaan kesalahpahaman dapat diatasi.

⁸⁸Dorothea, *Op.Cit* , h. 25-27

- 2) Dari pengendalian menjadi pemberdayaan. Karyawan tidak mau kalau secara terus-menerus di monitor. Mereka ingin selalu dilibatkan, diajak berdiskusi, dan berpendapat. Mereka juga harus disertai tanggung jawab yang sesuai serta mendapatkan kesempatan untuk berkembang dan mendapat penghargaan atas prestasi yang diraihinya.
- 3) Dari inspeksi menjadi pencegahan. Inspeksi adalah pemeriksaan terhadap barang atau produk jadi setelah keluar dari proses produksi. Dalam TQM tidak ada istilah inspeksi melainkan pencegahan. Artinya sejak dari perancangan produk, proses produksi hingga menjadi produk akhir menghasilkan cacat atau kesalahan nol (*zero defect*).
- 4) Dari fokus internal ke fokus eksternal. Fokus internal adalah perhatian perusahaan atau organisasi pada kemampuan yang dimiliki saja, sehingga proses produksi dilaksanakan berdasarkan berdasarkan kemampuannya tanpa memperhatikan permintaan pelanggan (*push system*). Sedang TQM menganggap cara berproduksi seperti itu pemborosan. TQM lebih memfokuskan pada kebutuhan dan harapan pelanggan (*external focus*) sehingga melaksanakan proses produksi tarik (*pull system*).
- 5) Dari biaya dan penjadualan menjadi kesesuaian terhadap mutu. Semula perusahaan hanya memperhatikan masalah biaya dan waktu produksi. Kondisi ini berubah menjadi mutu produk yang menjadi orientasinya. Mutu produk yang memperhatikan harapan dan kebutuhan pelanggan. Barang/jasa dikatakan bermutu bila mampu mengurangi biaya, menghilangkan

pemborosan, menyampaikan secara tepat waktu, dan menjual dengan harga murah.

- 6) Dari stabilitas menjadi perubahan dan perbaikan secara terus-menerus. Dalam kondisi yang serba stabil orang tidak mau untuk belajar. Justru perusahaan yang mau berubah dan secara terus-menerus mengadakan perbaikan itulah yang akan berhasil dengan baik. Perusahaan yang menggunakan filosofi TQM dituntut untuk selalu belajar dan berubah, memperbaiki dan meningkatkan kemampuannya, karena prinsip TQM yang *continuous quality improvement*.
- 7) Dari hubungan yang sifatnya persaingan menjadi hubungan kerjasama.
- 8) Dari pengalokasian dan melemparkan hal-hal yang tidak diketahui menjadi penyelesaian semua masalah sampai keakar-akarnya.

c. **Total Quality Education (TQE)**

Abad ke-21 merupakan momentum yang penuh tantangan bagi Negara berkembang seperti Indonesia. Kita perlu mencari model baru manajemen pendidikan untuk meningkatkan mutu lulusan sekolah. Tidak ada salahnya jika kita mempelajari usaha-usaha di bidang pendidikan dalam beberapa dekade terakhir abad XX di negara maju, seperti Amerika, Jepang, dan Inggris. Negara-negara tersebut ketika itu merasa perlu menerapkan TQE(*Total Quality Education*) atau manajemen mutu terpadu dalam pendidikan.⁸⁹

Total Quality Management dalam pendidikan, Edward Sallis berpendapat:

⁸⁹Syafaruddin, *Manajemen Mutu Terpadu dalam Pendidikan*, (PT.Grasindo, Jakarta, 2002), h.20-21

"Total Quality Management is means of assuring quality and standards in education. It provides a philosophy as well as a set of tools for improving quality. It is achieved by putting a simple but central idea into operation. The principal idea behind TQM is that customers and their interest should come first: an easily understood idea, but one whose implementation demands a high degree of commitment".⁹⁰

Ini mengandung pengertian bahwa TQM merupakan alat untuk menjamin mutu dan standar dalam pendidikan. Sedangkan ide prinsip dari TQM adalah pelanggan dan harapannya yang selalu harus diutamakan. Pada bagian lain Sallis juga berpendapat bahwa aplikasi TQM terhadap pendidikan adalah:

"Total Quality Management is a philosophy improvement, which can provide any educational institution with a set of practical tools for meeting and exceeding present and future customer need, wants, and expectations".⁹¹

Dari dua pendapat tersebut, dapat dipahami bahwa TQM menekankan pada filosofi dari perbaikan terus menerus, yang merupakan prinsip yang esensial dari TQM bukan inspeksi, tetapi upaya untuk mengerjakan segala sesuatu dengan benar sejak awal setiap waktu. Untuk itu diperlukan komitmen yang kuat dan dedikasi yang tinggi dari seluruh personil yang ada dalam lembaga pendidikan.

Menerapkan TQM dalam pendidikan mengutamakan pencapaian harapan pelanggan melalui perbaikan terus menerus. Berarti TQM dalam pendidikan dapat dikatakan "mengutamakan pelajar" atau program perbaikan sekolah", yang dapat dilakukan secara lebih kreatif dan

⁹⁰Edward Sallis, *Op. Cit.*, h.8.

⁹¹Edward Sallis, *Ibid*, h.34

konstruktif. Penekanan yang penting adalah merubah kultur sekolah dengan membuang pemikiran kerja yang berakar pada kebiasaan kerja yang monoton dan senantiasa melakukan inovasi dengan mengembangkan kreatifitas yang sesuai dengan kemampuan yang dimiliki institusi pendidikan dengan merubah sikap, metode kerja dan ikap pimpinan yang berorientasi pada peningkatan mutu yang ditandai dengan pemahaman bahwa hasil yang dicapai merupakan program yang dapat dibanggakan. Penerapan TQM berarti selalu melakukan inovasi dan perbaikan secara berkesinambungan untuk meningkatkan mutu yang diharapkan.

TQM menawarkan filosofi, metode dan strategi baru perbaikan mutu pendidikan. Untuk memperbaiki mutu pendidikan diperlukan keterlibatan dari semua pihak. Karena perbaikan mutu pendidikan bukan tanggung jawab menteri pendidikan saja, atau dirjen, rektor, dan kepala sekolah saja. Semua yang peduli terhadap nasib bangsa di masa depan harus merasa terpanggil untuk membenahi benang kusut yang ada di dalam pendidikan nasional.

