

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah salah satu negara yang berpenduduk terbesar di dunia. Dengan jumlah penduduk yang lebih dari dua ratus juta orang, maka pemerintahan yang berjalan akan makin kuat. Dimana dengan jumlah penduduk yang besar adalah modal bagi pemerintahan untuk menjalankan roda pemerintahan. Namun disisi lain, tanggung jawab pemerintah terhadap rakyat juga tidak dapat dikesampingkan. Kebutuhan mendasar manusia, seperti pendidikan, kesehatan, dan pangan menjadi prioritas pemerintah.

Bangsa Indonesia, tampaknya menyadari betapa pentingnya pendidikan untuk memperkuat posisi generasi di era globalisasi. Kita patut bersyukur karena APBN Indonesia mulai memberikan perhatian bagi dunia pendidikan. Tentu saja dengan APBN yang mulai berpihak kepada pendidikan, diharapkan persoalan-persoalan yang menyangkut kesiswaan, pengajaran dan birokrasi pendidikan dapat teratasi. Karena dalam UU Sistem Pendidikan Nasional jelas disebutkan tanggung jawab pendidikan ada pada pemerintah, swasta dan masyarakat itu sendiri.

Manusia membutuhkan pendidikan dalam kehidupannya. Pendidikan merupakan usaha agar manusia dapat mengembangkan potensi dirinya melalui proses pembelajaran, dan atau cara lain yang dikenal dan diakui oleh masyarakat. Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan dan ayat (3) menegaskan

bahwa pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan dan ketaqwaan serta akhlak yang mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang – undang.

Dalam Undang - Undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional. Pada bab II pasal 2 dan pasal 3 dijelaskan dasar dan fungsi, dan tujuan pendidikan, isi dari pasal tersebut yakni :

Pasal 2 :

“ Pendidikan Nasional berdasarkan Pancasila dan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “

Pasal 3 :

“ Pendidikan Nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, beilmu , cakap , kreatif dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab “¹

Sistem pendidikan di Indonesia mengalami pembaharuan yaitu digantinya UU no. 2 tahun 1989 dengan UU no 20 tahun 2003. hal ini disebabkan bahwa undang – undang no 2 tahun 1989 tentang Pendidikan Nasional tidak memadai lagi dan perlu diganti serta perlu disempurnakan agar sesuai dengan amanat perubahan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembaharuan sistem Pendidikan Nasional perlu disesuaikan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah sebagaimana diatur dalam Undang – Undang Republik Indonesia nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah mengamanatkan wewenang dibidang pendidikan ini menghadirkan tantangan dan peluang bagi pemerintah dan masyarakat didaerah untuk

¹ Undang – Undang Republik Indonesia NO. 20 tahun 2003 tentang Pendidikan Nasional

menyelenggarakan pendidikan sesuai dengan arah dan kebijakan pembangunan dan sistem pendidikan nasional.

Seperti disimpulkan tim teknis (1999) yang merumuskan platform pendidikan nasional pada jenjang dasar, desentralisasi pendidikan tidak bisa dipisahkan dari arah sistem penyelenggaraan negara atau sistem pemerintah daerah, dan sistem lainnya. Bahkan sistem pendidikan merupakan sub sistem dari sistem yang lebih luas tersebut. Karena itu mengingat arah sistem pemerintahan yang memberikan otonomi pada kabupaten / kota, maka tak bisa lain sebanyak mungkin wewenang dalam bidang pendidikan harus diserahkan kepada kabupaten dan bahkan sampai tingkat sekolah.

Kabupaten Purworejo sendiri mempunyai luas wilayah 1.034,8175 Km dengan batas wilayah sebelah Timur kabupaten kulon Progo (Prop DIY), sebelah Selatan Samudra Indonesia, sebelah Barat kabupaten Kebumen, sebelah Utara kabupaten Wonosobo. Kabupaten dengan penduduk mencapai 800.000 jiwa, merupakan satu dari 35 kabupaten di Jawa Tengah yang terbilang maju dalam hal pendidikan. Betapa tidak, tolak ukur masyarakat keberhasilan pendidikan ada pada tiga hal. Yakni, bagaimana perhatian pemerintah, bagaimana sarana prasarana pendidikan dan bagaimana kelulusan siswanya. Kabupaten Purworejo cukup mampu menunjukkan sebagai salah satu Kota Pendidikan di Jawa Tengah. Para lulusannya boleh dikata bisa bersaing dengan siswa-siswa dari daerah lain. Hal ini tak lepas dari potensi siswa dan perhatian pemerintah setempat dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan.

Kualitas pendidikan di Indonesia tak luput dari kualitas pengajar dan pola kepemimpinan yang efektif dan efisien . Dalam hal ini kebijakan pemerintah sangat berperan penting dalam mengelola menejemen pendidikan. Menemejen pendidikan

tak lepas dari peran seorang kepala sekolah. Diharapkan kepala sekolah mampu memimpin secara efektif dan efisien sebagai pemimpin pendidikan.

Penulis sengaja mengambil contoh Kota Purworejo dalam penulisan Skripsi, sebab penulis menilai Kabupaten Purworejo telah berhasil mengangkat kotanya melalui dunia pendidikan. Dilihat dari jumlah guru yang cukup signifikan guru SD yang PNS berjumlah 7047 dari 606 SD, guru SMP yang PNS maupun non PNS berjumlah 2414 dari 55 SMP, jumlah guru SMA yang PNS maupun non PNS 2115 dari 93 SMA dan guru TK yang PNS maupun non PNS berjumlah 1043 dari 406 TK.²

Penulis akan membawakan tema Kebijakan Seleksi dan Promosi Kepala Sekolah karena penulis tertarik dengan kebijakan kepala sekolah dalam menjalankan sistem pendidikan. Sehingga sekolah-sekolah tersebut mampu mengantarkan siswanya ke jenjang berikutnya sesuai dengan kemampuan masing-masing. Juga penulis merasakan bahwa hubungan sekolah dan peran serta masyarakat setempat sangat baik. Hal itu tentu saja tak lepas dari figur kepala sekolah yang mampu melibatkan secara aktif masyarakat untuk ikut memajukan pendidikan di wilayahnya.

Kepemimpinan menurut Drs Marjiin Syam adalah

Keseluruhan tindakan guna mempengaruhi serta menggiatkan orang dalam usaha bersama untuk mencapai tujuan atau definisi yang lebih lengkap dapat dikatakan bahwa kepemimpinan adalah proses pemberian jalan yang mudah yaitu fasilitas dari pada pekerjaan orang lain yang terorganisir dalam organisasi formal yang telah ditetapkan.³

Dari pengertian diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa kepemimpinan Dinas Pendidikan merupakan kemampuan untuk menggerakkan pelaksanaan pendidikan untuk, mencapai tujuan pendidikan. Kepemimpinan diatas adalah

² Rekap data jumlah Guru dan Sekolah Dinas Pendidikan Kabupaten Purworejo Tahun 2005

³ Marjin Syam, *Kepemimpinan Dalam Organisasi*, hal 11

kebijakan dari Dinas Pendidikan dalam proses promosi pegawai dan seleksi kepala sekolah.

Seleksi dan promosi kepala sekolah yang terjadi di kabupaten Purworejo selama ini masih seperti kabupaten – kabupaten yang lainnya. Dalam hal seleksi dan promosi kepala sekolah , pemerintah masih sangat berperan dan dinas pendidikan kabupaten hanya sebagai fasilitator, padahal seharusnya apapun yang bersangkutan dengan pendidikan sudah menjadi tanggung jawab dinas pendidikan belum sesuai dengan Surat Keputusan Bupati nomor 6 tahun 2004 tentang Penjabaran Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pendidikan Kabupaten Purworejo.

