

Bab 2

LANDASAN TEORI

A. Strategi

Pengertian

Strategi dalam Hendrawan Supratikno (2003, hlm.19) berasal dari bahasa Yunani “*strategos*” (stratos yang berarti militer, memimpin) yang berarti “*generalship*”. Konsep ini muncul ketika terjadi banyak perang dan para jenderal di butuhkan untuk memimpin. Bisa juga diartikan seni jenderal dalam memimpin perang. Ada juga yang mengatakan dari bahasa inggris *stratgy* yang berarti “*the art of commander-in-chief: the art of projecting and directing the large military movement and operations of a campaign*”. Yang artinya strategi adalah seni seorang panglima tertinggi; seni memproyeksikan dan mengarahkan gerakan-gerakan yang lebih besar dari militer dan pengoperasian suatu kampanye (Triton PB, 2007 hlm. 14)

Sedangkan menurut beberapa pakar diartikan sebagai berikut ;

- a. Menurut Prof. DR. Onong Uchyana Efendi, MA (1992, hlm. 32) strategi pada hakekatnya adalah perencanaan (*planning*) dan manajemen untuk mencapai tujuan tersebut, strategi tidak berfungsi sebagai peta jalan yang hanya memberikan arah saja, melainkan harus mampu menunjukkan bagaimana taktik operasionalnya.
- b. Menurut Prof. Dr. A.M. Kardiman (1990, hlm. 58) strategi adalah penentuan tujuan utama dalam jangka panjang dan sasaran dari suatu perusahaan atau organisasi serta pemilihan cara-cara bertindak dan mengalokasikan sumberdaya yang diperlukan untuk mewujudkan tujuan tersebut.
- c. Menurut Muhammad Fathi (2008, hlm. 35 – 39) menjelaskan bahwa strategi adalah sekumpulan pemahaman dan petunjuk untuk menjadi landasan kerja yang telah

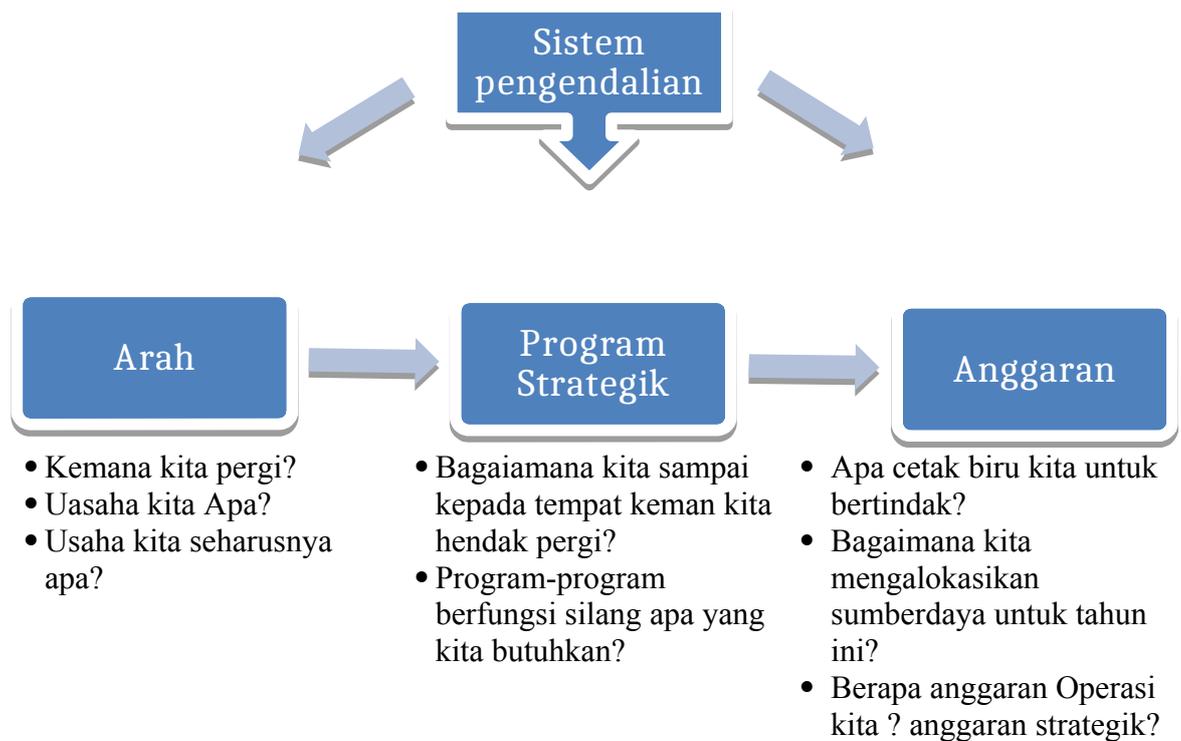
ditentukan. Maksudnya konsep strategi mempunyai substansi metode untuk merealisasikan tujuan-tujuan.

Jika dicermati konsepsi pengertian strategi sebagaimana rumusan yang ditawarkan oleh beberapa ahli diatas juga mencakup aspek-aspek manajemen. Sedangkan konsepsi manajemen itu sendiri mencakup perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi.

Freeman lebih lanjut menjelaskan bahwa setiap model manajemen strategik harus menghadapi sejumlah pertanyaan pokok antara lain :

1. Apakah arah atau tugas organisasi itu ? (arah strategik)
2. Jalan atau strategi apa yang akan menunjang tugas itu ? (perumusan program strategi).
3. Alokasi sumber daya atau anggaran apa yang harus dibuat untuk melaksanakan strategi itu ? (penganggaran).
4. Bagaimana kita dapat tahu pasti bahwa strategi-strategi itu ada diatas jalur yang benar atau terkendali ? (pengendalian)
5. Sistem-sistem makro dan struktur apa saja yang diperlukan untuk melaksanakannya ? (struktur dan sistem).

Proses manajemen strategik dan alur mengambil kebijakan/keputusan sebagaimana paparan diatas dapat dilihat dalam skema proses manajemen yang digunakan dalam organisasi/perusahaan menurut Lorange (1980) dalam R. Edward Freeman (1995, hlm. 50) lebih lanjut perhatikan gambar berikut ini;



Gambar.2.1. Proses Manajemen Strategik

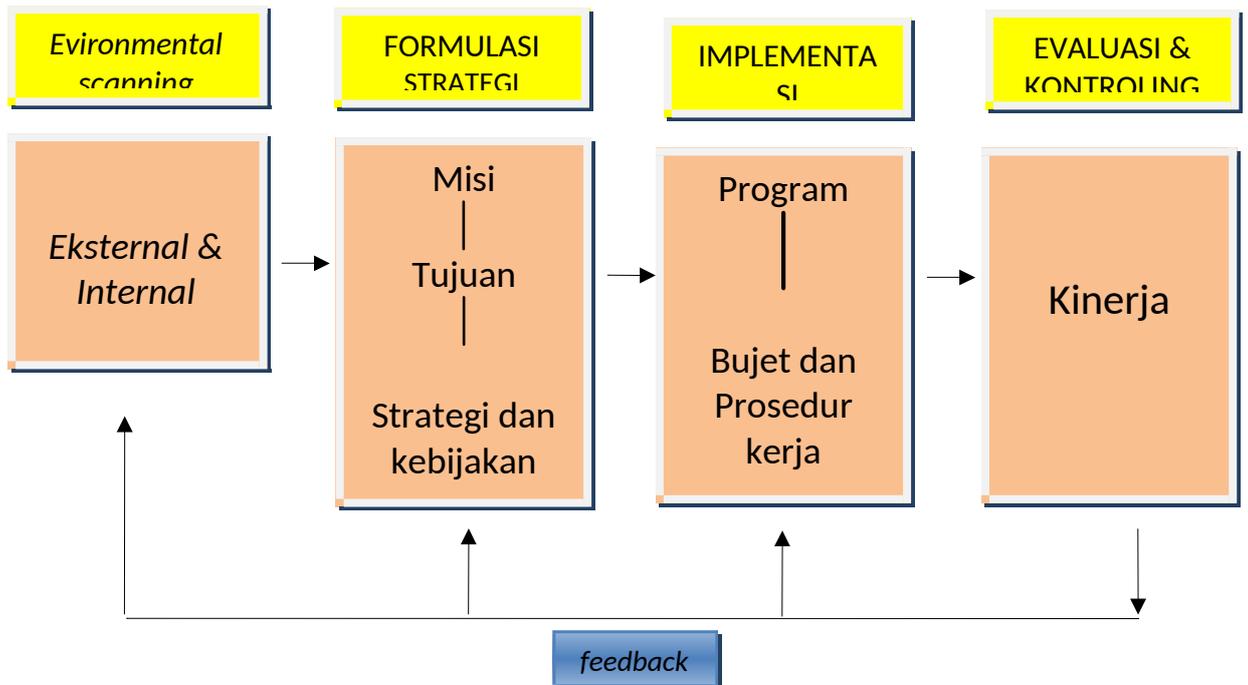
Berdasarkan penjelasan para ahli mengenai pengertian strategi diatas dapat disimpulkan bahwa strategi adalah sekumpulan pemahaman dan ketentuan yang dijadikan dasar, peta jalan organisasi dalam mengoperasionalkan SDM yang meliputi perencanaan dan petunjuk praktis bagaimana taktik operasional organisasi dalam mencapai tujuan, dengan mendaya gunakan potensi organisasi yang meliputi sumber dana, personil, penggunaan sarana pendukung lainnya.