Dalam konteks aplikasi konsep manajemen mutu terpadu terhadap pendidikan, ditegaskan Edward Sallis, bahwa manajemen mutu terpadu menekankan pada dua konsep utama, yaitu perbaikan terus-menerus dan yang kedua berhubungan dengan alat-alat dan tehnik seperti "*brainstorming*" dan "*force field analysis*" (analisis kekuatan lapangan).⁹²

⁹² Edward Sallis, *Ibid*, h. 7

d. Kualitas Proses

Secara umum, kualitas adalah gambaran dan karakteristik menyeluruh dari barang atau jasa yang menunjukkan kemampuannya dalam memuaskan kebutuhan yang diharapkan atau yang tersirat. Sedangkan proses adalah serangkaian tindakan atau prosedur atau fungsi yang mengarah kepada satu hasil yang ingin dicapai. Sebuah proses biasanya menghasilkan salah satu dari jenis hasil, yaitu sebuah produk atau proses lainnya sebagai lanjutan dari proses utama.

Dalam konteks pendidikan, pengertian kualitas mencakup *input*, *proses*, dan *output pendidikan*.

Input (masukan) *pendidikan* adalah segala sesuatu yang harus tersedia karena dibutuhkan untuk berlangsungnya proses. Kualitas masukan dapat dilihat dari beberapa sisi. Pertama, kondisi baik atau tidaknya masukan sumber daya manusia, seperti ketua PTAIS, dosen, laboran, staf tata usaha, dan mahasiswa. Kedua, memenuhi atau tidaknya kriteria masukan material berupa alat peraga, buku-buku, kurikulum, prasarana & sarana kampus, dan lain-lain. Ketiga, memenuhi atau tidaknya kriteria masukan yang berupa perangkat lunak, seperti peraturan, struktur organisasi, deskripsi kerja, dan struktur organisasi. Keempat, kualitas masukan yang bersifat harapan dan kebutuhan, seperti visi, motivasi, ketekunan, dan cita-cita.⁹³

Input yang bersifat harapan dan kebutuhan, seperti visi misi, motivasi, ketekunan dan cita-cita, sasaran-sasaran yang ingin dicapai oleh sekolah. Pada

⁹³ Sudarwan denim, *Visi Baru Manajemen Sekolah*, (Jakarta : PT Bumi Aksara, 2006), h. 53

sisi kesiapan input sangat diperlukan agar proses dapat berlangsung dengan baik. Oleh karena itu, kesiapan input merupakan tolak ukur dari mutu input yang akan diproses dalam pendidikan

Proses pendidikan merupakan berubahnya *sesuatu* menjadi *sesuatu yang lain*. Dalam pendidikan berskala mikro (tingkat sekolah), proses yang dimaksud adalah proses pengambilan keputusan, proses pengelolaan kelembagaan, proses pengelolaan program, proses belajar mengajar, proses monitoring dan evaluasi, dengan catatan bahwa proses belajar mengajar memiliki tingkat kepentingan tertinggi dibandingkan dengan proses-proses lainnya.

Pada konsep mutu pendidikan dilihat dari aspek prosesnya maka mengandung makna bahwa kemampuan sumber daya sekolah mentransformasikan multi jenis masukan dan situasi untuk mencapai derajat nilai tambah tertentu bagi peserta didik. Beberapa hal yang diharapkan memiliki nilai tambah tersebut adalah: derajat kesehatan, keamanan, kedisiplinan, keakraban, saling menghormati, dan kepuasan. Proses dapat dikatakan memiliki mutu yang baik apabila koordinasi dan keserasian serta pemaduan input dilakukan dengan baik sehingga mampu menciptakan situasi belajar yang menyenangkan (*enjoyable learning*), mampu mendorong motivasi dan minat belajar, dan mampu memberdayakan peserta didik.

Output pendidikan adalah produk akhir atau produk yang dihasilkan, kuantitas sesuatu yang dibuat dalam periode waktu tertentu. Output dalam dunia pendidikan merupakan kinerja perguruan tinggi. Kinerja perguruan tinggi adalah prestasi perguruan tinggi yang dihasilkan dari

proses/perilakuperguruan tinggi. Kinerja perguruan tinggi dapat diukur dari kualitasnya, efektivitasnya, produktivitasnya, efisiensinya, inovasinya, kualitas kehidupan kerjanya, dan moral kerjanya.

Untuk menghasilkan kualitas proses yang baik maka kesiapan input sangat diperlukan. Dengan kata lain input adalah syarat bisa berlangsungnya sebuah proses. Dengan demikian tinggi rendahnya mutu input dapat diukur dari tingkat kesiapan input. Semakin tinggi input, maka semakin tinggi mutu input tersebut.

Adapun kualitas proses mengandung makna bahwa kemampuan sumber daya PTAIS mentransformasikan multijenis masukan dan situasi untuk mencapai derajat nilai tambah tertentu bagi peserta didik.⁹⁴ Dan dalam kualitas proses ini terlibat berbagai input seperti bahan ajar, metodologi, sarana dan prasarana kampus, dukungan administrasi, manajemen, sumber daya lainnya serta penciptaan suasana yang kondusif.⁹⁵ Dengan mensinergikan semua komponen tadi guna mendukung proses pembelajaran.

Begitu pula mutu keluaran adalah mutu hasil dengan melahirkan keunggulan akademik yang dinyatakan lulus untuk satu jenjang pendidikan atau menyelesaikan program pembelajaran tertentu.⁹⁶

Kualitas berkenaan dengan penilaian bagaimana suatu produk memenuhi kriteria, standar atau rujukan tertentu. Dalam dunia pendidikan, standar ini menurut Depdiknas dapat dirumuskan melalui hasil belajar mata pelajaran

⁹⁴ Sudarwan denim, *Loc. Cit*

⁹⁵ Rusman, *Manajemen Kurikulum*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2009), h.555

⁹⁶ Sudarwan Denim, *Loc. Cit*

skolastik yang dapat diukur secara kuantitatif, dan pengamatan yang bersifat kualitatif, khususnya untuk bidang-bidang pendidikan sosial. Rumusan mutu pendidikan bersifat dinamis dan dapat ditelaah dari berbagai sudut pandang.