Dalam pengangkatan Kepala Sekolah, Dinas Pendidikan tidak dapat memutuskan karena dinas harus mengusulkan terlebih dahulu kepada pemerintah daerah (bupati/walikota) siapa yang akan menjadi calon kepala sekolah dan menunggu keputusan (SK) dari bupati turun. Dengan proses birokrasi yang terlalu panjang tersebut mengakibatkan keterlambatan dalam pengisian kepala sekolah pada sekolah yang belum mempunyai kepala sekolah. Tentu saja birokrasi tersebut sangat dipengaruhi dengan sistem pemerintahan kabupaten yang saat ini menerapkan pola Otonomi Daerah. Otonomi daerah merupakan suatu sistem dimana daerah berwenang menentukan sendiri persoalan keuangan/anggaran dan aparatur. Persoalan aparatur tentu saja bupati atau wali kota dalam hal ini sebagai pemegang kekuasaan birokrasi tertinggi di Pemkab atau Pemkot.

Sehingga hak-hak penataan aparatur di suatu dinas atau satuan kerja, tetap harus melalui keputusan bupati. Hal ini sangat dirasakan oleh Dinas Pendidikan. Dimana Dinas Pendidikan sebetulnya adalah dinas yang *paling berhak* atas penataan aparaturnya, termasuk menentukan promosi dan pengangkatan kepala sekolah.

Paling tidak, semua data tentang tenaga pengajar dan perjalanan karir serta SDM tenaga pengajar, semua ada di ditangan Dinas Pendidikan. Sehingga idealnya promosi dan pengangkatan seorang kepala sekolah adalah tanggung jawab penuh Dinas Pendidikan.

Dengan adanya seleksi dan promosi kepala sekolah tentu selain untuk peyegaran dimana sekolah perlu kepala sekolah yang dapat menjadikan sosok pemimpin administrasi serta sosok yang patut ditauladani. Tak hanya itu, diharapkan penataan terhadap para kepala sekolah diharapkan mampu memberikan semangat pendidikan yang berkait langsung dengan kemampuan sekolah dalam meningkatkan kualitas pendidikan para siswanya.

Dari uraian di atas maka penulis mengangkat judul “IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN PURWOREJO TENTANG SELEKSI DAN PROMOSI KEPALA SEKOLAH TAHUN 2004-2005 “

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah kebijakan pemerintah Kabupaten Purworejo tentang seleksi dan promosi kepala sekolah tahun 2004 – 2005 ?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kebijakan pemerintah Kabupaten Purworejo tentang seleksi dan promosi kepala sekolah tahun 2004 – 2005?

C. Kerangka dasar teori

1. Organisasi pemerintah daerah

Organisasi dapat dipahami secara mudah sebagai satu wadah dimana sekelompok orang yang memiliki tujuan berkumpul atau meningkatkan dirinya dalam wadah itu dan kemudian diadakan pembagian tugas dan pekerjaan .dalam kaitannya dan eksistensinya atau keberadaan dan kehidupan suatu organisasi disuatu tempat, pada umumnya orang akan memperhatikan beberapa ciri atau unsur penting yang ada dalam organisasi.

Organisasi menurut JM Pfiffner dan KP Shewood dalam bukunya “*Administratif organization* “ adalah sebagai berikut :

Organisasi adalah pola jalan tempat sejumlah besar manusia yang turut serta dalam suatu kompleksitas tugas, menghubungkan dirinya satu sama lain dalam kesadaran, pembentukan dan pencapaian tujuan bersama yang disepakati denan sistematis.⁴

Menurut Soetarto organisasi dapat didefinisikan sebagai berikut⁵ :

1. Organisasi dalam arti badan adalah sekelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan atau beberapa tujuan tertentu.
2. Organisasi dalam arti bagan atau struktur adalah gambaran skematis tentang hubungan-hubungan, kerja sama dari orang-orang dalam rangka usaha mencapai tujuan .

Fungsi atau tujuan dalam suatu organisasi merupakan unsur pokok dari suatu organisasi disamping unsur lain. Fungsi sama artinya dengan tujuan, dan maksud, menurut WJS Poerwodarminto. Fungsi merupakan kegunaan dari kegiatan yang

⁴ JM Pfifne dan Shewood *Administrative Organization* 1960, dikutip dari manajemen Organisasi Drs Abdul Syani (Jakarta PT Bina Aksara) hal 21

⁵ Sutarto dikutip dari *Manajemen Organisasi* Drs Abdul Syani Jakarta PT Bina Aksara 1980 hal 22

dilakukan oleh suatu subyek kepada obyeknya⁶ Yang dimaksud dengan subyek disini dengan subyek disini adalah organisasi atau pemerintah, sedang obyek disini adalah penerima manfaat organisasi tersebut seperti masyarakat.

Jadi dapat disimpulkan disini bahwa pengertian fungsi pengetahuan fungsi organisasi adalah maksud atau tugas tertentu dari organisasi yang akan dan dapat diberikan oleh suatu organisasi (subyek) kepada penerima manfaat (obyek). Jadi yang dimaksud dengan fungsi organisasi pemerintah daerah adalah tugas atau kegiatan yang akan dan dapat dilakukan oleh subyeknya disini adalah pemerintah dalam hal ini adalah badan kepegawaian daerah dan diberikan kepada obyeknya bisa guru - guru sebagai penerima manfaat.

Berdasarkan pengertian-pengertian tentang organisasi tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa organisasi adalah sekumpulan orang-orang yang melakukan tugas - tugas yang berbeda, bekerja sama yang dikoordinir untuk mencapai tujuan tertentu dari organisasi tersebut. Jadi organisasi diharapkan dapat menjamin tujuannya tercapai.

2.Manajemen dan Seleksi dan Promosi Sumber Daya Manusia (SDM)

a. Manajemen Sumber Daya Manusia (SDM)

“ Sumber Daya Manusia harus didefinisikan bukan dengan apa yang sumber daya lakukan tetapi apa yang Sumber Daya Manusia hasilkan “
David Ulrich

SDM merupakan kemampuan yang dimiliki oleh manusia baik yang tampak maupun yang belum tampak. Sumber daya yang telah tampak apabila diasah akan sangat mempengaruhi kualitas seseorang. Sedangkan sumber daya yang belum tampak harus segera digali sehingga dapat dirasakan manfaatnya kelak.

⁶ WJS Poerwodarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka Jakarta 1984 hal 283

Pendapat lain mengatakan SDM merupakan kemampuan terpadu dari daya pikir dan daya fisik yang dimiliki individu. Perilaku dan sifatnya ditentukan oleh keturunan dan lingkungannya. Sedangkan prestasi kerjanya dimotivasi oleh keinginan untuk memenuhi kepuasannya.⁷

SDM dipandang semakin besar peranannya bagi kesuksesan suatu organisasi menyadari bahwa unsur manusia dalam organisasi dapat memberikan keunggulan bersaing.⁸ Oleh karena itu manusia sebagai unsur SDM telah memberikan serta mempengaruhi kesuksesan dan persaingan dalam suatu organisasi.

Hal-hal yang berkaitan dengan manajemen SDM atau aktifitas SDM meliputi 6 kebijakan utama⁹ yakni 1) *organizational design*, 2) *staffing*, 3) *reward system, and benefits, compliance*, 4) *performance manajemen*, 5) *employee and organization development* dan 6) *communication and public relation*

Organization design meliputi rencana tugas - tugas pekerjaan yang didasarkan pada interaksi orang, teknologi, dan tugas - tugas yang disusun dalam konteks dan kerangka misi, dan rencana-rencana strategis organisasi. Kegiatan-kegiatan manajemen SDM dalam pola organisasi ini misalnya perencanaan SDM, analisis jabatan, restruktur organisasi, pola pekerjaan, komputerisasi, dan system mesin kerja.

Setelah struktur organisasi dan jabatan-jabatan telah secara jelas dan definitif disusun, kemudian menata pemanfaatan pengetahuan, keahlian, dan kecakapan. Dalam hal ini berarti melakukan staffing atau memposisikan para karyawan dalam organisasi. Hal ini meliputi rekrutmen orientasi pekerja dari organisasi. Dalam

⁷ Melayu S.p Hasibuan *Manajemen SDM*, Bumi Aksara, Jakarta 2001 hal 241

⁸ Linda Gratton, *New Rules o HR Startegy*, HR Focus, Juni 1998, hal 13-14

⁹ Ulung Pribadi, *Analisis Teoritik Manajemen SDM di Sektor Publik*, Jurusan Ilmum Pemerintahan FISIPOL UMY, hal 118

memposisikan para karyawan diperlukan pula adanya tes wawancara, promosi dan seleksi.