Unsur-Unsur Perumusan Strategi

Menurut Wheelen-Hunger dalam Husein Umar (2010, hlm. 18-21), menjelaskan bahwa formulasi strategi harus dapat menjelaskan beberapa hal sebagai berikut ;

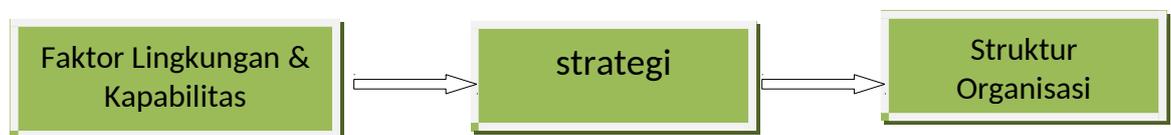
1. *Misi*; sebuah organisasi dibuat untuk merealisasikan sebuah visi, cita-cita masa depan oleh pendiri organisasi. Misi dalam arti yang lebih konkrit adalah merupakan penjabaran secara tertulis dari visi.
2. *Tujuan Organisasi*; tujuan merupakan penjabaran dari misi organisasi yang mengandung pernyataan luas tentang apa yang hendak dituju dan diwujudkan.

3. *Strategi Organisasi*; setiap organisasi memiliki cirri khas strategi tersendiri yang kadang diambil dari berbagai macam strategi yang telah ada dan diketahui kemudian dikelompokkan menjadi strategi generik. Kemudian dipilih salah satu atau kombinasi diantaranya dijadikan sebagai *grand strategi* untuk diimplementasikan.
4. *Lingkungan*; organisasi harus dapat berinteraksi dengan lingkungan internal dan eksternal. Lingkungan internal mengenal lingkungan diri organisasi itu sendiri dan lingkungan eksternal adalah lingkungan organisasi lain. Sehingga dapat tergambar dengan jelas kelebihan dan kekurangan dari masing-masing organisasi yang telah ada. Sekaligus mengetahui kekuatannya dan kelemahannya.
5. *Strategi dan Kebijakan Fungsional*; mengambil salah satu langkah strategis itu sangat penting dilakukan. Sasaran jangka panjang hendaknya diterjemahkan dalam sasaran jangka pendek mengarah kepada strategi fungsional yang sifatnya operasional. Bidang fungsional misalnya bidang keuangan, sumberdaya manusia, pemasaran dan lain sebagainya.
6. *Evaluasi dan Pengendalian*; pelaksanaan kerja yang mengacu pada program kerja yang mencakup bidang fungsional lainnya perlu dikendalikan secara seksama. Evaluasi dan pengendalian dimaksudkan untuk lebih menjamin bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang disepakati, sehingga tidak menyimpang dari batas-batas toleransi. Selanjutnya hasil evaluasi dan pengendalian dapat dijadikan *feedback* untuk melakukan perbaikan-perbaikan. Lebih jelas lihat gambar skema berikut;



Gambar 2.2, Skema Model Manajemen Strategik wheelen-Hunger dalam Husein Umar.

Lebih ringkas lagi (Robbins, 1990 : 123) menjelaskan bahwa strategi merupakan penerjemahan terhadap kemampuan internal atau kapabilitas organisasi dalam mencapai tujuan yang selanjutnya diterjemahkan dalam pembentukan struktur organisasi. Jika digambar skema sebagai berikut ;



Gambar 2.3, Skema Alur membuat strategi.

Dari gambar 2.3 tersebut jelas bahwa faktor lingkungan dan kapabilitas organisasi menjadi unsur yang mendasar dalam merumuskan strategi organisasi. Goggin dalam (Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti 2012 hlm. 128-130) mendefinisikan kapasitas organisasi sebagai satu kesatuan unsur organisasi yang meliputi (a) Struktur, (b) mekanisme kerja atau koordinasi antar unit yang terlibat dalam implementasi, (c) sumberdaya manusia dalam organisasi, (d) dukungan finansial serta

sumber daya yang dibutuhkan dalam implementasi. Sedangkan Struktur organisasi adalah merupakan sistem hubungan formal antara tugas dan wewenang yang mengendalikan serta mengkoordinasikan sumber daya untuk mencapai tujuan (Jones, 2004, hlm.8).

Menurut Robin (1994) bahwa strategi dapat diartikan pula sebagai penentuan dari tujuan dasar jangka panjang dan sasaran sebuah perusahaan dan penerimaan dari serangkaian tindakan serta alokasi dari sumber daya yang dibutuhkan untuk melaksanakan tujuan tersebut.

Lebih lanjut Ramlan Subakti (2010) menjelaskan pula bahwa strategi yang akan ditempuh dalam proses pembuatan keputusan akan sangat bergantung kepada kelengkapan dan keakuratan informasi yang tersedia. Ketepatan dalam mengambil keputusan dalam arti mencapai sasaran yang hendak dituju, juga sangat bergantung kepada lengkap tidaknya dan akurat tidaknya informasi yang tersedia pada pembuat keputusan. Fakta, data, teori, dan kecenderungan-kecenderungan dalam masyarakat beberapa contoh informasi yang lengkap dan akurat.

Informasi sangat diperlukan dalam pembuatan keputusan berdasarkan asumsi bahwa pembuat keputusan terjadi diskusi, perdebatan, tawar menawar dan kompromi, informasi yang akurat dalam jumlah yang memadai akan sangat mempengaruhi isi keputusan yang akan diambil. Selain penekanan adanya informasi yang cukup, pengambil keputusan juga harus memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi corak dan arah keputusan (kebijakan) diantaranya;

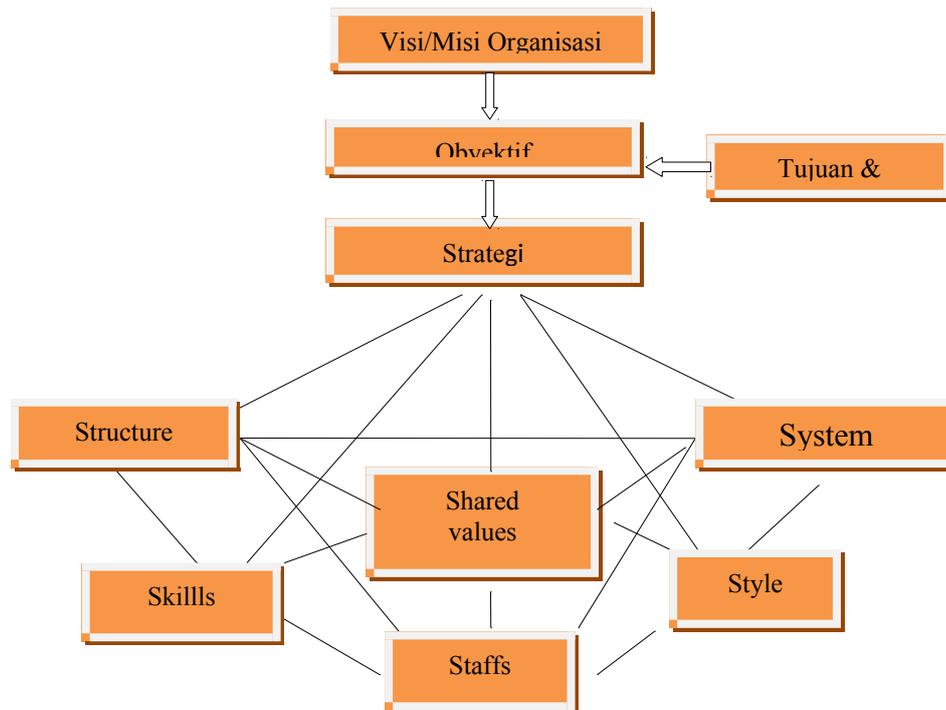
1. Idiologi dan konstitusi;
2. Latar belakang pembuat keputusan;
3. Informasi yang tersedia;
4. Golongan pendukung pembuat keputusan;
5. Keputusan yang telah ada.

Selanjutnya menyusun dalam tahap-tahap merumuskan kebijakan itu sendiri antara lain;

- a. Sejumlah informasi perlu diolah dan dikumpulkan dan diskusikan sehingga ia tak hanya lengkap tetapi juga akurat.
- b. Informasi yang lengkap dan akurat tidak hanya menghasilkan berbagai *alternative* kebijakan (program-program) tetapi juga sebagian besar dampak positif dan negatif setiap *alternative* dapat diperkirakan. Sehingga dapat mengambil salah satu *alternative* yang dapat disahkan sebagai keputusan/kebijakan.
- c. Kebulatan kesatuan pendapat dan koalisi antar individu/kelompok yang memiliki kepentingan berbeda.
- d. Diskusi, perdebatan, tawar menawar dan kompromi yang menghasilkan kesepakatan.

Ika Ruhana juga menyatakan bahwa perumusan strategi dipengaruhi oleh beberapa faktor, (a) visi dan misi organisasi, (b) tujuan dan sasaran organisasi, (c) struktur organisasi, (d) skill, (e) staff, (f) system, (g) style, (h) shared values.