Kesepakatan tentang konsep kualitas seperti yang diungkapkan Syaiful Syagala dikembalikan pada rumusan atau rujukan yang ada seperti proses belajar mengajar, kurikulum, sarana prasarana, fasilitas pembelajaran dan tenaga kependidikan sesuai dengan kesepakatan pihak-pihak yang berkepentingan.⁹⁷

Mutu bermanfaat bagi dunia pendidikan karena: (1) Meningkatkan pertanggung jawaban (akuntabilitas) sekolah kepada masyarakat dan atau pemerintah yang telah memberikan semua biaya kepada sekolah, (2) Menjamin mutu lulusannya, (3) Bekerja lebih profesional, (4) Meningkatkan persaingan yang sehat.

Secara yuridis, tuntutan penjaminan mutu sesuai dengan Pasal 51 UU No.20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menyatakan bahwa pengelolaan sistem pendidikan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi, akuntabilitas, jaminan mutu dan evaluasi yang transparan. Pada pasal 91 ayat 1 PP No.19/2005 tentang Standar Nasional Pendidikan juga ditegaskan bahwa setiap satuan pendidikan pada jalur formal dan non-formal wajib melakukan penjaminan mutu pendidikan.

Kualitas pendidikan harus diupayakan untuk mencapai kemajuan yang dilandasi oleh suatu perubahan terencana. Peningkatan mutu pendidikan

⁹⁷ Syaiful sagala, *Manajemen Strategi Dalam Peningkatan Mutu Pendidikan*, (Bandung : Alfabeta, 2009) , h. 169

diperoleh melalui dua strategi, yaitu peningkatan mutu pendidikan yang berorientasi akademis untuk memberi dasar minimal dalam perjalanan yang harus ditempuh mencapai mutu pendidikan yang dipersyaratkan oleh tuntutan zaman, dan peningkatan mutu pendidikan yang berorientasi pada keterampilan hidup yang esensial yang dicakupi oleh pendidikan yang berlandaskan luas, nyata dan bermakna. Dalam kaitan dengan strategi yang akan ditempuh, peningkatan mutu pendidikan sangat terkait dengan relevansi pendidikan dan penilaian berdasarkan kondisi aktual mutu pendidikan tersebut.⁹⁸

Pada dasarnya kualitas pendidikan berkaitan dengan pencapaian tujuan pendidikan dan kompetensi lulusan yang telah ditetapkan oleh institusi pendidikan dalam rencana strategisnya atau kesesuaian tujuan dan kompetensi dengan standart yang telah ditetapkan. Secara umum penjaminan mutu merupakan proses penetapan dan pemenuhan standart mutu pengelolaan pendidikan secara konsisten dan berkelanjutan sehingga seluruh pemangku kepentingan memperoleh kepuasan.

Proses pengolahan input menjadi output suatu lembaga pendidikan dipengaruhi oleh lingkungan baik yang berwujud sumber daya masukan, lingkungan dan teknologi, maupun pelanggan. Dengan demikian, maka lembaga pendidikan di dalam menentukan langkah-langkah manajerial, mulai dari perumusan tujuan, visi, misi, dan program pembelajaran serta penentuan kriteria output yang akan dihasilkan, harus mengacu pada sumber daya yang ada dan kompetensi yang dikuasainya.

⁹⁸Ibid, h.170

Lulusan lembaga pendidikan dipandang sebagai produk yaitu seseorang yang telah menyelesaikan studi di suatu lembaga pendidikan, tanpa mempermasalahkan apakah mereka siap bekerja atau tidak. Namun mereka dapat dipandang sebagai output dari sebuah proses manajemen pembelajaran yang siap dipasarkan ke dunia kerja. Pengertian lulusan lembaga pendidikan dari suatu sistem pengajaran adalah hasil akhir yang dapat membawa pengaruh di dalam suatu masyarakat. Dengan demikian outcome mempersoalkan nilai guna dari output suatu lembaga pendidikan.

Dalam proses menghasilkan output suatu organisasi dipengaruhi oleh banyak faktor diantaranya adalah faktor sumber daya manusia, pembiayaan pendidikan, sarana dan prasarana, dll yang kesemuanya memerlukan pengendalian. Selain itu faktor lingkungan, pemerintah masyarakat, dan persaingan juga mempengaruhi mutu lulusan lembaga pendidikan. Dua faktor lain yang turut mempengaruhi adalah teknologi dan pelanggan atau pemakai.⁹⁹

Perusahaan yang berhasil tidak hanya membuat output yang sesuai dengan selera tetapi outcome yang diminati oleh yang berkepentingan. Mutu suatu produk sering dipandang oleh pelanggan dalam bentuk bagaimana keahliannya, bagaimana bekerjanya, bagaimana dana berapa lama masa pemakaiannya. Dengan kata lain bahwa mutu suatu produk sering diterima pelanggan dari wujud penampilannya, cara bekerja suatu produk dan keterandalan produk tersebut.¹⁰⁰

⁹⁹Griffin Ricky, *Management*, (Texas : A &M University, 2008), h. 73-80

¹⁰⁰Willam J Stevenson, *Production Operatation Management*, (Boston: Irwin, 1990), h. 737-741

Demikian pula halnya mutu lulusan lembaga pendidikan akan diukur dengan melihat kegunaan produk baik untuk organisasi maupun lingkungan berupa ketrampilan lulusan untuk dapat bekerja pada lapangan kerja yang ada di masyarakat atau untuk dapat meneruskan belajar pada jenjang yang lebih tinggi.

Di bidang pendidikan outcomes merupakan lulusan yang percaya diri, dapat mencukupi kebutuhan diri sendiri, atau individu yang produktif, memiliki kompetensi social, dan mampu berhubungan dengan pihak lain, atau mampu menyelesaikan masalah secara efektif. Dengan demikian maka lembaga pendidikan yang berorientasi pada outcomes berarti tidak hanya mampu memberikan ijazah, tetapi yang lebih penting adalah mampu memberikan kemampuan-kemampuan yang diperlukan oleh tuntutan dunia kerja di dunia nasional atau internasional.