Tujuan tes dan wawancara yang utama adalah untuk memperoleh dan menyatukan informasi mengenai kemampuan individu dan kecocokan dalam pekerjaan yang ada.

Ada tiga hal yang mempengaruhi proses wawancara yaitu¹⁰;

1. Sifat calon atau pelamar yang dapat mempengaruhi kesan pewawancara terhadap calon pelamar itu.
2. Sifat pewawancara itu sendiri yang berhubungan dengan karakteristik pribadi pewawancara. Dalam hal ini misalnya pendidikan dan moral pewawancara dapat mempengaruhi pembuatan keputusan terhadap hasil wawancara.
3. Keadaan atau situasi pada saat wawancara berlangsung.

Dari ketiga sifat tersebut sangat potensial menimbulkan bias dalam membuat keputusan dan sering menghasilkan penilaian yang keliru. ada dua bentuk bias dalam penilaian wawancara¹¹: pertama, *general rating* bias yaitu penyimpangan yang tidak adil berhubungan dengan kesan pewawancara terhadap pelamar. Kedua, *discriminatory bias* yaitu penyimpangan yang tidak adil dan tidak ada dasar aturannya karena berhubungan dengan penilaian umur, jenis kelamin, ras, dan cacat fisik.

Reward systems, benefit, and compllienc berkaitan dengan kemanfaatan dan penghargaan yang diterima pegawai. Ini misalnya berupa kompensasi kerja, penghargaan atas kerja yang diraih, bagi hasil organisasi, perawatan kesehatan

¹⁰ Ibid hal 64

¹¹ Ibid, hal 67

program-program hari tua, liburan dan pensiun. Di samping itu juga mencakup mengenai jaminan keamanan kerja dan akan mendapatkan pekerjaan.

Program-program *employee and organizational development* berkaitan dengan keahlian pegawai yang didasarkan kebutuhan pegawai dan organisasi. Kegiatan pengembangan meliputi pelatihan perencanaan pengembangan karir dan program retirement.

Di dalam manajemen SDM di sektor publik ditekan kan mengenai fungsi-fungsi kontrol dan adaptasi. Semua organisasi publik mesti memiliki metode-metode untuk mendapatkan pegawai, mengalokasikan pegawai pada pekerjaan yang tepat dan membagi tugas diantara para pegawai itu, mengembangkan pengetahuan, ketrampilan dan kemampuan mereka, dan memberi sanksi atau penghargaan terhadap hasil kerja mereka.¹²

Dalam wawancara ada dua petunjuk dijadikan pedoman. Pertama, petunjuk administratif, yakni menjelaskan aktifitas perencanaan dan penilaian. Petunjuk ini dibagi menjadi beberapa kategori umum yakni: tujuan, situasi, training. Petunjuk yang kedua adalah petunjuk prosedural. Dalam petunjuk ini yang harus diperhatikan adalah ; a) penilaian tidak termasuk pada faktor-faktor yang ukurannya valid, seperti kecerdasan, sikap pengetahuan atau kemampuan kerja, b) motivasi dan faktor interpersonal yang untuk performansi pekerjaan yang efektif, c) menghubungkan pertanyaan-pertanyaan dalam wawancara dengan analisis pekerjaan yang bakal diisi serta dihubungkan dengan tujuan-tujuan strategis organisasi. d) menghindari bahas yang bias, e) mengurangi jumlah informasi sebelum wawancara sebab dalam hal ini akan

¹² Ibid, hal 23

mempengaruhi hasil, f) memberi pertanyaan wawancara yang menuntut pelamar memberi respon secara terpaksa.

Dalam proses *staffing* yang meliputi rekrutmen, orientasi personal, seleksi personal, promosi, pengeluaran tenaga kerja. Dalam hal seleksi kepala sekolah ini yang digunakan hanya seleksi dan promosi karena bukan rekrutmen tenaga kerja baru karena sifatnya mutasi dari guru menjadi kepala sekolah.

b. Seleksi dan promosi SDM

Seleksi dan promosi SDM pegawai atau personil adalah suatu proses mendapatkan dan menilai informasi tentang calon pegawai yang akan menempati jabatan tertentu. Proses ini mencakup keputusan-keputusan untuk menyaring calon karyawan baru maupun untuk promosi, mutasi atau pensiun bagi karyawan lama.¹³

a. Tujuan dan seleksi promosi

Tujuan seleksi dan promosi harus dirujuk pada beberapa nilai yang harus dikembangkan di organisasi publik. Nilai-nilai ini ialah produktifitas organisasi, kualitas layanan yang diberikan oleh birokrat, responsivitas birokrasi terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat dan akuntabilitas pegawai terhadap segala tindakannya.

b. Tahapan seleksi dan promosi

Tahapan seleksi dan promosi pegawai agar dapat naik jenjang ke jabatan yang lebih tinggi dilakukan dengan persyaratan-persyaratan tertentu.

¹³ Ibid, hal 71

Tahapan pengembangan dan evaluasi prosedur seleksi dan promosi menurut *Bernardin dan Russell* adalah :¹⁴

1. Analisa pelaksanaan tenaga kerja dan perencanaan identitas KASOCs (Knowledge,abilities,skilills,and othe characteristic)
2. Pengembangan strategi rekrutmen.
3. Seleksi atau prosedur seleksi pemilihan kembali gagasan untuk penilaian pelamar dalam KASOCs:
 - a. Surat lamaran kosong,data biografi, persiapan wawancara.
 - b. Tes standar, kepribadian, motifasi/dorongan, psikologi.
 - c. Latar belakang, cek surat lamaran / SKCK, tes kesehatan
 - d. Tes kepribadian, pusat penilaian
 - e. Wawancara
4. Menentukan keabsahan dalam metode seleksi:
 - a. Keabsahan kriteria relatif
 - b. Pendapat ahli (keabsahan anggapan)
 - c. Keabsahan umum
5. Menentukan pertimbangan sistem untuk metode seleksi dan data keseluruhan.

Masalah penting seleksi pegawai, baik baru maupun seleksi untuk kepentingan promosi jabatan dalam organisasi, berkaitan dengan keadilan, *fairness*, bagi semua pegawai untuk mendapatkan kesempatan yang sama. Masalah ini ini berkaitan pula dengan masalah budaya politik patronase (patron – clien relationship) yang banyak berkembang di berbagai Negara. Di dalam budaya seperti ini seseorang mendapatkan penghargaan bukan karena prestasi yang cemerlang,akan tetapi oleh

¹⁴ H Jhon Bernadin and Joyce E. A Russel, *Human Resources Manajemen: An Eperientel Approach*, New York, Mcgraw-Hill. Inc. 1993 hal 211

karena ia adalah famili atau kawan dekat dengan atasannya ia memberi "upeti" kepada atasannya. Jelas bahwa di dalam sistem seperti ini tidak diberlakukan mekanisme penilaian secara obyektif. konsekuensi yang lebih jauh adalah bahwa system atau organisasi bakal rusak karena praktek seperti itu.

Salah satu cara untuk mengatasi berkembangnya budaya patronase seperti itu, di dalam literature manajemen SDM disodorkan akan pentingnya *merit system*. System merit adalah suatu system dimana tindakan - tindakan berkaitan dengan SDM di dalam organisasi didasarkan pada kedalaman pengetahuan, kecakapan dan keahlian dan kemampuan yang dimiliki pegawai ataupun calon pegawai. Jadi di dalam merit variabel-variabel hubungan personal dan afiliasi politik harus dihilangkan.

System merit dicirikan dengan hal - hal sebagai berikut:¹⁵

1. Akses yang terbuka pada jenjang dan posisi pekerjaan
2. Penentuan secara kompetitif pada seleksi dan promosi
3. Alasan-alasan administrasi yang rasional lebih dikedepankan dari pada alasan politis
4. Netralitas politik, dalam artian tidak memperadukkan, antara kegiatan atau aktifitas-aktifitas dalam politik dengan usaha-usaha untuk meraih prestasi kerja dalam organisasi.