Kedelapan faktor diatas saling berkaitan dan saling mempengaruhi, artinya pembuat kebijakan dalam menentukan strategi organisasi terlebih dahulu menguasai peta kinerja organisasi baik secara teoritis maupun praksis. Penguasaan dua faktor ini sangat menentukan arah organisasi sebelum dirumuskanya strategi organisasi dalam implementasi program-program dan kebijakan organisasi. Bila dibuat diagram alur sebagai berikut;



Gambar 2.3. Skema membuat Strategi Ika Ruhana

Sedangkan menurut Hisyam Alie dalam Rafi'udin (1986) menjelaskan bahwa strategi yang disusun, dikonsepsikan dan dikonsentrasikan dapat membuahkan pelaksanaan yang disebut strategis. Membuat strategi yang strategis harus menganalisis beberapa hal-hal berikut ini ;

1. Kekuatan (*strenghts*), memperhitungkan kekuatan yang dimiliki disegala aspeknya, baik mengenai SDM, sarana, dana dan pendukung lainnya.
2. Kelemahan (*weakness*), yaitu memperhitungkan kelemahan dan keterbatasan kekuatan organisasi, baik SDM, sarana, dana dan faktor penghambat lainnya.
3. Peluang (*oppotunity*), harus dapat melihat sebarapa jauh peluang kesuksesan yang akan didapat ketika kebijakan akan dijalankan.
4. Ancaman (*threats*), dapat memperhitungkan kemungkinan ancaman dari luar.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur dalam perumusan strategi meliputi visi, misi, tujuan organisasi, analisis lingkungan yang menjadi penghambat dan pendukung (analisis swot).

Fungsi Manajemen Strategi

Manajemen strategis menurut Lawrence R. Jauch dan William F. Glueck dalam Triton PB (2007, hlm. 38) memberikan pengertian sejumlah keputusan dan tindakan yang mengarah pada penyusunan suatu strategi atau sejumlah strategi yang efektif untuk membantu pencapaian sasaran organisasi. Proses manajemen strategis adalah cara dengan jalan mana para perencana strategi menentukan sasaran dan keputusan. Pearce dan Robinson juga mengemukakan bahwa manajemen strategis adalah kumpulan keputusan dan tindakan yang menghasilkan perumusan dan penerapan strategi yang didesain untuk mencapai tujuan organisasi.

Sukanto Reksomadiprodjo (2010, hlm. 6) menyatakan bahwa manajemen strategi dapat didefinisikan sebagai upaya manajemen untuk memformulasikan strategi berdasarkan pengkajian terhadap potensi organisasi, kekuatan dan kelemahan dalam implementasi strategi, menilai dan mengawasi pelaksanaan strategi yang kesemuanya berdasarkan nilai-nilai ideal, tujuan serta budaya dan aturan yang mengikat. Sedangkan arti manajemen itu sendiri adalah proses mengelola, memberdayakan potensi sumberdaya organisasi untuk ditetapkan menjadi sebagai sebuah strategi organisasi untuk mencapai tujuan

Lebih lanjut menurut Rahmawaty Rahim (2012, hlm. 29-48) fungsi manajemen itu sendiri meliputi 5 (lima) ranah kegiatan, yakni (a) ranah perencanaan (*planning*), (b) ranah pengorganisasian (*organizing*), (c) ranah penggerakan (*motivating*), (d) ranah pengawasan (*controlling*) dan (e) ranah penilaian (*evaluating*). Jika dijelaskan sebagai berikut;

1. Ranah Perencanaan (*planning*)

Merupakan proses kegiatan memikirkan dan mengatur apa yang akan dikerjakan dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki. Sehingga dapat ditentukan langkah-langkah dalam skala prioritas organisasi berjalan sesuai dengan tujuan. Menurut Sondang P. Siagian (2007, hlm. 37-38) bahwa salah satu hal yang umum dalam menyusun suatu “rencana pelaksanaan” program adalah mencari dan menemukan jawaban atas pertanyaan apa, dimana, bilamana, bagaimana, siapa dan mengapa. Ditemukannya jawaban atas pertanyaan itu berakibat pada tersusunnya suatu perencanaan yang baik, yang terpenuhinya semua indikator antara lain;

- a) Rencana harus mempermudah tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.
 - b) Perencana sungguh-sungguh memahami hakekat tujuan yang ingin dicapai.
 - c) Pemenuhan persyaratan keahlian teknis.
 - d) Rencana harus disertai dengan rincian yang cermat.
 - e) Adanya keterkaitan antara rencana dengan pelaksanaan.
 - f) Kesederhanaan.
 - g) Fleksibilitas.
 - h) Rencana memberikan tempat pada pengambilan resiko.
 - i) Rencana yang pragmatik.
 - j) Rencana sebagai instrumen peramalan masa depan.
2. Ranah Pengorganisasian (*organizing*)

Merupakan proses penyusunan dan pengaturan pola kinerja organisasi dalam masing-masing tingkat/unit sehingga jelas pembagian wewenang ke dalam unit-unit kerja. Kemudian penempatan mengenai orang yang menduduki fungsi-fungsi tersebut secara tepat. Sehingga terdapat gambaran disposisi dan pendistribusian wilayah kewenangan kinerja unit-unit organisasi. Berikut 15 (*lima belas*) prinsip organisasi dalam menurut Sondang P. Siagian (2007, hlm. 69-70) ;

- a) kejelasan tujuan yang ingin dicapai.
- b) pemahaman tujuan oleh para anggota organisasi.
- c) penerimaan tujuan oleh para anggota organisasi
- d) kesatuan arah
- e) kesatuan perintah
- f) fungsionalisasi
- g) deliniasi berbagai tugas
- h) keseimbangan antara wewenang dan tanggung jawab
- i) pembagian tugas.
- j) kesederhanaan struktur
- k) pola dasar organisasi yang relatif permanen
- l) adanya pola pendelegasian wewenang
- m) rentang pengawasan
- n) jaminan pekerjaan
- o) keseimbangan antara jasa dan imbalan

3. Ranah Pengarahan/pengawasan (*directing/controlling*)

Merupakan suatu tindakan untuk mengawasi dan mengusahakan agar semua anggota kelompok unit kerja berusaha untuk mencapai sasaran sesuai dengan perencanaan manajerial yang telah ditetapkan. Agar pengawasan berjalan dengan efektif dan obyektif, standar instrumen pengawasannya adalah a) standar hasil yang hendak dicapai, b) pembiayaan, c) data-data statistik, c) laporan, d) auditing, f) observasi langsung (Siagian 2007, hlm 137)

4. Ranah Pergerakan (*motivating*)

Faktor manusia menjadi unsur penting dalam roda perjalanan organisasi. Namun juga perlu diingat faktor manusia juga bisa menjadi faktor penghambat tugas-tugas

organisasi. Oleh karena itu diperlukan manajemen khusus motivasi sebagai motor penggerak organisasi.

Agar bawahan dapat digerakkan secara efektif harus dibarengi dengan pertimbangan-pertimbangan lain terutama yang menonjolkan pengakuan atas harkat dan martabat manusia dalam organisasi. Dewasa ini sering disebut dengan istilah *the ten commandments of human relations*, yang meliputi sepuluh prinsip utama, yaitu; *pertama*, sinkronisasi antara tujuan organisasi dengan tujuan individu para anggota organisasi. *Kedua*, suasana kerja yang menyenangkan baik meliputi sarana dan prasarana organisasi yang mendukung dan mudah digunakan/dimanfaatkan tetapi juga situasi hubungan interaktif yang tidak kaku, antara sesama anggota maupun dengan atasannya.

Ketiga, hubungan kerja yang serasi, artinya keseimbangan hubungan bagaimana ia harus bertindak formal dan informal dengan tepat. Kemampuan demikian akan membangkitkan respek yang positif terhadap kinerja organisasi. *Keempat*, tidak memperlakukan bawahan sebagai mesin, karena manusia memiliki nilai martabat, perasaan dan akal pikiran. Manusia secara hakiki perlu mendapat perhatian dan ingin memenuhi segala kebutuhannya.

Kelima, pengembangan kemampuan bawahan sampai tingkat yang maksimal. *Keenam*, pekerjaan yang menarik dan penuh tantangan. *Ketujuh*, pengakuan dan penghargaan atas prestasi kerja yang tinggi. Pemberian ini akan memotivasi para anggota organisasi untuk selalu meningkatkan kinerja dan prestasinya, tetapi pemberian itu juga harus rasional dan obyektif.

Kedelapan, tersedianya sarana dan prasarana kerja yang memadai. Untuk mewujudkan suatu tujuan organisasi membutuhkan sarana dan prasarana kerja yang memadai. Akan tetapi tidak setiap organisasi memiliki kemampuan untuk

melengkapi dan memenuhi sarana dan prasarana kerjanya, masing-masing memiliki keterbatasan kemampuan yang berbeda.

Kesembilan, penempatan tenaga kerjayang tepat. Adanya kelebihan dan kekurangan masing-masing individu harus disadari dan dikembangkan sesuai potensinya dengan memberikan pelatihan dan bimbingan yang intensif. Perhatian pada faktor ini akan memberikan dampak kepada bakat dan minat setiap individu menjadi tenaga trampil dan profesional.

Kesepuluh, imbalan setimpal dengan jasa yang diberikan. Upah atau gaji harus dimaknai sebagai suatu imbalan prestasi dan kinerja mereka karena kemampuannya menyelesaikan tugas-tugas dengan baik (Siagian, 2007, hlm. 101-106)

5. Ranah Pengevaluasian/penilaian (*evaluating*)

Merupakan poses penilaian kinerja organisasi. Berbeda dengan pengawasan. Pengawasan dilakukan ketika suatu program tengah berjalan serta memastikan organisasi berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Sedangkan penilaian dilakukan ketika organisasi telah selesai melaksanakan suatu program. Sehingga kegiatan *evaluating* adalah untuk menemukan kelemahan dan kelebihan masing-masing unit kerja dalam menjalankan organisasi. Sebagai persiapan pelaksanaan kegiatan berikutnya agar lebih baik dan memuaskan semua pihak.