Mutu pendidikan tidak saja ditentukan oleh sekolah sebagai lembaga pengajaran, tetapi juga disesuaikan dengan apa yang menjadi pandangan dan harapan masyarakat yang cenderung selalu berkembang seiring dengan kemajuan zaman. Bertitik tolak pada kecenderungan ini penilaian masyarakat tentang mutu lulusan sekolah pun terus menerus berkembang. Karena itu sekolah harus terus menerus meningkatkan mutu lulusannya dengan menyesuaikannya dengan perkembangan tuntutan masyarakat menuju pada mutu pendidikan yang dilandasi tolak ukur norma ideal.

Lulusan lembaga pendidikan dipandang dari segi manajemen sebagai suatu sistem adalah merupakan hasil dari kegiatan pembelajaran yang dilakukan oleh lembaga pendidikan sebagai suatu sistem yang sederhana, minimal ada input, proses, dan output. Lulusan lembaga pendidikan adalah merupakan output dari sistem manajemen pembelajaran. Kemampuan hasil belajar yang dicapai oleh setiap lulusan berbeda-beda antara satu dengan lainnya. Mutu lulusan merupakan ukuran dari kemampuan yang dicapai oleh setiap output yang dihasilkan oleh manajemen suatu pembelajaran.

Dengan demikian dalam proses penyediaan kualitas pembelajaran terdapat hubungan antara pelanggan dan penyedia layanan yang saling terkait sama dengan yang lain seperti rantai, atau masing-masing dapat berganti posisi.

Berdasarkan uraian di atas maka yang dimaksud dengan kualitas proses dalam penelitian ini adalah kemampuan sumber daya perguruan tinggi mentransformasikan multijenis masukan dan situasi untuk pencapaian harapan pelanggan melalui perbaikan terus menerus. Dengan indikator sebagai berikut 1) memaksimalkan kemampuan sumber daya PTAIS 2) proses pengelolaan kelembagaan dan proses belajar mengajar, 3) mensinergi semua komponen mutu yang ada.

B. Hasil Penelitian yang Relevan

Penelitian yang terdahulu relevan berkaitan dengan faktor-faktor akuntabilitas dan dampaknya terhadap mutu lulusan Perguruan Tinggi banyak ditemui dalam bentuk jurnal dan disertasi. Berikut adalah jurnal internasional dan disertasi yang terkait dengan akuntabilitas antara lain:

1. Yango, M.D., (1991). *“Institutional Mechanism for Promoting Accountability in the Philippines Civil Service” Asian Review of Public Administration*, Vol. III, No.2. December 1991.

Yango (1991) membagi akuntabilitas menjadi empat macam, yaitu :

(1) *Traditional atau Regularity Accountability*;

(2) *Managerial Accountability*; Akuntabilitas manajerial menitikberatkan pada efisiensi dan kehematan penggunaan dana, harta kekayaan, sumber daya manusia, dan sumber daya lainnya. Efisiensi pengelolaan sumber daya yang menjadi kewenangan suatu instansi merupakan ciri utama akuntabilitas manajerial.

(3) *Program Accountability*; Akuntabilitas program memfokuskan pada pencapaian hasil organisasi pemerintah.

(4) *Process Accountability*; Akuntabilitas proses, memfokuskan pada informasi mengenai tingkat pencapaian kesejahteraan sosial atas pelaksanaan kebijakan dan aktivitas organisasi.

2. Macpherson, Reynold J.S. *Building a communitarian policy of educative accountability using a critical pragmatist epistemology*. *Journal of Educational Administration*, Vol. 37 No. 3, 1999, pp. 273-295. # MCB University Press, 0957-8234.

Penelitian ini melaporkan proyek penelitian kebijakan yang dimaksudkan untuk menjelaskan proses akuntabilitas dan kriteria yang biasa digunakan untuk mengumpulkan data, laporan dan meningkatkan kualitas pembelajaran dan kepemimpinan di Tasmania. Laporan penelitian ini menghasilkan informasi mengenai desain proses review sekolah dalam tiga tahun ke depan.

3. Hasil kajian Janice Davis Barham dan Joe H. Scott (2006) dalam *College Student Affairs Journal*. Vol. 25 yang berjudul *Increasing Accountability in Student Affairs through a New Comprehensive Assessment Model*.

Jurnal tersebut mengemukakan bahwa akhir-akhir ini muncul perhatian khusus yang mendorong dan menekankan para pelaksana untuk merubah fokus profesional dari pelayanan ke pengembangan mahasiswa secara terpadu.

4. Hasil kajian yang dilakukan oleh Katherine Nagle, Carolyn Yunker dan Kimber W. Malmgren (2006) dalam laporannya pada *Journal of Disability Policy Studies*. Vol 17 yang berjudul *Students with Disabilities and*

Accountability Reform: Challenges Identified at the State and Local Levels.

Jurnal tersebut mengemukakan bahwa salah satu aspek kontroversial dan visibel dari pembaharuan pendidikan (*education reform*) di Amerika Serikat saat ini adalah tuntutan akuntabilitas public bagi pembelajaran peserta didik pada semua level dari sistem pendidikan. Selama bertahun-tahun sistem persekolahan, dimana keberhasilan diukur berdasarkan pada input, seperti sumber daya manusia, sumber daya finansial, program-program yang dibuat, *impact* dari faktor-faktor tersebut terhadap prestasi (keberhasilan) akademik. Fakta menunjukkan bahwa salah satu syarat dari perbaikan akuntabilitas adalah kurikulum pengajaran.

5. Douglas N. Harris dan Carolyn D. Herrington (2006) dalam tulisannya pada *American Journal of Education* Vol.112 yang berjudul *Accountability, Standards, and Growing Achievement Gap : Lessons from the Past Half-Century*.

Jurnal tersebut mengemukakan hasil kajiannya, bahwa pemerintah berupaya untuk mengukur *outcomes* dari sekolah dan siswa, secara khusus erdasarkan skor ujian siswa, dan memberikan *reward* dan *punishment* berdasarkan ukuran tersebut, dan dikenal dengan Pengelolaan Berbasis Akuntabilitas (*government-based accountability* disingkat GBA).