Beberapa faktor yang berkaitan dengan sitem merit¹⁶:

1. Perekrutmen sebaiknya dari individu yang berkualitas dari sumber-sumber yang ada dengan usaha yang keras untuk mencapai memperoleh tenaga kerja dari semua lapisan masyarakat, penyelesaian promosi kenaikan jabatan sebaiknya ditentukan semata-mata berdasarkan kemampuan yang relatif, pengetahuan skill,

¹⁵ Ulung Pribadi, Op Cit hal 78

¹⁶ Donald E Klingner and Jhon Nalbandian. *Publik Personal Manajemen : Context and strategis* second edition, new Jersey, prentice-Hall, Inc 1985 hal11

setelah persaingan yang adil dan terbuka yang menjamin bahwa semua menerima kesempatan yang sama.

2. Semua pegawai dan pelamar kerja seharusnya menerima perlakuan yang adil dan pantas dalam semua aspek tata personalia tanpa memandang keanggotaan politiknya, ras, warna kulit, agama, bangsa, jenis kelamin, status, usia atau kondisinya cacat, dan dengan memandang pribadi mereka dan hak-hak konstitusional.

3. Pembayaran / upah yang sama seharusnya diberikan untuk pekerjaan yang bernilai sama dengan pertimbangan yang pantas sektor swasta, dan insentif yang sesuai dan penghargaan seharusnya diberikan untuk prestasi yang unggul

4. Semua pegawai seharusnya mempertahankan standar integritas yang tinggi, tingkah laku, dan memperhatikan kepentingan publik.

5. Tenaga kerja seharusnya tetap digunakan secara efektif dan efisien.

6. Majikan seharusnya tetap menguasai basis kecukupan prestasi mereka, prestasi yang belum cukup harus dikoreksi, dan pegawai seharusnya dipisahkan, siapa yang tidak bisa atau tidak mau mengembangkan prestasi mereka, untuk memenuhi persyaratan standar.

7. Pegawai seharusnya diberikan pendidikan dan latihan yang efektif, dalam hal ini dimana pendidikan dan latihan tersebut akan menghasilkan prestasi individu maupun organisasi yang lebih baik.

8. Pegawai seharusnya:

a. Dilindungi terhadap tindakan kesewenangan, sikap pilih kasih atau paksaan untuk alasan pendukung politik

- b. Dilarang menggunakan wewenang jabatan atau pengaruh mereka untuk tujuan campur tangan dengan atau mempengaruhi hasil pemilihan atau nominasi pemilihan.
9. Pegawai seharusnya dilindungi terhadap tindakan balas dendam untuk penyingkapan yang sah menurut hukum atas informasi yang pegawai tersebut percaya atas bukti-bukti yang layak :
- a. Pelanggaran undang-undang, kaidah atau peraturan atau,
 - b. Salah urus, dana kotor, penyalahgunaan jabatan, atau bahaya besar khusus terhadap keselamatan dan kesehatan masyarakat (publik).

3. Kebijakan publik

Berbicara tentang kebijakan publik tidak terlepas dari masalah publik. Masalah publik adalah masalah yang mencakup dan berdampak pada kehidupan publik. Sedangkan kebijakan publik merupakan agenda publik yang dirumuskan oleh pemerintah yang merupakan tanggapan terhadap lingkungan atau masalah publik.

a. Pengertian kebijakan

Pengertian kebijakan menurut Heins Eulan dan Kenneth Prewit dalam buku “ pengantar kebijakan public “ Charles O Jones adalah :

Keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pergaulan (epotivannes) tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.¹⁷

Kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu yaitu dengan tindakan yang terarah.¹⁸

¹⁷ Charles O Jones, “*Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*”, PT Arja Grafindo Presada, Jakarta 1996. hal 47

Eulan dan Prewit juga mengamati bahwa kebijakan dibedakan dari tujuan-tujuan, niat-niat kebijakan dan pilihan-pilihan kebijakan. Untuk membedakan kebijakan umum misalnya:

1. Niat (*intention*) : tujuan-tujuan sebenarnya dari sebuah tindakan.
2. Tujuan (*goal*) : keadaan akhir yang hendak dicapai
3. Rencana dan usulan (*plan or proposal*) ; cara yang tepat untuk mencapai tujuan
4. Program-program cara yang disahkan untuk mencapai tujuan keputusan atau pilihan (*decision or choice*) : tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana melaksanakan dan mengevaluasi program.
5. Pengaruh (*effect*) : dampak program yang dapat diukur (yang dapat diharapkan dan yang tidak diharapkan yang bersifat primer atau yang bersifat sekunder).

Menurut Hog Wood dan Gum yang dikutip oleh Abdul Wahab kebijakan dapat diartikan sebagai berikut :

Kalau kita memandang kebijakan sebagai suatu proses maka pusat perhatian diberikan tahap-tahap atau aspek-aspek proses kebijakan tersebut mencakup isu-isu dan penyusunan agenda pemerintah, permasalahan dan isu-isu kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan program evaluasi dampak kebijakan, revisi kebijakan dan pengakhiran kebijakan.¹⁹

Menurut Mitah Toha terdapat empat macam model kebijakan yang terdiri dari:

1. Model institusional (model kelembagaan)

¹⁸ Hoogerwer, "Ilmu Pemerintahan", Erlangga, Jakarta, 1983, hal 4

¹⁹ Abdul Wahab, *Pengantar Analisa Kebijakan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hal 22

Kebijakan Negara sebagai hasil kerja lembaga pemerintah (eksekutif, legislatif, yudikatif) nasional dan lokal, model ini tergolong sangat sederhana

Ciri – ciri modal ini adalah :

- lembaga pemerintah memberi pengabsahan legitimasi.
- Public policy bersifat umum atau universal karena menyangkut seluruh warga Negara
- Hanya pemerintah yang dapat memonopoli kekuasaan

2. Model kepentingan

Dalam model ini individu berefiliasi (bergabung) pada kelompok, maka memaksa kepentingan pada pemerintah. Kebijakan merupakan equilibrium hasil persaingan kelompok tersebut.

3. Model elite

Dengan asumsi sebagai berikut :

- masyarakat terbagi dua golongan yaitu golongan elit dan non elit
- keduanya memiliki perbedaan yang kontras
- mobilitas atau pergerakan diri non elit ke elit yang telah menerima konsensus dasar saja yang dapat masuk dalam lingkungan penguasa.
- Golongan elite menggunakan konsensus tadi untuk mendukung nilai - nilai dasar dan sistem sosial
- Kebijakan tidak mencerminkan keinginan massa maupun preferensi elit.

4. Model rasional komprehensif

Model ini didasarkan pada konsep-konsep "*economic man*"

(manusia yang berekonomik) yang berkaitan dengan cost benefit. Dalam pembuatan kebijakan haruslah mencakup hubungan timbal balik dari perilaku kebijakan, individu atau kelompok yang mempunyai andil dalam suatu kebijakan.

Kebijakan merupakan serangkaian alternatif yang dibangun oleh para pengambil keputusan dalam rangka memecahkan suatu permasalahan, pedoman pelaksanaan, tindakan-tindakan tertentu dalam kerangka menindaklanjuti strategi yang dipilih, menentukan secara teliti tentang bagaimana strategi akan dilaksanakan.

b. Kebijakan Publik

S. DAVID Freeman secara retorik telah mempegunakan istilah tersebut untuk mencirikan kegagalan tindakan pemerintah sekaligus menyalahkan serta menuduh perusahaan-perusahaan minyak sebagai kambing hitam, kebijakan mereka adalah melakukan keuntungan depan kepentingan umum.²⁰ Dalam kenyataannya kata bijak sering digunakan dan dipertukarkan maknanya dengan tujuan, program, keputusan, hukum, proposal masukan dan maksud tertentu. Biasanya dalam hubungan atau kaitan teknis atau administratif tertentu. Mengenai pengertian kebijakan publik adalah merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tindak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah. Berkaitan dengan definisi kebijakan publik sebagai suatu tujuan tertentu atau serangkaian tindakan yang dilakukan oleh suatu pemerintah pada periode tertentu dalam hubungannya dengan subyek atau tanggapan pada suatu krisis.