Dari paparan diatas dapat disimpulkan bahwa fungsi manajemen strategi adalah sebagai acuan para implementer maupun sasaran dalam melaksanakan kegiatan maupun perencanaan-perencanaan yang terstruktur untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sedangkan perencanaan itu sendiri mempunyai dua fungsi yakni (1) memberikan arahan sasaran yang harus dicapai oleh tingkat yang lebih rendah, (2) memberikan sarana untuk mencapai tujuan yang harus dicapai oleh rencana pada tingkat selanjutnya yang lebih tinggi.

Kemudian terdapat dua jenis rencana yaitu; (1) rencana strategis, yang dirancang untuk mencapai tujuan yang lebih luas, (2) rencana operasional, yang memberikan rincian setiap tindakan dan menjelaskan bagaimana rencana strategis itu dilaksanakan, baik perencanaan yang bersifat formal dengan berbagai analisa sistematisnya maupun perencanaan yang bersifat non formal, yang tidak memerlukan proses investigasi dan penyelidikan (Wahidmurni 2007, hlm.12-14).

Dari uraian diatas dapat di simpulkan bahwa fungsi manajemen strategi adalah untuk mempermudah menyusun tindakan-tindakan yang efektif dan efisien yang didasarkan pada perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi. Guna pengembangan organisasi selanjutnya.

Ciri-ciri strategi yang baik

Menurut Sondang P. Siagian dalam buku *Analisis Serta Perumusan Kebijakan dan Strategi Organisasi* menyebutkan ciri strategi yang baik adalah;

1. Strategi sebagai keputusan jangka panjang harus jelas menyebutkan pola kerjasama antar komponen organisasi baik mengenai ruang lingkup pemanfaatan sumberdaya organisasi untuk menciptakan keunggulan.
2. Strategi sebagai keputusan jangka panjang dan mendasar harus dapat menggambarkan pencapaian tujuan organisasi lebih berkualitas, efektif dan efisien.
3. Strategi organisasi harus dinyatakan dalam pengertian fungsional, jelas batasan kinerja dan tanggungjawabnya antar masing-masing divisi dan komponen. Untuk menghindari pemborosan dan saling lempar tanggungjawab.
4. Pernyataan strategi harus spesifik sehingga tidak terdapat interpretasi yang berbeda. Diantara level bawahan sampai dengan atasannya, dari staff sampai pimpinan.

Sedangkan Muhammad Fathi (2008 hlm. 37-39) menjelaskan pula bahwa ciri-ciri strategi yang efektif antara lain;

1. Strategi memiliki indikasi membantu merealisasikan tujuan-tujuan yang telah ditentukan.
2. Strategi harus ditulis, sebab strategi-strategi yang hanya diungkapkan saja akan menimbulkan perbedaan-perbedaan.
3. Strategi mengandung fleksibilitas tinggi. Artinya strategi juga merupakan sebuah kerja yang memungkinkan untuk direalisasikan pada berbagai perubahan.
4. Strategi mencerminkan komprehensifitas, kesempurnaan dan kejelasan. Komprehensifitas artinya bahwa strategi itu sesuai dengan kemampuan yang ada untuk menghadapi berbagai problematika. Kesempurnaan artinya strategi harus meliputi semua segi kegiatan yang dilaksanakan. Maka harus tersusun sedemikian rupa agar tidak terjadi benturan program kegiatan. Kejelasan artinya strategi ditulis dengan kata-kata yang mudah dipahami, tidak menimbulkan multi penafsiran dan perbedaan pendapat.
5. Perubahan strategi dapat karena adanya perubahan-perubahan tujuan lembaga atau perubahan-perubahan yang terjadi pada lingkungan lembaga yang sifatnya fundamen. Dan harus di ingat, terjadinya perubahan-perubahan dalam waktu yang relatif singkat dan terus menerus dapat menghilangkan kepercayaan terhadap lembaga/organisasi.
6. Komunikasi dan kerjasama dilembaga harus/organisasi berjalan baik. Artinya karyawan juga diberi kesempatan untuk mengikuti perubahan-perubahan dan perkembangan tanpa diskriminasi.
7. Strategi harus sejalan dengan kegiatan-kegiatan lainnya. Diantaranya harus saling mendukung dan memperkuat.

Berdasarkan penjelesan ciri-ciri strategi yang baik oleh kedua ahli diatas bahwa sebenarnya perumusan strategi adalah merupakan rangkain proses hasil analisis

organisasi terhadap kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman organisasi dalam menjalankan program atau kebijakan agar organisasi eksis dan bermutu (berkualitas).

Maka dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri strategi yang baik adalah berupa perencanaan yang jelas, pemanfaatan SDM dan disposisi tanggung jawab saling mendukung, dan tidak berpeluang adanya interpretasi yang berbeda antara kepentingan individu dan kelompok. Sehingga antara program atau kebijakan yang ditetapkan terdapat kesesuaian dan cocok dengan strategi yang diterapkan, hal ini akan mempermudah para implementer merealisasikan program-program organisasinya.

Proses Perencanaan Strategi

Bryson dalam Triton PB (2007) menjelaskan bahwa proses perencanaan strategi mencakup (a) kebijakan umum, (b) penilaian situasi, (c) identifikasi isu strategis, (d) pengembangan strategis, (e) pembuatan keputusan, (f) tindakan dan, (e) evaluasi.

Selanjutnya dijelaskan pula bahwa kegiatan menyusun strategi paling tidak memerlukan enam tahapan yaitu;

1. Seleksi kritis dan mendasar terhadap masalah baik pada faktor eksternal maupun internal yang menjadi penyebab permasalahan. Tindakan identifikasi masalah, pengurutan skala prioritas menjadi kegiatan penting yang tidak dapat ditinggalkan,
2. Menetapkan tujuan dasar dan sasaran strategi yang tepat. Hal ini untuk mempertegas arah dan langkah organisasi, begitu pula akan mempermudah dalam pengukuran tingkat keberhasilan.
3. Menyusun rencana tindakan (*action plan*) yang meliputi perumusan konsep yang ideal dan diharapkan dapat terwujud sampai dengan perumusan perencanaan operasional. Dengan mempertimbangkan suatu rencana itu mungkin sangat baik secara konseptual tetapi belum tentu dapat dilaksanakan dilapangan.

4. Menyusun sumberdaya yang meliputi perkiraan permintaan kebutuhan, persediaan dan persiapan untuk menangani defisit. Hal ini mencakup (a) perekrutan, (b) pelatihan, (c) pengurangan karyawan, (d) peningkatan fleksibilitas.
5. Mempertimbangkan keunggulan baik internal maupun eksternal. Internal berarti segala kemampuan, kapasitas, dan potensi yang dimiliki organisasi. Eksternal berarti segala peluang organisasi untuk memanfaatkan akses dari pihak atau organisasi lain serta keberadaan lingkungan disekelilingnya yang dapat dimanfaatkan untuk memperkuat organisasi.
6. Mempertimbangkan berkelanjutan, ini dapat berarti sebagai langkah penilaian keandalan dan kemandapan strategi . Apakah strategi telah mampu melewati berbagai kendala dan tantangan dalam implementasi sebagaimana perencanaan yang ditetapkan diawal.

Pendapat berbeda dikemukakan oleh Sondang P. Siagian (2004, hlm. 30-31) bahwa paling tidak terdapat dua belas tahap yang lumrah dilalui dalam proses manajemen strategik yaitu:

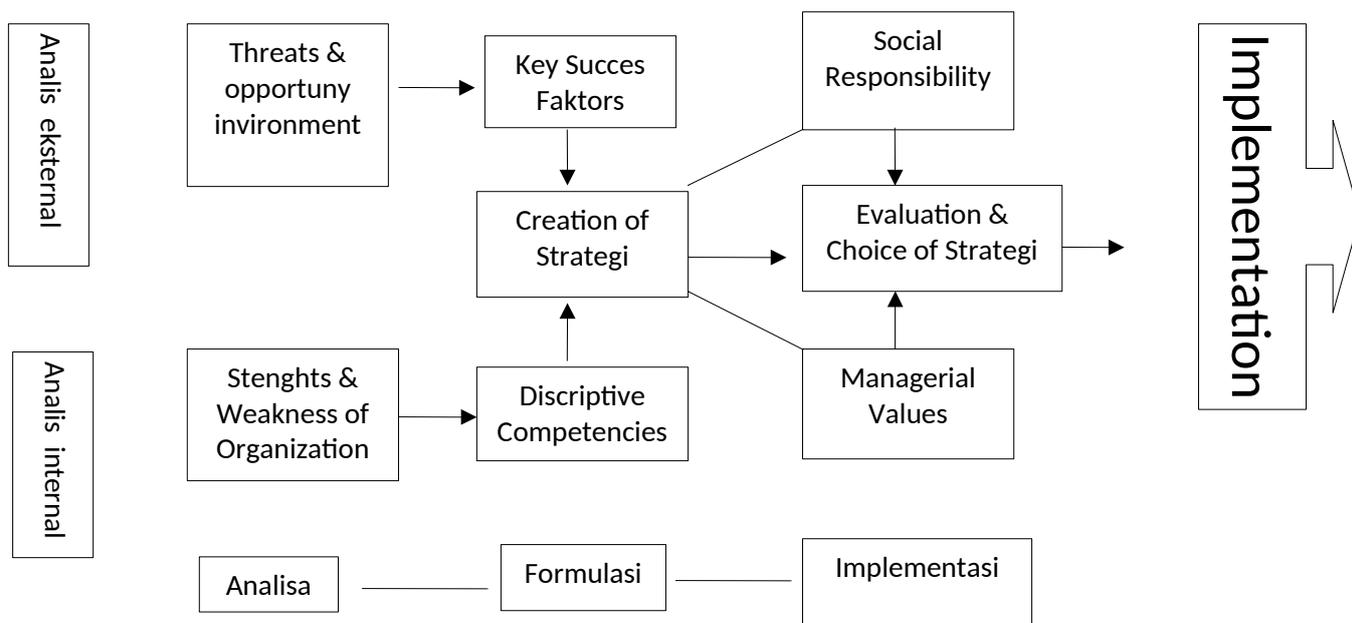
1. Perumusan misi organisasi
2. Penentuan profil organisasi
3. Analisis dan pilihan strategik
4. Penetapan sasaran jangka panjang
5. Penentuan strategi induk
6. Penentuan strategi operasional
7. Penentuan sasaran jangka pendek
8. Perumusan kebijaksanaan
9. Pelembagaan strategi
10. Penciptaan sistem pengawasan
11. Penciptaan sistem penilaian