6. S.A. Bakessy, K. Samson dan R.E. Clarkson (2007) dalam tulisannya pada *International Journal of Sustainability in Higher Education*. Vol. 8 dengan berjudul *The Failure of Non Binding Declarations to Achieve University Sustainability : A Need for Accountability*.

Jurnal tersebut melaporkan hasil kajiannya bahwa beberapa komitmen mengenai sustainabilitas yang telah dibuat oleh pejabat universitas, ternyata tingkat keberhasilan dalam implementasinya rendah. Salah satu kasus, dimana para pemimpin The Royal Melbourne Institute of Technology (RMIT) telah menandatangani deklarasi dan kebijakan pengembangan.

7. Ann E. Tenbrunsel (2009): *New Ideas for Ethics Research: Thoughts from Accounting, Finance, Management, and Marketing*. *Journal of Business Ethics* (2009) 89:1–2 DOI 10.1007/s10551-008-9902-1.

Dalam penelitiannya, ditemukan hal-hal sebagai berikut: akuntabilitas adalah faktor penting yang harus menjadi concern para pengelola lembaga pendidikan sehingga stakeholders dapat mengakses dengan mudah pengelolaan keuangan pada lembaga tersebut. Untuk menciptakan

akuntabilitas keuangan perlu dilakukan akuntansi yang efektif, transparan dan kredibel.

8. R. Mestry (2006) dengan judul penelitian: *Financial accountability: the principal or the school governing body*, dalam Jurnal Departemen Pendidikan Sains, mengemukakan penemuannya bahwa: (a) keuangan merupakan salah satu aspek penting dalam pengelolaan pendidikan yang dipertanyakan oleh orang-orang tua, pendidik dan pengawas. Disinilah pentingnya menciptakan akuntabilitas keuangan; (b) di beberapa kampus, pengawas dan pengelola kampus tidak bekerjasama dalam pengelolaan keuangan; (c) perlu adanya pelatihan pengelolaan keuangan bagi pengellola kampus untuk bisa menciptakan akuntabilitas keuangan, karena banyak diantara mereka tidak memiliki latar belakang pendidikan keuangan; departemen pendidikan tidak memiliki mekanisme yang jelas untuk mengatasi problem dan isu keuangan.

Selain dalam Jurnal internasional, penelitian yang berhubungan dengan Akuntabilitas Perguruan Tinggi, juga ada di dalam beberapa penelitian disertasi sebagai berikut:

1. D.A. Soetisna (1999). Melakukan penelitian mengenai *Total Quality Management* di Perguruan Tinggi. Penelitian ini bertujuan untuk mendapat gambaran tentang pengaruh kemampuan, gaya kepemimpinan, motivasi, dan upaya tahapan mutu total terhadap kinerja dosen. Metode yang digunakan adalah metode deskriptif / survey. Hasil dari penelitian ini antara lain: gaya kepemimpinan yang dikehendaki dosen PTS Jawa Barat adalah tipe *participating* (gaya pengajak serta) dan *delegating* (gaya pendelegasi).
2. Riyanto, Bibit (2001). Penelitian dilakukan untuk menganalisis beberapa factor yang memiliki hubungan dengan mutu lulusan perguruan tinggi swasta, yaitu kinerja manajemen, budaya organisasi dan fasilitas belajar. Penelitian dilakukan di Universitas Bina Nusantara Jakarta. Metode yang digunakan adalah metode survey. Hasil penelitian ditemukan bahwa: (a) terdapat hubungan positif antara kinerja manajemen dengan mutu lulusan; (b) terdapat hubungan positif antara budaya organisasi dengan mutu lulusan; (c) terdapat hubungan positif antara fasilitas belajar dengan mutu lulusan; (d) terdapat hubungan positif antara kinerja manajemen, budaya organisasi dan fasilitas belajar secara bersama-sama dengan mutu lulusan. Penelitian menyimpulkan bahwa mutu lulusan dapat ditingkatkan melalui upaya peningkatan kinerja manajemen, pemantapan budaya organisasi dan peningkatan fasilitas belajar.
3. Dedi Mulyadi (2004). Melakukan penelitian tentang *Faktor-Faktor Strategik Yang Mempengaruhi Pengembangan Kinerja Dosen Perguruan Tinggi Kedinasan Di STIA LAN*, dengan menggunakan metode deskriptif. Salah satu kesimpulannya adalah bahwa perilaku kepemimpinan di

perguruan tinggi berpengaruh secara signifikan dan menjadi factor dominan terhadap kinerja dosen di perguruan tinggi bersangkutan.