²⁰ S. David Freeman Energi: The New Era (New York: Vintage Book, 1997) hal 4

c. Proses Kebijakan

Proses kebijakan adalah keseluruhan tindakan-tindakan yang dinamis sehubungan dengan persiapan penentu pelaksanaan, penelitian dan pengendalian suatu kebijakan.

Langkah-langkah dalam kebijakan adalah sebagai berikut:

- 1) Perumusan masalah kebijakan adalah suatu proses, tercakup di dalamnya antara lain mengenai masalah (kebutuhan/tuntutan) masyarakat yang mendapat tanggapan pemerintah untuk selanjutnya dituangkan dalam kebijakan yang digariskan.
- 2) Penyusunan agenda pemerintah. Menurut Coob dan Eldeer yang dikutip oleh Islamy mengartikan agenda pemerintah sebagai serangkaian hal-hal yang secara tegas membutuhkan pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah/otoritatif.
- 3) Pengesahan kebijakan. Menurut Anderson yang dikutip Islamy biasanya diawali dengan kegiatan *persuasion dan bargaining*. Persuasion diartikan sebagai usaha untuk menyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang sehingga mereka mau menerimanya sebagai suatu proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur atau menyelesaikan setidak-tidaknya sebagai tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak terlalu ideal bagi mereka.²¹

²¹ Irfani Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, 1991, hal 85



4) Pelaksanaan/implementasi merupakan suatu kebijakan yang memperkirakan bahwa pihak-pihak yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan perannya dengan baik, artinya pada pelaksana kebijakan harus mengetahui maksud dan tujuan tersebut.

5) Evaluasi kebijakan.

Menurut Charles O. Jones diikuti dari Islamy, evaluasi kebijakan adalah suatu aktifitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil progam pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi obyeknya: teknik-teknik pengukuran dan metode analisisnya.²²

d. Formulasi Kebijakan

a. Kebijakan atau Policy

Menurut Miftah Thoha, dalam arti luas policy mempunyai 2 (dua) aspek pokok antara lain :

1. *Policy merupakan praktikal social*, ia bukan even yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyaakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat.
2. *Policy adalah suatu peristiwa*, yang ditimbulkan oleh, baik mendamaikan 'claim' dari pihak-pihak konflik, atau untuk menciptakan 'intensif' bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak yang

²² Ibid, hal 113

ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut.

Dari dua aspek pokok tersebut dapat disimpulkan bahwa policy pada suatu pihak dapat berbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat untuk kepentingan masyarakat, di lain pihak policy merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan menimbulkan intensif.²³ Selain itu Carl J Friendrik mengatakan policy adalah :

“ it is essential for the policy concept that there be a goal objective or purpose “.

Artinya adalah : amat mendasar bagi konsep kebijakan terdapatnya suatu tujuan atau sasaran atau kebijakan.²⁴

Adapun Public Policy, menurut David Eston dapat dirumuskan sebagai berikut :

*“the authoritative allocation of value for the whole society but it turns out the only government can authoritatively act on the whole society and everything the government choosed. To do or not to do result for in the allocation of value”.*²⁵

Artinya : alokasi nilai otoritatif untuk seluruh masyarakat akan tetapi hanya pemerintah yang dapat berbuat secara otoritatif untuk seluruh masyarakat, dan semua yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan adalah hasil-hasil alokasi nilai tersebut.

²³ Miftah Thoha, *Dimensi- dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Press, 1993 hal 57-58

²⁴ CJ Friendrik, *Man and His Government*, New York, Mc Graw Hills, 1963, hal 70, dalam Thomas Understanding, *Public Policy*, 1998, hal 2

²⁵ Dafid Eston, *The Political System*, New York : Knof, 1953, hal 129

Dari beberapa pengertian kebijakan diatas dan dengan mengikuti paham bahwa kebijakan Negara itu harus mengabdikan bagi kepentingan rakyat banyak atau masyarakat, maka dengan demikian penulis dapat menyimpulkan :

“ Serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau orientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat “.

b. Formulasi Kebijakan Publik

Menurut Irfan Islamy, proses kebijakan melalui beberapa tahap sebagai berikut:

1. Perumusan Masalah Kebijakan

Negara tidak semua dalam masyarakat bisa menjadi *Public Problem*, disebut *Public Problem* bila masalah tersebut tidak dapat diatasi secara privat. Untuk menjadi *policy problem* (masalah kebijakan) suatu *Public Problem* perlu diperjuangkan untuk bisa ditanggapi.

2. Penyusunan Agenda Pemerintahan

Agenda pemerintahan adalah serangkaian hal-hal yang secara tegas membutuhkan pertimbangan aktif dan serius dari pembuatan keputusan yang sah. agenda pemerintah terdiri dari atas 2 (dua) hal :

- a. *Old item*, yaitu masalah yang lama dan tua.
- b. *New item*, yaitu masalah yang baru-baru ini timbul²⁶

3. Perumusan Usulan Kebijakan Negara

²⁶ Drs. M. Irfan Islamy, MPA, Prinsip – Prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Jakarta, Bumi Aksara 1991, hal 77 - 119

Merupakan kebijakan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan tersebut meliputi :

- a. Identifikasi alternatif
- b. Merumuskan alternatif
- c. Menilai alternatif
- d. Memilih alternatif

4. Pengesahan Kebijakan Negara

Hakikat pengesahan (legitinsi) adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama atas dasar prinsip ukuran umum, pengesahan kebijakan ini ada dua jenis yaitu :

- a. Pengesahan individu yaitu pengesahan kebijakan yang dilakukan oleh individu, contoh : pengesahan intruksi presiden
- b. Pengesahan kolektif yaitu proses pengesahan yang dilakukan secara kolektif, contoh : pada pengesahan peraturan daerah, keputusan desa, dan lain-lainnya.

C Faktor – faktor yang mempengaruhi kebijakan

Kepala sekolah merupakan pemimpin tertinggi dalam suatu lembaga pendidikan, untuk itu agar dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai kepemimpinan kepala sekolah ada baiknya dibahas terlebih dahulu mengenai pengetahuan kepemimpinan yang diungkapkan oleh para ahli, antara lain oleh George R terry. Berpendapat :

“ Kepemimpinan adalah hubungan yang ada dalam diri seseorang atau pemimpin, mempengaruhi orang lain untuk bekerja sama secara sadar dalam hubungan tugas untuk mencapai yang diinginkan pemimpin ”²⁷

²⁷ George R Terry, dalam Sutarto, *Dasar – dasar Kepemimpinan Administrasi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1986 hal 17

Pendapat Abi Sujak tentang kepemimpinan yaitu:

“Kepemimpinan adalah kemampuan untuk mempengaruhi, menggerakkan dan mengarahkan suatu tindakan pada diri seseorang atau sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu pada situasi tertentu”²⁸

Kesimpulan dari pendapat para ahli tersebut adalah, bahwa pada pokoknya kepemimpinan itu merupakan kemampuan untuk mempengaruhi orang lain, baik individu maupun kelompok untuk bekerja sama secara sadar dan mengarahkan keinginan-keinginan mereka sehingga tujuan organisasi bisa tercapai dengan baik.

Menurut Sutarto ada 4 macam pendekatan yang penting dalam pelaksanaan kebijakan tentang promosi dan seleksi kepala sekolah :

1. Pendekatan Sifat

Yaitu Pendekatan yang lebih mengarah pada keadaan pribadi seorang pemimpin dengan berbagi sifat yang dimilikinya, misalnya sifat fisik, kepribadian, intelegensi dan lain sebagainya. seperti yang disarankan oleh Keith Davis empat sifat yang perlu dimiliki oleh pemimpin, yaitu : Intelegensi.

- Kematangan dan keeluasaan pandangan sosial
- Motivasi dari dalam diri individu untuk berprestasi
- Mempunyai kemampuan untuk mengadakan hubungan antar manusia.