12. Penciptaan sistem umpan balik

Proses perumusan strategi juga dijelaskan oleh Andrews dalam Sukanto Reksohadiprodo (2010, hlm. 49-50). Perumus strategi yang baik merupakan hasil dari analisis kritis terhadap beberapa faktor diantaranya;

1. *Faktor eksternal*; yang meliputi, keadaan lingkungan yang dapat menjadi pendukung atau ancaman/penghambat organisasi dan menemukan kunci sukses yang kemudian diformulasikan dalam bentuk penentuan strategi yang kreatif.
2. *Faktor internal*; yang meliputi kekuatan dan kelemahan organisasi, skill dan kompetensi SDM juga menjadi faktor penting sebagai pertimbangan penentuan strategi organisasi. Selain itu tanggapan masyarakat serta budaya organisasi juga mempunyai andil yang cukup besar dalam merumuskan formula strategi yang baik. Ketika faktor intern dan ekstern telah terpetakan, proses selanjutnya adalah penerapan (implementasi) kebijakan.

Bila di buat diagram alur sebagai berikut ;



Gambar.2.4.Langkah-langkah membuat strategi.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa proses perencanaan strategi bukan hanya menyangkut kebijakan umum organisasi belaka. Tetapi juga menetapkan

langkah-langkah operasionalnya. Perencanaan strategi bukan hanya konsep tetapi juga praktiknya, dirumuskan berdasarkan kekuatan sumberdaya organisasi dan analisis lingkungan internal dan eksternal yang dimungkinkan menjadi faktor penghambat atau pendukung.

Berbagai macam sudut pandang penjelasan teoritik istilah strategi beserta proses dan formulasinya, serta faktor-faktor yang mempengaruhi penetapan strategi sebagaimana paparan diatas. Dan kaitanya dengan tesis ini adalah kepala kantor harus memiliki strategi dalam menjalankan tugas-tugas organisasi. Tentunya dalam merumuskan strategi kepala kantor tidak terlepas dari kaidah-kaidah teoritis yang dirumuskan oleh para ahli manajemen sebagaimana disebutkan diatas.

Sebab terbitnya Peraturan Menteri Agama Nomor 2 tahun 2012 tentang pengawas Madrasah dan Pengawas Pendidikan Agama Islam pada sekolah. Khususnya pasal 19 ayat 1 dan 2 yang dipertegas lagi dalam SK Dirjen Pendidikan Islam Nomor 2001 tentang pedoman pengawas. mengamanatkan adanya tanggung jawab pembinaan oleh Kementerian Agama Kabupaten/Kota. Maka diperlukan strategi dalam implementasi kebijakan program tersebut.

Maka Kementerian Agama Kabupaten, khususnya Kementerian Agama Kabupaten Bangka Tengah dapat mengelola sumberdaya yang ada, baik intern maupun ekstern, serta memperhatikan keadaan lingkungan sosial dapat menentukan sebuah kebijakan adanya kegiatan pembinaan pengawas PAI sesuai dengan karakter dan kemampuan manajerialnya. Kegiatan pembinaan pengawas PAI tidak terlepas dari aspek-aspek manajemen organisasi. Oleh karenanya diperlukan sebuah perencanaan yang baik guna mendapatkan strategi organisasi efektif dan efisien yang kemudian dapat di implementasikan, dapat berjalan dengan baik, tercapai sasaran dan tujuan sesuai dengan perencanaan.

B. Implementasi

Pengertian

Dalam kamus bahasa Indonesia Implementasi diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan. Mengimplementasikan berarti melaksanakan atau menerapkan (Anwar, 2001 hlm, 181). Dibawah ini adalah pendapat beberapa tokoh tentang implementasi;

1. Menurut Afan Gaffar, Implementasi adalah merupakan suatu rangkaian proses kegiatan kebijakan publik setelah merumuskan tujuan dengan jelas. Sehingga rangkaian aktifitas itu dapat menghantarkan kebijakan publik itu membawa hasil atau manfaat sebagaimana yang diharapkan.
2. Sedangkan menurut Riant Nugroho Dwijoyowijoto, Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.
3. Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2012, hlm 21-25), menjelaskan bahwa implementasi pada dasarnya adalah merupakan kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para pelaku implementer dan dapat diterima dan dimanfaatkan oleh para kelompok (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Lebih lanjut dijelaskan pula, untuk memahami implementasi yang lebih baik dapat dilakukan dengan dua pendekatan. Pendekatan pertama, memahami implementasi sebagai suatu bagian dari tahapan proses atau siklus kebijakan (*part of the stage of the policy proces*). Pendekatan kedua, implementasi kebijakan dilihat sebagai suatu studi atau sebagai suatu bidang kajian (*field of study*).

Secara umum makna yang terkandung dalam kata implementasi sebagaimana paparan para ahli diatas paling tidak mengandung tiga komponen dasar, yaitu; (1) tujuan yang hendak dicapai, (2) sasaran yang spesifik, dan (3) cara mencapai sasaran tersebut. Cara mencapai sasaran inilah yang disebut dengan “*implementasi*”, kemudian diterjemahkan ke dalam program-program aksi, tidakan nyata dan proyek.

Implementasi kebijakan juga dapat mengandung logika *top-down*, maksudnya implementer menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit fokus dan khusus.

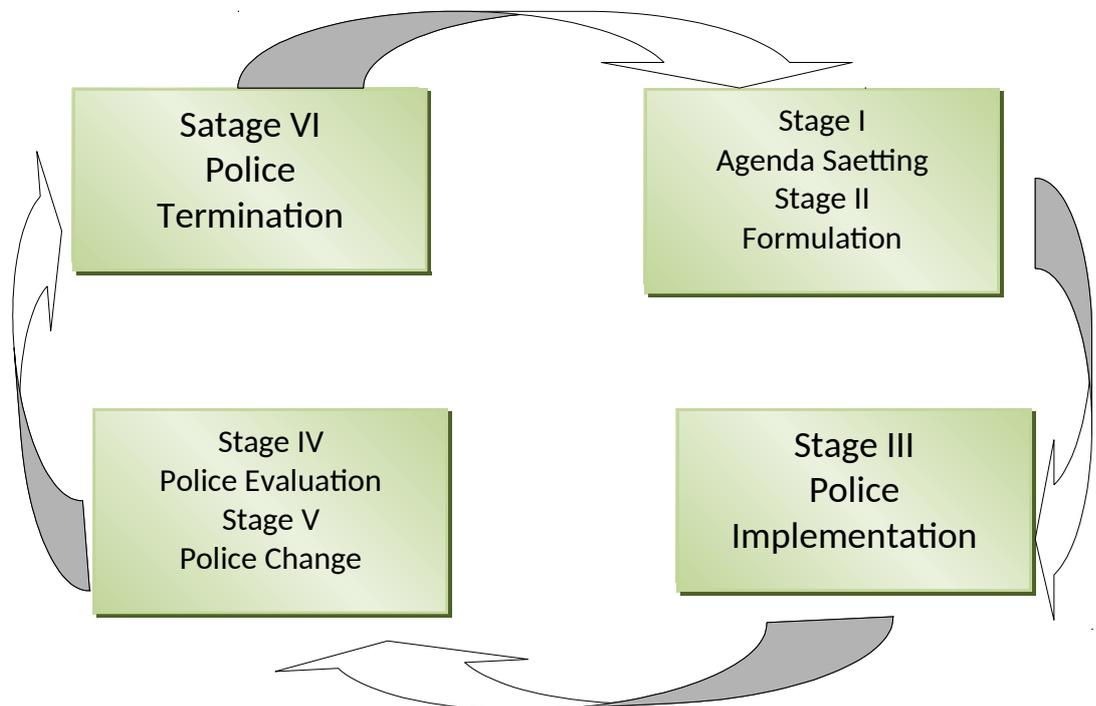
Sedangkan formulasi perumusan kebijakan mengandung logika *bottom up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan dan permasalahan yang muncul ke publik. Kemudian pembuat kebijakan mengakomodir tuntutan lingkungan, lalu diikuti dengan pencarian solusi atau pemilihan alternatif cara pemecahannya. Kemudian rumusan itu diusulkan untuk ditetapkan sebagai suatu kebijakan. Misalnya, rielitas jumlah pengawas PAI dilingkungan wilayah Kementerian Agama Kabupaten Bangka Tengah jauh dari ideal, belum lagi secara geografis letak antar sekolah saling berjauhan. Permasalahan ini tentu harus segera dipecahkan dan mendapat solusinya. Sebab eksistensi pengawas sangat mempengaruhi kualitas pendidikan disuatu wilayah tugasnya.