4. Engkos Achmad Kuncoro (2008). Melakukan penelitian tentang *faktor-faktor yang berpengaruh terhadap daya saing PTS di DKI Jakarta*. Metode yang digunakannya adalah metode survey dengan pendekatan kuantitatif. Di antara kesimpulannya adalah: faktor kepemimpinan (leadership) berkontribusi positif sebesar 32,4% terhadap daya saing perguruan tinggi swasta di DKI Jakarta. Unsur *Resourceful* dan *managerial strategies* yang masih belum optimal menjadi salah satu sebab lemahnya para leader dalam membangun networking PTS. Artinya seorang *leader* perlu menguasai maping dan memberdayakan sumber-sumber pengembangan PTS melalui *strategic thinking* (selalu berpikir strategik), *starategic alliance* dan *strategic action*, yakni: *mengembangkan marketing strategic dan public relation*. Untuk *strategic alliance*, para leader PTS dapat melakukan *proper stretegiy, aligned structure, clear governance rules, control and monitoring*.
5. Himmatul Aliyah (2008) melakukan penelitian tentang *Pengembangan Kinerja Dosen, Studi tentang Kontribusi perilaku kepemimpinan, iklim organisasi dan motivasi berprestasi terhadap kinerja dosen di Universitas Muhammadiyah Surakarta (UMS)*. Berdasarkan penelitian ini, diperoleh fakta empirik mengenai pengembangan model kinerja dosen. Model hubungan yang menunjukkan kontribusi masing-masing variabel dianalisis menggunakan teknik analisis jalur (*path analysis*). Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan diperoleh kesimpulan, khusus berkaitan dengan perilaku kepemimpinan, adalah bahwa Perilaku kepemimpinan memberikan kontribusi yang signifikan terhadap kinerja dosen sebesar 4%. Makna perilaku kepemimpinan yang telah diungkap melalui penelitian ini adalah tingkat ketercapaian pelaksanaan tugas dan tanggungjawab dosen dalam mengelola lembaga UMS yang mendorong pada kinerja dosen.
6. Nirmalawati (2009). Meneliti tentang *Hubungan antara Kapabilitas Kepemimpinan, Kompetensi Dosen, Komitmen Dosen, dan Akuntabilitas Lembaga dengan Kinerja Lembaga dalam Pelaksanaan Penjaminan Mutu pada Universitas Negeri di Jawa Timur*.
7. Yuli Ratna Budiarti (2010). Meneliti tentang *Akuntabilitas Perguruan Tinggi Berdasarkan Persepsi Stakeholders (Studi Pada Perguruan Tinggi Islam Di Malang)*, Penelitian ini merupakan jenis penelitian deskriptif kualitatif dengan judul “Analisis Akuntabilitas Perguruan Tinggi Berdasarkan Persepsi Stakeholders (Studi Pada Perguruan Tinggi Islam Di Malang)”. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan bukti empiris tentang akuntabilitas keuangan dan non keuangan pada Perguruan Tinggi Islam di Malang. Penelitian ini menggunakan pendekatan analisis mean untuk menjelaskan persepsi stakeholders terhadap tingkat akuntabilitas Perguruan Tinggi Islam di Malang. Hasil penelitian tersebut ditemukan

bahwa Perguruan Tinggi Islam di Malang telah melaksanakan akuntabilitas keuangan dan non keuangannya dengan baik.

8. Heni Sukrisno (2010). Meneliti tentang *Hubungan Antara Responsibilitas Manajemen, Akuntabilitas Mutu Pelayanan, Budaya Mutu, Pembelajaran Organisasi, Kinerja Tim Dengan Keefektifan Sistem Penjaminan Mutu Pada Universitas Swasta di Surabaya*. Peningkatan mutu perguruan tinggi di seluruh aspek dapat memungkinkan membangun kepercayaan masyarakat terhadap perguruan tinggi. Penjaminan mutu pendidikan tinggi merupakan sistem yang tepat untuk melakukan pemeliharaan dan peningkatan mutu yang berkelanjutan bagi perguruan tinggi yang bersangkutan dan dilaksanakan secara internal.
9. Wawan (2012) melakukan penelitian dengan judul *Mutu Kinerja Perguruan Tinggi Agama Islam Swasta di Jawa Barat*. Jenis PTAIS yang diteliti adalah Institut. Lokasi penelitian difokuskan pada Institut Agama Islam Latifah Mubarakiyah Suryalaya, Institut Agama Islam Cipasung Tasikmalaya, Institut Agama Islam Darussalam Ciamis, dan ISIF Cirebon. Berdasarkan hasil penelitiannya diketahui bahwa Kinerja pimpinan, budaya organisasi, komunikasi organisasi, dan layanan akademik memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap mutu kinerja Institut Agama Islam Swasta.

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu di atas berdasarkan jurnal internasional dan disertasi, maka dapat disimpulkan bahwa fokus penelitian yang diangkat di atas lebih banyak berkisar pada kepemimpinan dan akuntabilitas Perguruan tinggi dalam konteks manajemen. Sedangkan aspek factor-faktor akuntabilitas manajemen seperti kepemimpinan, pembiayaan pendidikan, kualitas proses dan pengaruhnya terhadap keunggulan bersaing belum banyak disinggung melalui penelitian yang mendalam. Oleh karena itu, disertasi ini dipandang perlu sebagai pengembangan dari penelitian sebelumnya.

C. Kerangka Pemikiran

Uma sekaran dalam Sugiono mengatakan “kerangka berpikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai factor yang telah diidentifikasi sebagai masalah penting. Kerangka berpikir

yang baik akan menjelaskan secara teoritis pertautan antar variable yang akan diteliti.¹⁰¹

Penelitian ini dilandasi atas adanya fenomena tuntutan masyarakat terhadap keberadaan PTAIS sebagai lembaga pendidikan tinggi Islam makin perlu untuk diperhatikan. Harapan bahwa PTAIS dapat menghasilkan lulusan yang memiliki kualifikasi yang baik hingga mampu beradaptasi dengan kebutuhan dunia pendidikan, dan industri. Hal ini mengisyaratkan perlu PTAIS berbenah diri untuk merapikan manajemen yang selama ini mungkin telah ada dan berjalan namun belum mengarah ke mutu yang standar. Akuntabilitas manajerial PTAIS diharapkan menjadi jawaban kegelisahan masyarakat akan harapan lahirnya PTAIS yang akuntabel.

Untuk itu, undang-Undang No. 20 tahun 2003 tentang Sisdiknas dan PP tentang Standar Nasional pendidikan yang menyatakan bahwa penjaminan mutu adalah wajib, baik internal (evaluasi diri) maupun eksternal (akreditasi). UU No. 12 tahun 2012 tentang Perguruan Tinggi yang secara khusus membahas tentang akuntabilitas perguruan tinggi. Pada Pasal 78 membahas secara khusus tentang akuntabilitas perguruan tinggi. Pada ayat 1 UU No. 12 tahun 2012 disebutkan bahwa Akuntabilitas Perguruan Tinggi merupakan bentuk pertanggungjawaban Perguruan Tinggi kepada masyarakat yang terdiri atas: akuntabilitas akademik; dan akuntabilitas nonakademik. Di ayat 2, dijelaskan bahwa Akuntabilitas Perguruan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib diwujudkan