²⁸ Abi Sujak, *Kepemimpinan Manajer*, CV. Rajawali

2. Pendekatan Perilaku

Merupakan aplikasi dari tingkah laku atau perilaku seseorang pemimpin dalam keseharian untuk mempengaruhi bawahannya.

3. Pendekatan Kontigensi

Merupakan penjabaran dari keberhasilan seseorang dipengaruhi oleh instansinya, pemimpin dalam mencapai tujuan organisasinya

4. Pendekatan Terpadu

Pendekatan ini menunjukkan pada tata cara atau teori yang harus diterapkan oleh seorang pemimpin agar dapat dapat terlaksana kebijakan tentang promosi dan seleksi kepala sekolah.

Tiga tipe kepemimpinan menurut pendapat Max Weber yaitu :

a. Pemimpin Kharismatik

Dimana pemimpin ini memiliki kesaktian yang tidak ada pada orang lain, yaitu kesaktiannya ia dapatkan dari Tuhan atau dewa-dewa, pimpinan ini diakui oleh yang dipimpinnya selama ia masih memiliki kharisma.

b. Pemimpin Tradisional

Kepemimpinan ini didasarkan pada pengakuan akan tradisi yaitu didasarkan pada keturunan dengan pewaris kekuasaan.

c. Pemimpin Rasional

Pemimpin ini didasarkan pada pendidikan formal atau dengan kata lain melalui pendidikan formal, dimana yang dipakai sebagai ukuran dalam jabatan adalah ijazah yang dipunyainya.

Salah satu unsur yang harus dipenuhi dalam kepemimpinan adalah followership atau pengikut. Seseorang menjadi pemimpin karena ada beberapa orang berkehendak untuk mengikutinya yaitu bertindak sesuai keinginan pemimpin.

Followership menurut Jefta Leibo diklasifikasi menjadi 5 golongan yaitu:

a) Followership berdasarkan naluri

Terjadi beberapa pengikut dalam hal ini dikarenakan adanya dorongan pada mereka untuk menaruh kepercayaan pada seseorang mereka bersedia untuk bertindak tertentu yang dikehendaki orang yang mendapat kepercayaan.

b) Followership berdasarkan agama

Kepengikutan timbul karena beberapa orang memandang bahwa ada orang lain yang mempunyai kelebihan dalam bidang keagamaan.

c) Followership berdasarkan tradisi

Ini didasarkan karena kebiasaan secara turun temurun

d) Followership berdasarkan rasio

Timbul dikalangan orang-orang cendekiawan/pelajar yang terlihat adanya demokratis didalam mengambil keputusan

e) Followership bersarkan peraturan

Ini terlihat pada organisasi/kelompok-kelompok tertentu dimana hubungan antara orang yang satu dengan yang lain ditata menurut aturan-aturan tertentu

Budaya Politik

Budaya politik bukan merupakan suatu teori, ia hanya menunjuk suatu teori-teori. Ada beberapa ilmuwan politik yang telah menggunakan pendekatan budaya politik untuk membentuk teori, Lucian Pye dalam Denis Kavanagh misalnya

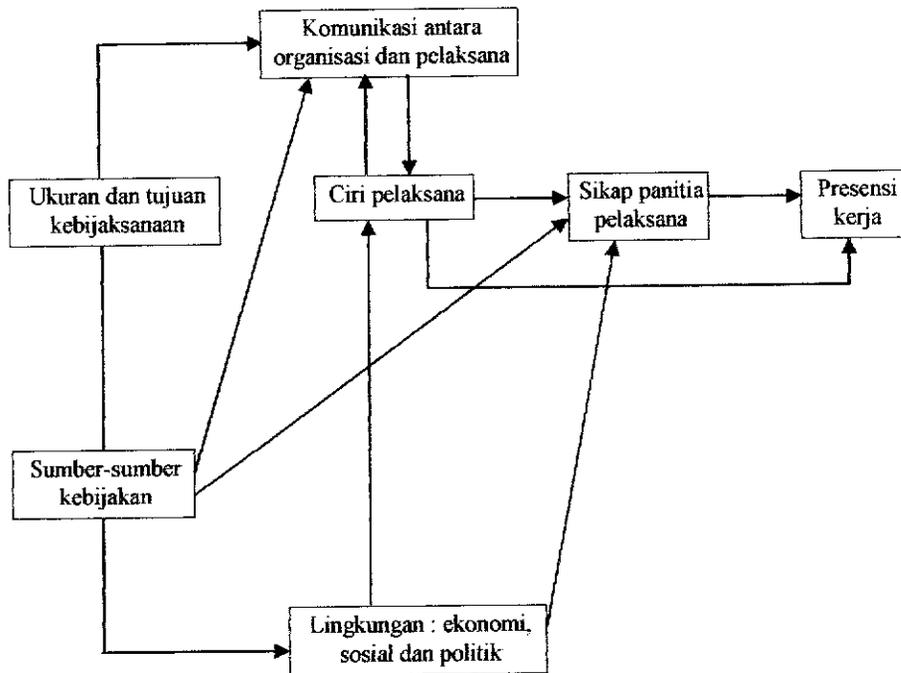
“ Memusatkan kajian pada tema pembangunan politik dengan memperbicangkan berbagai cara bagaimana budaya politik di negara-negara berkembang. Indikator-indikator kebudayaan politik suatu bangsa mencakup faktor-faktor seperti wawasan politik, bagaimana hubungan antar tujuan dan cara standar untuk penilaian aksi-aksi politik serta nilai yang menonjol bagi aksi politik “²⁹

e. Implementasi Kebijakan

Implementasi adalah sebuah proses yang bersifat dinamis yang dapat bervariasi pada permasalahan yang dengan demikian menimbulkan keraguan tentang adanya suatu versi ideal yang dapat diterima di setiap tempat dan setiap keadaan.

²⁹ Darmanto Jatman, 1986, *Sekitar Masalah Kebudayaan Alumni Jakarta*

Gambar 1.1 Model Implementasi Kebijakan



Sumber : D. S Van Meter Van Horn, The policy Implementation society 1975 hal 445-448.

Dalam proses implementasi tersebut pemerintah menginterpretasikan kebijakan menjadi program. Jadi program dapat dipandang sebagai kebijakan pemerintah karena dirumuskan oleh pemerintah karena itu membawa kepentingan para birokrat.

Casley dan Kumar (1987) menunjukkan sebuah metode dengan enam langkah untuk mengimplementasikan kebijakan secara rinci:

- Identifikasi masalah, pembatasan masalah yang kan dipecahkan

- Pengkajian hambatan alam pembuatan dalam pembuatan keputusan.
Analisa situasi politik dan organisasi yang dahulu mempengaruhi pembuatan kebijakan
- Kembangkan solusi-solusi alternatif
- Pantau terus umpan balik dari tindakan yang telah dilakukan guna menentukan tindakan yang perlu diambil berikutnya.

Menurut Grindle (1980), membagi faktor-faktor implementasi kebijakan menjadi dua kelompok yang mempengaruhi berhasil tidaknya suatu kebijakan :

1. Behubungan dengan isi (content) kebijakan
2. Behubungan dengan konteks lingkungan

Kedua faktor tadi dapat diketahui apakah public policy sudah berjalan dengan baik artinya sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai disamping itu diketahui faktor-faktor yang menghambatnya, sehingga perlu dicari strategi yang lebih lanjut yang dapat menentukan keberhasilan suatu kebijakan.

Variable – variable tersebut dirangkum dalam kategori:

1. *Tractability of the problem* (mudah tidaknya suatu masalah diselesaikan)
2. *Ability of statute to structure implementation* (kemampuan suatu perundang undang atau kebijakan menstruktur poses implementasi)
3. *Non statutoi variables affecting implementation* (variabel diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi)

-Van Meter dan Van Hom mengemukakan ada enam variable yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu:

- a. Standar dan tujuan kebijakan
- b. Sumber daya kebijakan.