Dari penjelasan para pakar diatas, dapat diperoleh suatu gambaran bahwa, arti implementasi adalah merupakan tahapan-tahapan kegiatan program yang telah ditetapkan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dapat juga berupa rangkaian kegiatan yang bermanfaat terhadap kelompok sasaran sehingga tujuan program dapat tercapai dengan baik

Proses Implementasi

Implementasi merupakan salah satu langkah dari beberapa tahapan proses organisasi dalam mencapai tujuan organisasi/lembaga. Maka implementasi menjadi bagian yang sangat penting dari strategi lembaga/organiasi dalam menata tahapan-tahapan atau langkah-langkah yang ditempuh orgaganiyasi/lembaga. Tanpa implementasi, suatu kebijakan hanyalah sekedar sebuah dokumen administrasi yang tak mempunyai arti dan makna. Dalam kehidupan masyarakat (sasaran), kebijakan-kebijakan hanya berupa rencana yang tak pernah terwujud.

Implementasi merupakan tahapan ketiga dari perumusan kebijakan. Tahapan *pertama*, Agenda setting. Suatu kebijakan publik dimulai dari timbulnya masalah yang menuntut pemerintah untuk cepat menyelesaikannya. Pada tahap ini juga sering disebut tahapan politis karena membutuhkan dukungan dan peranan semua pihak yang terkait. *Tahap kedua*, formulasi kebijakan yang merupakan proses merumuskan dan menyusun rencana dan metode untuk menyelesaikan masalah. *Tahap ketiga*, implementasi dan *tahap ke empat* evaluasi serta *kelima* penyempurnaan (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012 hlm. 22-23). Keterkaitan antara tahap satu dengan yang lainnya bila dibuat diagram alur sebagai berikut;

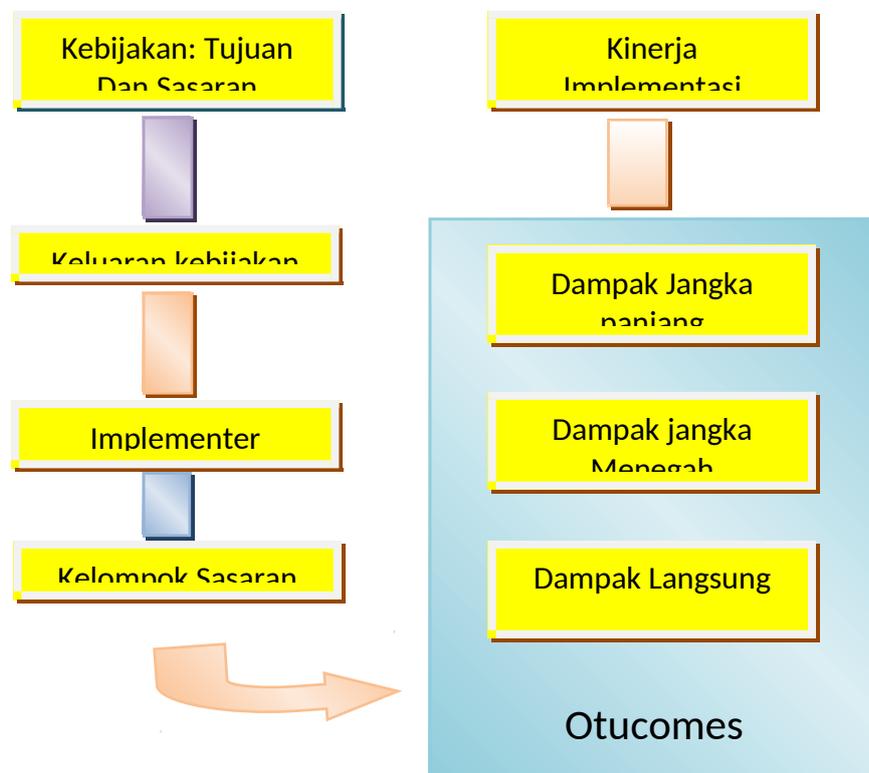


Gambar.2.5. *Proses perumusan Kebijakan Lester dan Stewart (2005) dalam Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastutin 2012 hlm.23.*

Selanjutnya, dijelaskan pula bahwa cara melihat keberhasilan suatu implementasi hendaknya tidak terfokus dalam salah satu perspektif saja, tetapi merupakan suatu yang amat kompleks. Keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya diukur dari kepatuhan para implementer dalam arti sempit yaitu kepatuhan para

implementer dalam melaksanakan kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan tetapi juga hasil yang dicapai setelah melewati prosedur SOP (*Standar Operating procedure*) implementasi dijalani dengan benar. Dalam upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan tersebut (Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti 2012 hlm. 89-72).

Proses implementasi berangkat dari adanya suatu kebijakan atau program. Untuk mencapai tujuan yang tersebut dalam program atau kebijakan memerlukan masukan-masukan kebijakan (*policy input*) yang berupa anggaran. Input berupa anggaran akan diolah menjadi keluaran kebijakan (*policy output*). Proses panjang tersebut jika digambar sebagai berikut;



Gambar.2.6. Proses Implementasi Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti.

Lebih spesifik Sukanto Reksohadiprodjo (2010, hal. 3), menyebutkan proses implementasi mencakup beberapa hal diantaranya;

1. Pembentukan struktur organisasi;

2. Pengisian/penyusunan organisasi dengan staf (SDM);
3. Staf tersebut harus cakap, kompeten dan kapabel (memiliki skill yang cukup) agar bertindak secara profesional;
4. Staf/personalia harus mengikuti sistem dan prosedur organisasi;
5. Pimpinan dapat menjalankan gaya kepemimpinan sesuai dengan situasi dan kondisi;
6. Para anggota organisasi perlu menghayati nilai-nilai dan budaya atau unsur perekat organisasi lainya agar dapat bersatu dalam satu kesatuan tujuan.

Dalam hal ini Stoner dan Freeman (dalam Wahidmurni 2007, hlm.7-8) menjelaskan seberapa jauh organisasi mencapai tujuannya dan memenuhi kebutuhan masyarakat tergantung baik tidaknya manajer organisasi tersebut menjalankan pekerjaanya. Pengelolaan organisasi yang profesional menuntut adanya sistem pertanggungjawaban yang baik dan informasi yang relevan yang dapat diandalkan guna mengambil keputusan, perencanaan maupun pengendalian.

Oleh karena manejer/pemimpin organisasi merupakan posisi kunci dalam suatu organisasi, tuntutanya adalah memiliki profesionalisme, menguasai aspek manajerial sesuai dengan posisi dan eksistensi organisasi. Selain itu juga harus memiliki kemampuan (*ability*) intelektual kemampuan fisik yang mendukung.

Kemampuan intelektual berkaitan dengan kecepatan (1) kemahiran berhitung, (2) pemahaman verbal, (3) kecepatan konseptual, (4) penalaran induktif, (5) penalaran deduktif, (6) visualisasi rungan dan (7), ingatan. Sedangkan kemampuan fisik adanya keterjaminan melakukan tugas-tugas yang menuntut stamina, kecekatan dan kekuatan. Jadi kedua unsur itu harus mendukung dan menyatu dalam diri seorang menejer/pemimpin.

Dari penjelasan para ahli sebagaimana paparan diatas dapat disimpulkan bahwa proses implementasi paling tidak mencakup beberapa hal diantaranya; pembentukan

struktur/personil, pembagian tugas yang jelas antara pimpinan dan staf serta penganggaran dana.

Faktor-Faktor Pendukung, Penghambat Keberhasilan Implementasi

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Arpan siregar (2013), ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni: (1) karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*); (2) karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*); (3) variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementations*). Jika dijelaskan variabel-variabel itu sebagai berikut;

1. Karakteristik masalah (*tractability of the problem*)
 - a. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. Di satu pihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan tenaga guru dalam pendidikan, jalan berlobang. Di pihak lain terdapat masalah-masalah sosial yang sulit dipecahkan, seperti kemiskinan, pengangguran, korupsi dan sebagainya. Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan.
 - b. Tingkat kemajemukan kelompok sasaran. Ini berarti bahwa suatu program relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya homogen. Sebaliknya, apabila kelompok sasarannya heterogen, baik mengenai umur, tingkat pendidikan, status sosial, pekerjaan dan lain sebagainya maka implementasi program akan relatif lebih sulit, karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran program relatif berbeda pula.
 - c. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Sebuah program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi wilayah.

Sebaliknya, sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya tidak terlalu besar populasinya.

- d. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku masyarakat. Sebagai contoh, implementasi Undang-Undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sulit diimplementasikan karena menyangkut perubahan perilaku masyarakat dalam berlalu lintas.
2. Karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*)
 - a. Kejelasan isi kebijakan. Ini berarti semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan mudah diimplementasikan karena implementer mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan dapat menimbulkan multi interpretasi dalam implementasi kebijakan.
 - b. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis. Kebijakan yang memiliki dasar teoritis secara umum memiliki sifat yang lebih mantap karena sudah teruji, walaupun beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi.
 - c. Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut. Sumberdaya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staf untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program, yang semuanya itu perlu biaya.
 - d. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.
 - e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.