¹⁰¹ Sugiono, Metode Penelitian Kombinasi, (Bandung :Alfabeta, 2016), h. 93

dengan pemenuhan Standar Nasional Pendidikan Tinggi. dan di ayat 3 disebutkan bahwa Akuntabilitas Perguruan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui sistem pelaporan tahunan. Pada ayat 4 tertera bahwa Laporan tahunan akuntabilitas Perguruan Tinggi dipublikasikan kepada Masyarakat. Pada ayat 5 dicantumkan bahwa Sistem pelaporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Cerey, Kevin dan Mark dalam bukunya *accountability in America* diketahui bahwa banyak sekali variabel yang dapat menjelaskan atau mempengaruhi akuntabilitas manajerial diantaranya adalah *competitiveness advantage* (keunggulan bersaing), *quality proses* (kualitas proses), *critical thinking* (berpikir kritis), *skill of teaching* (keahlian mengajar), *educational quality* (kualitas pendidikan), *human capital, innovation & New technology, research productivity* dll.¹⁰²

Permasalahan yang dihadapi pemerintah di bidang pendidikan yaitu untuk mengantisipasi era globalisasi. Pendidikan dituntut dapat mempersiapkan sumberdaya manusia yang kompeten agar mampu bersaing di dunia global. Untuk memenuhi hal tersebut diperlukan lulusan yang unggul (kompetitif) sehingga dapat eksis di dunia global. Agar lulusan pendidikan nasional memiliki kompetitif tidak bisa terlepas dari kualitas manajemen pendidikan,

¹⁰² Cerey, Kevin and Mark Schneinder, *Accountability in American Higher Education*, (New York : Palgrave Macmillan, 2010), h. 2-5

baik dalam hal efektivitas dan efisiensi proses kearah peningkatan mutu pendidikan.

Agar organisasi dapat bermutu, diperlukan pengelolaan secara bermutu sehingga dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan atau melebihinya. Untuk itu diperlukan adanya kepemimpinan yang berorientasi mutu. Kepemimpinan untuk mutu dalam PTAIS merupakan upaya dari pimpinan PTAIS untuk mempengaruhi staf dan dosen agar mereka berkomitmen terhadap pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Upaya tersebut dilakukan melalui aktivitas menyusun rencana yang berorientasi mutu, melaksanakan rencana, mengendalikan pelaksanaan, serta mengembangkan mutu secara berkelanjutan.

Stephen P. Robins menjelaskan bahwa ada empat (4) karakteristik dari pemimpin transformasional, antara lain yaitu ; 1) *Kharisma*, memberikan visi dan misi, menanamkan kebanggaan dan memperoleh respek serta kepercayaan. 2) *Inspirasi*, mengkomunikasikan harapan yang tinggi, menggunakan lambang–lambang untuk memfokuskan upaya, mengungkapkan maksud-maksud penting dalam cara yang sederhana. 3) *Rangsangan Intelektual*, menggalakan kecerdasan, rasionalitas, dan pemecahan masalah yang diteliti. 4) *Pertimbangan yang diindividualkan*, memberikan perhatian pribadi, memperlakukan tiap karyawan secara individual, melakukan pelatihan atau melatih serta menasehati.

Pada penelitian ini kepemimpinan yang digunakan merupakan gabungan dari beberapa pendapat para ahli di atas dan landasan filosofis islami Alquran

dan hadist yang terkait. Kepemimpinan adalah kemampuan seorang pemimpin bekerja dengan orang lain untuk mentransformasikan secara optimal sumber daya organisasi dalam rangka mencapai tujuan organisasi dengan menggunakan gaya kepemimpinan transformasional yang ditandai dengan indikator : (1) Kharismatik, (2) menginspirasi, (3)Memimpin melalui contoh, dan (4) Bertindak dengan rasa percaya diri dan optimis

Salah satu fungsi kepemimpinan untuk mutu adalah merencanakan mutu dan melaksanakannya, yang didalamnya mencakup menyusun rencana untuk pencapaian target mutu. Dalam menyusun dan melaksanakan rencana anggaran PTAIS, pimpinan PTAIS bertanggung jawab atas sumber dana yang dapat diperoleh dan pengalokasiannya untuk membiayai kebutuhan pendidikan. Sebagaimana diungkapkan oleh Mulyasa bahwa pejabat diberi wewenang untuk mengambil tindakan yang mengakibatkan penerimaan dan pengeluaran anggaran adalah kepala sekolah (pimpinan).¹⁰³

Yulk juga memiliki pendapat yang sama bahwa berbaagai cara pemimpin dalam mempengaruhi efektivitas kelompok atau organisasi antara lain adalah pengalokasian sumber daya, termasuk sumber daya keuangan, untuk membiayai aktivitas dan pencapaian tujuan.¹⁰⁴

Karena penerimaan dan pengeluaran menjadi bagian dari fungsi kepemimpinan, maka pembiayaan pendidikan dipengaruhi oleh kepemimpinan.

¹⁰³Mulyasa, E. *Manajemen dan Kepemimpinan Kepala Sekolah*. (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), h.49

¹⁰⁴Garry Yulk, *Leadership in Organizations*, (New Jersey: pearson Education, 2010), h.27

Menurut Rangkuti¹⁰⁵ bahwa pada saat ini perusahaan yang unggul bersaing adalah perusahaan yang memiliki dan digerakkan oleh orang-orang yang unggul, yang memiliki ilmu pengetahuan, kompetensi, kreatif, inovatif serta komitmen yang kuat untuk memajukan perusahaan di mana mereka bekerja. Seorang pimpinan saat ini dibutuhkan inovasi, ide, dan kemampuan menggunakan teknologi semua sumber daya untuk merumuskan kebijakan-kebijakan menjadi strategis dan mengembangkan kerjasama untuk penguatan organisasi. Berdasarkan hal itu, dapat diduga bahwa keunggulan bersaing berpengaruh langsung terhadap kepemimpinan.