- c. Komunikasi antar organisasi dan pelaksana kegiatan.
- d. Karakteristik kelas.
- e. Kondisi sosial
- f. Ekonomi politik serta posisi pelaksana

Lebih lanjut dijelaskan variable diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi :

- a. Kondisi sosial, ekonomi, teknologi,
- b. Dukungan publik.
- c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki oleh kelompok-kelompok.
- d. Dukungan dari pejabat atasan.
- e. Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksanaan

e. Evaluasi Proses Kebijakan

Arti evaluasi diungkapkan dari cara ia dikategorikan dalam pemerintahan yaitu : program kepada pemerintah, program yang sifatnya individual dalam hal dikembalikan kepada pemerintahan untuk pembahasan dan pertimbangan bagi pertimbangan selanjutnya.

Carol. H. Weiss mengamati evaluasi adalah sebuah kata elastis yang meliputi segala macam pertimbangan penggunaan kata ini dalam arti umum adalah suatu istilah untuk menimbang manfaat. Dengan demikian evaluasi adalah menilai manfaat dari proses serta program pemerintah.

Kegiatan evaluasi ini dalam beberapa hal mirip dengan pengawasan, pengendalian dan penyelesaian seperti kontrol dan pemantauan. Dalam evaluasi

kebijakan terdapat empat aspek mendorong evaluator untuk secara khusus mengevaluasi kebijakan, keempat aspek tersebut adalah :

- Proses pembuatan kebijakan
- Proses implementasi
- Konsekuensi kebijakan
- Efektifitas kebijakan

Pembuatan kebijakan banyak dilakukan oleh berbagai organisasi. Dalam hal pembuatan kebijakan-kebijakan yang berperan adalah administrator atau manajer organisasi, yang bertugas dalam merumuskan serangkaian langkah-langkah kebijakan untuk pencapaian tujuan organisasi.

Kebijakan publik memiliki arti yang berbeda dari kebijakan organisasi privat karena kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah. Kebijakan Negara memiliki kekuatan yang sah mengikat kepada seluruh anggota masyarakat dan dibuat dengan tujuan mensejahterakan kehidupan rakyat. Sehingga dapat ditegaskan bahwa tugas administrator publik bukan membuat kebijakan publik “ atas nama “ kepentingan publik tetapi benar-benar bertujuan untuk mengatasi masalah dan memenuhi keinginan serta tuntutan seluruh anggota masyarakat.³⁰

Bambang Sunggini, berpendapat bahwa :

“Menurut konsep demokrasi modern, kebijakan publik tidaklah berisi cetusan pikiran atau pendapat dari para pejabat Negara yang mewakili rakyat akan tetapi pendapat atau opini publik juga mempunyai posisi yang sama untuk tercermin (terwujud dalam kebijakan publik) setiap

³⁰ Drs M Irfan Islami, MPA, *Prinsip – prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta, Bumi Aksara 1991, hal 77 - 119

kebijakan publik harus selalu berorientasi pada kepentingan publik (public interest)”³¹

Terdapat banyak definisi kebijakan publik yang diajukan oleh para ahli Robert Eyestone mengatakan bahwa “secara luas” kebijakan publik adalah hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.³² Batasan kebijakan publik lainnya dikemukakan oleh William N Dum³³.

“Kebijakan publik merupakan pola ketergantungan pilihan-pilihan kolektif yang saling tegantung termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak yang dibuat oleh kantor atau badan pemerintah.”

M Irfan Islamy menyimpulkan kebijakan publik sebagai :

“Serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang memiliki tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat “³⁴

Pengertian kebijakan publik tersebut mempunyai implikasi sebagai berikut :

1. Kebijakan publik berupa penetapan-penetapan tindakan pemerintah
2. Kebijakan tidak hanya dinyatakan tetapi harus dilaksanakan dalam bentuk nyata
3. Kebijakan publik berbentuk suatu tindakan maupun keputusan untuk tidak melakukan sesuatu yang dilandasi oleh maksud dan tujuan tertentu
4. Kebijakan publik mencerminkan kepentingan seluruh anggota masyarakat

³¹ Sanggono, Bambang, *Hukum Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994

³² Robert Esyestin dalam winarno, Budi, *Teori Kebijakan publik*, Pusat Antar Universitas Study Social UGM, Yogyakarta, 1989

³³ Dum William N, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gajah Amda univesity Press yogyakarta, 1989, hal 132

³⁴ Islamy M Irfan, Op Cit, hal 20

Analisis kebijakan (*policy analysis*) adalah suatu aktifitas intelektual, yang praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan. Untuk menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan analisis, kebijakan meneliti sebab akibat, dan kinerja kebijakan serta program publik³⁵.

Analisis kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses pengkajian yang meliputi lima komponen informasi kebijakan (*policy Intentional component*) yang ditransformasikan dari satu ke lainnya dengan menggunakan lima prosedur analisis kebijakan (*policy analysis procedures*)³⁶.

Komponen-komponen informasi kebijakan yang terdiri dari masalah-masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan dan kinerja kebijakan ditransformasikan dari satu dengan yang lainnya dengan menggunakan prosedur analisis kebijakan terdiri dari perumusan masalah, peramalan, pemantauan, evaluasi dan rekomendasi. Proses pengkajian analisis kebijakan ini berorientasi pada masalah yang merupakan pusat kerangka kerja. Hasil analisis kebijakan hanya memuat pilihan kebijakan dengan jalan menyajikan tindakan-tindakan alternatif. Dengan demikian pembuat kebijakan akan dapat memperoleh gambaran tentang pilihan terbaik yang disesuaikan dengan kondisi yang dihadapinya.

D. Definisi Konseptual

a. Kebijakan Pemerintah

³⁵ Dunn William n, Loc Cip, hal 44

³⁶ Ibid, hal 112

Dalam hal ini pembuatan kebijakan yang berperan adalah administrator atau dinas, yang bertugas dalam merumuskan serangkaian langkah-langkah kebijakan untuk pencapaian tujuan organisasi.

b. Seleksi dan Promosi

Seleksi dan promosi SDM pegawai atau personil adalah suatu proses mendapatkan dan menilai informasi tentang calon pegawai yang akan menempati jabatan tertentu. Seleksi personil ini dianggap penting bagi organisasi untuk mendapatkan karyawan yang bukan hanya efektif dalam bekerja akan tetapi juga agar karyawan tidak melakukan perilaku yang konterproduktif seperti penyalahgunaan jabatan, kecelakaan kerja dan korupsi.

c. Formulasi Kebijakan

Suatu tahapan dimana proses pembuatan kebijakan dilakukan. Formulasi kebijakan yang berupa pembangunan dan sintesis alternatif-alternatif pemecahan masalah, pada dasarnya merupakan aktivitas konseptual dan teoritis.

E. Definisi Operasional

Adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur suatu variabel atau semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana cara mengukur suatu variabel untuk mempermudah penelitian. Menurut Koentjoroningrat yang dimaksud dengan definisi operasional adalah

“.....Usaha mengubah konsep yang berupa *contracts* dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain.³⁷

³⁷ Koentjoroningrat, *Metode -- metode penelitian Masyarakat*, PT Gramedia, Jakarta, 1994, hal 175

I. Kebijakan Pemerintah tentang Promosi dan Seleksi Kepala Sekolah

Kebijakan pemerintah tentang promosi dan seleksi kepala sekolah indikatornya :

1. Kriteria-kriteria dalam proses promosi dan seleksi :
 - a) Pendidikan formal
 - b) Pengalaman / Perjalanan Karir
 - c) Karakteristik Fisik
 - d) Prestasi
 - e) Karakteristik pribadi dan tipe kepribadian
2. Teknik-teknik dalam proses promosi dan seleksi
 - a) Formulir lamaran
 - b) Rekomendasi pengecekan referensi
 - c) Wawancara pekerjaan
 - d) Tes-tes seleksi
3. Tahap-tahap dalam proses promosi dan seleksi
 - a) Wawancara pendahuluan
 - b) Pengisian formulir lamaran
 - c) Wawancara
 - d) Tes seleksi
 - e) Pemeriksaan referensi dan latar belakang
 - f) Pemeriksaan fisik
 - g) Wawancara dengan penyelia
 - h) Keputusan pengangkatan

II. Faktor – faktor yang mempengaruhi Kebijakan tentang Seleksi dan Promosi Kepala Sekolah

Dari beberapa pendapat dari para ahli yang telah dikemukakan sebelumnya, maka dapat diambil beberapa faktor yang mempengaruhi Kebijakan tentang Seleksi dan Promosi Kepala Sekolah yaitu :

1. Faktor Politik.
 - a) Kedekatan dengan pejabat yang berwenang
 - b) Wawasan politik
 - c) Dukungan publik yang di atas
2. Faktor Pendidikan
 - a) Latar Belakang Pendidikan
 - b) Prestasi
 - c) Pengalaman / Perjalanan karier
3. Faktor Kepribadian
 - a) Kehidupan Sosial
 - b) Tingkah Laku
 - c) Agama
 - d) Kharismatik
4. Faktor Teknis
 - a) Kepangkatan / Jabatan
 - b) Usia
 - c) Seleksi Administrasi
 - d) Tes Tertulis

F. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk memberi masukan tentang kebijakan yang obyektif kepada pemerintah terutama pada Dinas Pendidikan Kabupaten Purworejo dalam proses seleksi dan promosi kepala sekolah agar dapat meningkatkan kualitas SDM.