- f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan. Kasus korupsi yang terjadi di negara-negara dunia ketiga, khususnya Indonesia salah satu sebabnya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaan atau program-program
 - g. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat, relatif mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa terasing atau teralienasi apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di wilayahnya.
3. Lingkungan kebijakan (*nonstatutory variables affecting implementations*).
- a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik relatif lebih mudah menerima program pembaruan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian juga, kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi program, karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi modern.
 - b. Dukungan publik terhadap suatu kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya, kebijakan yang bersifat dis-insentif seperti kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) atau kenaikan pajak akan kurang mendapat dukungan publik.
 - c. Sikap kelompok pemilih (*constituency groups*). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara antara lain; (1) kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud mengubah keputusan; (2) kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak

langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislatif.

- d. Tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat dan implementor. Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan pelaksana harus memiliki ketrampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.

Sedangkan menurut Bambang Sunggono (1994, hlm. 149-153), beberapa faktor yang menjadi penghambat implementasi kebijakan antara lain;

1. Isi Kebijakan, Apa yang menjadi tujuan dari suatu kebijakan masih samar dan kurang terperinci, sasaran prioritas masih terlalu umum. Sehingga kebijakan yang akan diimplementasikan dapat menunjukkan kekurangan-kekurangan yang cukup berarti. Belum lagi keterbatasan sarana pendukung lainnya misalnya menyangkut waktu dan dana akan sangat mempengaruhi proses implementasi kebijakan.
2. Informasi, implementer dan sasaran harus dapat berjalan dengan baik dengan dukungan media komunikasi yang memadai, atau sasaran juga diperankan dalam kegiatan sosialisasi.
3. Dukungan, implementasi harus mendapatkan dukungan dana, sarana dan prasarana lainnya.
4. Pembagian Potensi, dalam implementasi harus dibarengi dengan pembagian tugas yang jelas. Dengan adanya struktur organisasi yang jelas akan terlihat masing-masing wewenang dan tanggungjawabnya.

Hal lain juga dikemukakan oleh Hogwood dan Gunn (1984 hlm. 239-245) dalam Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2012 hlm. 14-16) bahwa hambatan dan kegagalan dalam implementasi kebijakan publik antara lain;

1. Adanya hambatan eksternal diluar organisasi yang sulit dielakkan, misalnya, krissi moneter, bencana alam dan ini sangat sulit dikontrol oleh para implementer.
2. Waktu dan sumberdaya tidak mencukupi oleh karena banyaknya program secara bersamaan, atau tidak ada fokus terhadap program yang tengah dijalankan.
3. Kebijakan tidak dilandaskan pada pemikiran teoritik yang kuat antara hasil yang ingin dicapai dengan program. Sehingga terjadi kesalahan solusi dalam memecahkan masalah publik.
4. Hubungan sebab akibat antara kebijakan/program dengan hasil yang ingin diwujudkan tidak bersifat langsung, melainkan memerlukan waktu yang lama untuk mengetahui hasil suatu program.
5. Lembaga pelaksana (implementer) sangat tergantung oleh aktor lain (pihak ke 3) karena sutau kebijakan memerlukan dukungan sumberdaya yang memadai, baik finansial, teknologi, politik, informasi dan lain sebagainya.
6. Tidak atau jarangnyanya adanya kesepakatan umum antara pembuat kebijakan dengan para implementer terhadap tujuan kebijakan dan cara mencapainya. Pada umumnya para politisi melibatkan banyak aktor/impmeneter sehingga tujuan dari program atau kebijakan itu sendiri tidak jelas.
7. Jarang atau tidak adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna terhadap tujuan program, persamaan kepentingan, sarana komunikasi dan lain sebagainya.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa faktor penentu keberhasilan implementasi dapat dipengaruhi oleh adalah karakteristik masalah, karakteristik kebijakan, karakteristik lingkungan. Sedangkan yang dapat menjadi faktor penghambat keberhasilan implementasi program diantaranya; isi kebijakan yang masih samar, informasi, komunikasi serta waktu yang tidak cukup, tidak adanya daya dukung serta tidak adanya pembagian tanggung jawab yang jelas diantara bagian-bagiannya.

C. Pembinaan

Pengertian

Pembinaan menurut Carter V. Good dalam Oteng Sutisna (1985 hlm. 185) adalah segala tindakan yang digunakan untuk memberikan pemecahan masalah, baik dilakukan oleh diri sendiri maupun bantuan orang lain. Dalam Surat Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam Nomor 2001 tahun 2012 tentang Pedoman Pengawas Pendidikan Agama Islam (PAI) pada sekolah, menjelaskan bahwa pembinaan dapat diartikan sebagai upaya memelihara dan membawa sesuatu keadaan yang seharusnya terjadi atau menjaga keadaan sebagaimana mestinya. Atau dengan kata lain pembinaan dapat diartikan sebagai rangkaian upaya pendayagunaan sumberdaya untuk pengendalian profesionalisme semua unsur organisasi.

Pembinaan dilakukan dengan maksud agar kegiatan yang akan dan sedang dilaksanakan selalu sesuai dengan rencana dan tujuan yang telah direncanakan, dan pembinaan dapat dikatakan baik apabila pembinaan tersebut dilaksanakan dan mampu mengarahkan peserta untuk melaksanakan pekerjaan/tugasnya secara efektif dan efisien.

Dalam kegiatan manajemen birokrasi sering disatukan istilah pengawas dan kepengawasan yang dimaknai dengan pembinaan yang dilakukan oleh atasannya. Baik secara langsung maupun tidak. Kemudian berdasarkan buku Pedoman Rekrutmen Calon Pengawas (2004, hlm. 71-74) disebutkan bahwa pejabat yang bertugas melakukan pembinaan dan pengawasan adalah;

Pembinaan;

- a. Pembinaan secara nasional dilakukan oleh Departemen Agama Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam bersama sekretariat Jenderal Departemen Agama.
- b. Pembinaan secara khusus yang menyangkut substansi dilakukan oleh masing-masing direktorat bersama Biro Kepegawaian.
- c. Pembinaan tingkat propinsi dilakukan oleh aparat kantor Wilayah Departemen Agama di propinsi dalam hal ini Bidang Pendidikan Agama/ Pengurais/ Pendais/ Bimas dan Binbaga/ Bagian Sekretariat, sedangkan dalam tingkat Kabupaten/ Kota oleh Kantor Departemen Agama dalam hal ini Kasi Pendidikan Agama/ Kasi Pengurais/ Penyelenggara dan Kasubag TU.

Pengawasan

Pengawasan fungsional dilakukan oleh Inspektorat Jenderal Departemen Agama dan pengawasan melekat dilakukan oleh atasan masing-masing.

1. Ditingkat Kabupaten/ Kota yang menjadi sasaran pembinaan dan pengawasan adalah;
 - a. Pelaksanaan pengawasan Pendidikan Agama disekolah umum dan penyelenggaraan pendidikan di madrasah.
 - b. Pencapaian prestasi kerja pengawas Pendidikan Agama beserta bukti-bukti.
 - c. Hambatan, masalah dan kelemahan atau kesulitan yang terjadi dalam penerapan Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 118/1996 Tanggal 30 Oktober 1996 Tentang Jabatan Fungsional Pengawas Sekolah dan Angka Kreditnya Beserta Perangkatnya.
2. Ditingkat Tim Penilai dan penerapan angka kredit yang menjadi sasaran pembinaan dan pengawasan adalah;
 - a. Kuantitas dan kualitas tenaga, sarana dan prasarana
 - b. Proses penilaian prestasi kerja pengawas Pendidikan Agama dan penetapan angka kreditnya.
 - c. Kecepatan dan ketepatan dalam penyampaian informasi.

- d. Hambatan dan masalah, kesulitan dan kelemahan yang dihadapi dalam penerapan penilaian prestasi kerja pengawas Pendidikan Agama dan penetapan angka kreditnya.
3. Ditingkat pengelola yang menjadi sasaran pembinaan dan pengawasan adalah;
 - a. Pemahaman pengelolaan terhadap isi, makna adalah penerapan Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 118 tahun 1996 tanggal 30 Oktober 1996 beserta perangkatnya dalam menunjang atau yang berkaitan dengan tugas.
 - b. Kepekaan dan kecepatan para pengelola dalam menghadapi, menjanging dan mencari pemecahan masalah dalam hubunganya dengan penerapan keputusan MENPAN Nomor 118/199 beserta perangkatnya.

Prosedur dan Kegunaan Pembinaan dan Pengawasan

1. Pembinaan dan pengawasan dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang selama ini diperlakukan berdasarkan surat keputusan Menteri Agama dan MENPAN.
2. Pembinaan dan pengawasan digunakan untuk;
 - a. Memperoleh data dan informasi tentang pelaksanaan penerapan anngka kredit bagi pengawas pendidikan agama Islam sebagai bahan masukan bagi para pengambil keputusan untuk memecahkan masalah atau mengatasi kesulitan, hambatan serta kelemahan yang terjadi.
 - b. Mencegah terjadinmya kesalahan, penyalahgunaan dan hal-hal negatif dalam penerapan angka kredit bagi pengawas pendidikan agama baik oleh pengawas pendidikan agama maupun Ketua Kelompok Kerja Pengawas Pendidikan Agama, Tim Penilai/pejabat yang berwenang menetapkan angka kredit, maupun pengelola.