Pembiayaan pendidikan berkenaan dengan perolehan dan penggunaan dana untuk membiayai operasional perguruan tinggi dalam rangka menjalankan proses pendidikan di perguruan tinggi guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan perguruan tinggi. Bila sumber sumberdaya material dan lainnya tercukupi dan kegiatan pendidikan di perguruan tinggi dapat dilaksanakan dengan lebih banyak dan lebih baik lagi, dan akhirnya akan berdampak pada tingkat pencapaian prestasi perguruan tinggi. Hal ini sesuai dengan penapat John dan Murpet yang menegaskan bahwa "*when the financial support is restricted, the quantity and the quality of education are likely to be limited*"¹⁰⁶

¹⁰⁵ F.Rangkuti, *Analisis SWOT Teknik Membedah Kasus Bisnis*, (Jakarta: Gramedia pustaka Utama, 2001), h. 5

¹⁰⁶ Moch.Idochi Anwar, *Administrasi pendidikan dan Manajemen Biaya Pendidikan: Teori, Konsep, dan Isu*, (Bandung: Alfabeta, 2004), h. 122

Pendapat tersebut juga menunjukkan bahwa mutu dari lembaga pendidikan (perguruan tinggi) dipengaruhi oleh sumber daya keuangannya. Pengaruh pembiayaan terhadap mutu pendidikan yang termasuk di dalamnya mutu lulusan juga diungkapkan oleh Nanang Fattah dalam penelitiannya yang mengatakan bahwa “biaya yang rendah berpengaruh terhadap kualitas pendidikan di sekolah dasar dan proses belajar mengajar serta kualitas *outcomes* yang dihasilkan yang masih rendah”.¹⁰⁷

Karena hal tersebut di atas, maka PTAIS harus melakukan system penilaian pembiayaan pendidikan untuk dapat memenuhi kebutuhannya. Salah satunya dengan melakukan penilaian adekuasi atau kecukupan.

Adekuasi (kecukupan) ketersediaan sumber daya untuk layanan pendidikan. Adekuasi ketersediaan sumber pendidikan dapat diukur dari presentase dari GNP (*Gross National Product*) untuk pendidikan sebagai contoh anggaran 20% dari APBN (anggaran pemerintah) dianggap cukup. Konsep pendekatan kecukupan (*adequacy approach*) menjadi penting karena memasukan berbagai standar kualitas dalam perhitungan biaya pendidikan. Perhitungan biaya pendidikan berdasarkan pendekatan tersebut ditentukan oleh beberapa faktor diantaranya: 1) Besar kecilnya sebuah institusi pendidikan tersebut; 2) Jumlah mahasiswa; 3) Tingkat gaji dosen (karena bidang pendidikan dianggap sebagai *highly labour intensive*); 4) Rasio

¹⁰⁷Nanang Fattah, Pembiayaan Pendidikan: Landasan teori dan Studi Empiris, Jurnal Pendidikan Dasar Nomor: 9-April 2008, h.2.
http://file.upi.edu/Direktori/Jurnal/Pendidikan_Dasar/Nomor_9-April_2008/Pembiayaan_Pendidikan_Landasan_Teori_dan_Studi_Empiris.pdf

mahasiswa dibandingkan dengan jumlah dosen; 5) Kualifikasi dosen; 6) Tingkat pertumbuhan populasi penduduk; 7) Perubahan dari pendapatan

Target akhir dari sebuah organisasi adalah memenangkan persaingan dan mampu berdaya saing tinggi. Semangat ini adalah bagian strategi dari keunggulan kompetitif untuk bertumbuh pada teknologi dan informasi formal dan non formal untuk merumuskan kebijakan akhir dalam melaksanakan langkah keberhasilan. Keunggulan bersaing suatu satuan pendidikan sangat sulit dibangun dan dihasilkan oleh hanya satu sumber daya tanpa melibatkan dan berinteraksi dengan sumber daya yang lain yang meliputi sumber daya fisik, sumber daya manusia dan sumber daya manajemen. Dengan sinergis seluruh sumber daya sebagai *core competence* suatu satuan pendidikan merupakan sumber keunggulan bersaing.¹⁰⁸

Keunggulan bersaing dalam penelitian ini adalah kemampuan organisasi untuk memformulasikan strategi bersaing dalam memanfaatkan peluang yang menguntungkan, suatu strategi guna mencapai dan mempertahankan posisinya dalam persaingan, melalui pelaksanaan kinerja diatas rata-rata. Dengan indikator sebagai berikut; 1) keunggulan biaya, 2) menciptakan nilai dan keunikan (diferensiasi) bagi pelanggannya, 3) memaksimalkan potensi sumber daya.

Berdasarkan kerangka berpikir di atas bahwa untuk mewujudkan PTAIS yang akuntabel dari sisi manajerialnya adalah suatu hal yang harus dikerjakan

¹⁰⁸Buchary Alma, *Manajemen Corporate & Strategi Pemasaran Jasa Pendidikan*, (Bandung: Alfabeta, 2008), h.69

bersama-sama baik oleh pimpinan dan seluruh jajaran yang terlibat di dalamnya dengan tulus dan ikhlas. PTAIS dapat menjadi lembaga yang dipercaya oleh masyarakat dengan kualitas lulusan yang bermutu dan berdaya saing tinggi dengan memiliki keunikan dari lulusan perguruan tinggi yang lainnya.

Kerangka pemikiran penelitian tentang akuntabilitas manajerial yaitu faktor-faktor yang mempengaruhi akuntabilitas antara lain kepemimpinan, pembiayaan pendidikan, kualitas proses dan keunggulan bersaing, secara visual digambarkan pada gambar di bawah ini.

D. Hipotesis Penelitian

Berdasarkan kerangka teoritik di atas, maka hipotesis penelitian dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Terdapat pengaruh antara Kepemimpinan terhadap Keunggulan Bersaing.
2. Terdapat pengaruh antara Pembiayaan Pendidikan terhadap Keunggulan Bersaing.
3. Terdapat pengaruh antara Kualitas Proses terhadap Keunggulan Bersaing
4. Terdapat pengaruh antara Kepemimpinan terhadap Akuntabilitas manajerial.
5. Terdapat pengaruh antara Pembiayaan Pendidikan terhadap Akuntabilitas manajerial.
6. Terdapat pengaruh antara Kualitas Proses terhadap Akuntabilitas manajerial.
7. Terdapat pengaruh antara Keunggulan Bersaing terhadap Akuntabilitas manajerial.
8. Terdapat pengaruh antara Kepemimpinan, Pembiayaan Pendidikan, Kualitas Proses secara bersama (simultan) terhadap Akuntabilitas Manajerial.
9. Terdapat pengaruh antara Kepemimpinan, Pembiayaan Pendidikan, Kualitas Proses, Akuntabilitas Manajerial terhadap Keunggulan Bersaing secara secara bersama (simultan).