Tujuan Pembinaan

Tujuan umum dilaksanakan pendidikan dan latihan bagi PNS dilingkungan departemen Agama sebagaimana dalam Keputusan Menteri Agama Nomor 1 tahun 2003 tersebut adalah;

1. Meningkatkan pengetahuan, keahlian dan ketrampilan dan sikap pegawai untuk dapat melaksanakan tugas jabatan secara profesional yang dilandasi kepribadian dan kode etik sesuai dengan kebutuhan Departemen Agama.
2. Menciptakan aparatur yang berperan sebagai pembaharu dan perekat persatuan dan kesatuan bangsa.
3. Memantapkan orientasi sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi kepada pelayanan, pengayoman dan pemberdayaan masyarakat.
4. Menciptakan kesamaan visi, dinamika pola pikir, dan mengembangkan sinergi dalam melaksanakan tugas umum pemerintah dalam pembangunan di bidang agama demi terwujudnya pemerintahan yang baik dan bersih.
5. Memantapkan jati diri pegawai Departemen Agama yang berdasarkan pada komitmen, tanggung jawab, kejujuran, dan pengabdian profesi dalam melaksanakan tugas dalam jabatan masing-masing.

Selanjutnya, dalam kegiatan pembinaan pengawas PAI sebagaimana yang terdapat dalam Surat Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam Nomor 2001 Tahun 2012 Tentang Pedoman pengawas, menyebutkan bahwa tujuan pembinaan adalah;

1. Untuk meningkatkan wawasan dan pengetahuan kepengawasan guru PAI pada sekolah.
2. Untuk meningkatkan kompetensi kepribadian, supervisi akademik, evaluasi pendidikan, penelitian dan pengembangan, dan kompetensi sosial.
3. Untuk meningkatkan kinerja pengawas PAI pada sekolah agar memiliki kesadaran penuh penuh rasa tanggung jawab sebagai pengawas PAI. Pembinaan itu

dikategorikan dalam dua hal, yaitu pembinaan yang berkaitan dengan pengetahuan dan pembinaan yang berkaitan dengan kesadaran mental.

Oleh karena itu, untuk mewujudkan tujuan pembentukan kompetensi ideal sebagaimana disebutkan diatas, diperlukan Pendidikan dan Pelatihan PNS di lingkungan Departemen Agama. Berdasarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 2003 pentingnya Pendidikan dan laithan bagi PNS adalah untuk menciptakan sumberdaya manusia Departemen Agama yang memiliki kompetensi, peningkatan mutu, profesionalitas, sikap pengabdian dan kesetiaan pada perjuangan bangsa, negara dan agama, semangat kesatuan dan persatuans serta pengembangan wawasan melaluhi pendidikan dan latihan, yang merupakan bagian yang tak terpisahkan dari upaya pembinaan pegawai secara menyeluruh.

Tujuan utama adanya pembinaan adalah; *pertama*, pembentukan dan orientasi kegiatan organisasi yang efektif dan efesien. Artinya dapat menggunakan sumberdaya seminimal mungkin tetapi membuahkan hasil (target) yang telah ditetapkan dan tepat waktu sesuai rencana. *Kedua*, memaksimalkan hasil kinerja yang akan dicapai berdasarkan alokasi dana dan daya yang telah ditetapkan sebelumnya.

Ketiga, untuk meminimalisir terjadinya penyimpangan, penyelewengan dan pemborosan. *Keempat*, menyadari hakekat manusia yang jauh dari kesempurnaan, oleh karenanya sering khilaf dan lupa, atau terdapatnya kekurangan dalam hal ketrampilan dan pengetahuan dalam hal-hal kusus. *Kelima*, adanya hal-hal yang perlu diketahui dan ditaati terutama masalah penentuan standar hasil kerja, pengukuran hasil dan prestasi kerja serta koreksi terhadap penyimpangan.

Bentuk Kegiatan dan Frekuensi Waktu Pembinaan.

Berdasarkan buku petunjuk pelaksanaan pelatihan/penataran guru dan pengawas pendidikan agama Islam (PAI) yang dikeluarkan oleh Departemen Agama RI Tahun 2001, menjelaskan jenjang pelatihan/penataran sebagai berikut;

1. Pelatihan/penataran umum (pelatihan/penataran tingkat dasar)

Pelatihan/penataran ini dilaksanakan selama 120 jam atau 15 hari (diikuti bagi yang belum pernah mengikuti)

2. Pelatihan/penataran khusus (tingkat lanjut)

Pelatihan/penataran ini dilaksanakan selama 120 jam atau 15 hari, diikuti oleh guru/pengawas yang pernah mengikuti pelatihan/penataran tingkat dasar. Pelatihan/penataran ini bertujuan meningkatkan kompetensi dan profesi tenaga kependidikan. Jenis pelatihan/penataran khusus (lanjutan) ini adalah sebagai berikut;

a. pelatihan/penataran pengembangan pribadi (*personality building*)

b. pelatihan/penataran kurikulum; permata pelajaran.

c. pelatihan/penataran manajemen pembelajaran.

d. pelatihan/penataran pengembangan institusi (KKG, MGMP).

e. pelatihan/penataran evaluasi pendidikan.

3. Pelatihan/penataran khusus dalam bentuk workshop.

Pelatihan ini dilaksanakan 48 jam atau 5 hari dalam bentuk workshop/lokakarya di MGMP dan KKG. Pelatihan/penataran ini bertujuan untuk meningkatkan kemampuan profesi, terutama berkaitan dengan tugas sehari-hari di lapangan. Pelatihan/penataran ini bersifat *problem solving* terhadap kasus yang dihadapi di lapangan.

Pelaksana dan Tenaga Pembina

Berdasarkan buku petunjuk pelaksanaan pelatihan/penataran guru dan pengawas pendidikan agama Islam (PAI) yang dikeluarkan oleh Departemen Agama RI Tahun 2001, menjelaskan pelaksana dan tenaga pembinaan guru/pengawas sebagai berikut;

1. Departemen Agama Pusat
2. Departemen Agama Wilayah dan Daerah
3. Sekolah/instansi terkait lainnya
4. Perguruan Tinggi

Tenaga pembina terdiri dari tenaga pembina pusat dan daerah yaitu;

1. Pembina dari pusat, terdiri dari;
 - a. Pakar pendidikan dilingkungan Departemen Agama
 - b. Pakar pendidikan dilingkungan Departemen Pendidikan
 - c. Tokoh masyarakat

Dengan memberikan materi sebagai berikut;

- a. Kebijakan teknis visi, misi pembinaan pendidikan agama islam
 - b. Kurikulum
 - c. Proses belajar mengajar
 - d. Keterpaduan pelaksanaan pengembangan agama islam dengan pembangunan lainnya,
 - e. Quality control.
2. Pembina dari daerah, terdiri dari;
 - a. Pakar pendidikan dilingkungan Departemen Agama wilayah dan Daerah
 - b. Pakar pendidikan dilingkungan wilayah dan daerah Dinas Pendidikan
 - c. Pemerintah daerah setempat
 - d. Tokoh pendidikan agama Islam
 - e. Pakar pendidikan dari lingkungan perguruan tinggi.

Dengan memberikan materi sebagai berikut;

- a. Sinergi pendidikan agama Islam dengan pembangunan daerah
- b. Kapita selekta pendidikan agama Islam
- c. Penilaian pendidikan agama Islam
- d. Bimbingan dan penyuluhan
- e. Psikologi perkembangan
- f. Metodologi pengajaran
- g. Media pengajaran
- h. Pendalaman materi ajar.

Pelaksana Bertugas Menyelenggarakan

1. Praktek lapangan
2. Diskusi
3. Ujian

Materi Pembinaan

Kemudian dalam Surat Keputusan direktur Jenderal Pendidikan Islam Nomor 2001 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pengawas Pendidikan Islam pada Sekolah juga disebutkan bahwa materi pembinaan pengawas PAI pada sekolah meliputi ;

1. Kelompok Dasar
 - a. Pendidikan karakter bangsa (akhlaq mulia)
 - b. Kebijakan Kementerian Agama tentang kepengawasan.
 - c. Kebijakan tentang Kependidikan
 - d. Pembinaan kompetensi pengawas PAI pada sekolah
 - e. Pembinaan dalam pembentukan Pokjawas PAI
2. Kelompok Inti
 - a. Konsep dasar supervisi
 - b. Konsep dasar supervisi akademik

- c. Program supervisi akademik
 - d. instrumen supervisi
 - e. Laporan hasil supervisi
 - f. Tindak lanjut hasil kepengawasan
 - g. Penghitungan angka kredit jabatan fungsional guru dan pengawas PAI
 - h. Standar Nasional Pendidikan (SNP)
 - i. Pembinaan tentang tugas dan fungsi pengawas PAI pada sekolah
 - j. Model-model pembelajaran
 - k. Evaluasi pembelajaran
3. Kelompok Penunjang
- a. Pengembangan profesi pengawas
 - b. Sistem penjamin mutu pendidikan
 - c. Pembinaan dan pendampingan kegiatan ekstrakurikuler bagi guru PAI oleh pengawas
 - d. Pelatihan penelitian tindakan sekolah (PTS), penelitian Tindakan Kelas (PTK) dan KTI.

Sedang pembinaan pengawas PAI pada sekolah dapat dilakukan melalui;

1. Rapat koordinasi
2. Orientasi
3. Workshop
4. *In House Training* (IHT)
5. Seminar
6. Penilaian kinerja pengawas pembinaan keprofesionalan berkelanjutan (PK PKB)
7. Lokakarya
8. Studi banding
9. *In On Training*