G. Manfaat penelitian

a. Manfaat bagi Dinas Pendidikan Kabupaten Purworejo

Manfaat bagi Dinas Pendidikan Kabupaten Purworejo adalah agar pemerintah mampu memberikan kebijakan yang obyektif dan profesional dalam seleksi dan promosi kepala sekolah dalam rangka peningkatan kualitas SDM

b. Manfaat bagi peneliti

Manfaat bagi peneliti adalah agar peneliti dapat mengetahui bagaimana proses rekrutmen kepala sekolah yang tentu saja dapat mengetahui tentang kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan seleksi dan promosi kepala sekolah dalam peningkatan kualitas SDM.

H. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara utama yang dipergunakan untuk mencapai tujuan yang akan diteliti dengan cara menentukan terlebih dahulu jenis penelitian, lokasi penelitian, jenis data, unit analisa, teknik pengumpulan data dan teknik analisa data. Dengan adanya itu dapat mempermudah dalam melakukan penelitian.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah jenis deskriptif. Adapun pengertian deskriptif menurut Winarno Surahmad:

Penelitian deskriptif merupakan istilah yang umum yang mencakup berbagai titik deskriptif. Diantaranya peneliti menuturkan, mengklarifikasikan dan menganalisa data serta untuk memecahkan masalah-masalah yang sekarang ini dengan menggunakan teknik interview, observasi, survey dan questioner.³⁸

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini di laksanakan di Kabupaten Purworejo propinsi Jawa Tengah. Penulis memilih lokasi ini karena ingin mengkaji lebih dalam dimana telah disebutkan bahwa kualitas pendidikan di kabupaten tersebut dikategorikan cukup berkualitas dengan melalui Seleksi dan Promosi Kepala Sekolah.

3. Jenis Data

Dalam penelitian ini ada dua jenis data yaitu :

a. Data Primer

adalah data yang diperoleh langsung di lapangan melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terlibat langsung dengan penelitian ini.

b. Data sekunder

adalah data yang diperlukan untuk melengkapi data primer yang diperoleh dari lokasi dengan pengamatan dari catatan dokumen.

3. Unit Analisa

Unit analisa dalam penelitian ini adalah:

a. Kepala Dinas Kabupaten Purworejo

³⁸ Winarno Surahmad, Dasar dan Teknik Research Pengerttian Meteodologi Ilmiah, Tarsito Bandung, 1990, hal 139

- b. Staff Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Purworejo
- c. Staff dan karyawan Dinas Pendidikan Kabupaten Purworejo
- d. Beberapa Kepala Sekolah di Kabupaten Purworejo

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

a. Interview / Wawancara

Interview adalah merupakan cara untuk menjangkau keterangan dengan

Tanya jawab secara langsung. Sutrisno Hadi menjelaskan sebagai berikut :

Interview sebagai suatu proses Tanya jawab dimana dua orang atau lebih berhadapan-hadapan secara fisik yang satu dapat melihat muka yang lain dan mendengarkan dengan suaranya, tampak merupakan alat pengumpulan informasi yang langsung tentang beberapa jenis data sosial baik yang terpendam (latent) maupun manifest⁴⁰

Kemudian dijelaskan lagi tentang tentang fungsi interview yang pada dasarnya dapat dibagi 3 yaitu :

1.sebagai metode primer,2. sebagai metode pelengkap, 3. sebagai metode kriterium. Bilamana interview dijadikan satu-satunya alat pengumpulan data atau sebagai metode diberikan kedudukan yang utama dalam serangkaian metode-metode pengumpulan data lainnya, ia akan memiliki ciri sebagai metode primer. Sebaliknya jika ia digunakan sebagai alat untuk mencari informasi-informasi yang tidak dapat diperoleh dengan cara lain ia akan menjadi metode pelengkap.⁴¹

Menurut pendapat diatas jelaslah bahwa interview dapat dipakai sebagai metode utama atau pelengkap. Namun dalam penelitian ini penyusun menempatkannya sebagai metode utama dalam pengumpulan data.

b. Dokumentasi

Mengenai dokumentasi ini Winarno surakhmad memberikan pengertian sebagai berikut :

⁴⁰ Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, Jilid 2, andi offset, Yogyakarta,1992,hal 192

⁴¹ Ibid,hal.193

Pengertian dokumen sebagai laporan tertulis dari suatu peristiwa, yang isinya terdiri atas penjelasan dan pemikiran terhadap peristiwa itu ditulis dengan sengaja untuk menyimpan atau merumuskan keterangan mengenai peristiwa tersebut; dengan perumusan itu kita dapat memasukkan notula rapat, keputusan hakim, laporan panitia kerja, artikel majalah, surat-surat iklan, dan sebagainya kedalam pengertian dokumen.⁴²

Dengan uraian diatas dan kaitannya dengan masalah yang akan diteliti oleh penyusun, memakai dokumentasi apabila diperlukan untuk melengkapi data sekunder atau data umum.

Untuk mendapatkan data yang valid dan representatif, penyusun berupaya mengadakan "cross chek" atau membandingkan data yang penyusunan peroleh dari ketiga teknik pengumpulan data tersebut diatas. Karena seperti yang dikemukakan oleh Jalaludin bahwa "ancaman validitas seringkali terjadi pada penelitian yang akan menggunakan kuesioner atau wawancara. Jawaban responden seringkali tidak jujur."⁴³

Selain itu Winarno mengatakan bahwa :

Penyelidik harus waspada akan adanya kecenderungan sesuatu untuk (tanpa sengaja) membesar-besarkan suatu soal atau sebaliknya. Sehingga apabila jawaban telah masuk, penyelidik harus berusaha menguji ketelitian bahan-bahan tersebut.⁴⁴

Dalam kaitan dengan penelitian ini, untuk memeriksa keabsahan data, penyusunan membandingkan data hasil pengamatan (observasi) dengan hasil wawancara, membandingkan data hasil wawancara dengan

5. Teknik Analisis Data

Untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan agar sesuai dengan tujuan penelitian, maka metode analisa yang digunakan adalah metode

⁴² Winarno Surahmad, Op Cit , hal. 125

⁴³ Jalaludin Rakhmad, *Metode penelitian Komunikasi*, Remaja Karya, Bandung, 1984, hal. 172

⁴⁴ Winarno Surakhmad, Op Cit, hal. 102

analisa kualitatif dengan teknik wawancara (*in-depth interview*), dengan pertimbangan : pertama, menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda; kedua, metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan responden; ketiga, metode ini jauh lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama terhadap pola-pola dan nilai-nilai yang dihadapi.⁴⁵

Analisa data dalam penelitian dilakukan secara induktif dan interpretatif. Menurut Lexy J. Moleong, pendekatan interpretatif dalam ilmu sosial dimulai dengan pemahaman terhadap data dan fakta yang dikumpulkan dan kemudian dicoba menganalisis melalui pemahaman intelektual yang dibangun atas dasar pengalaman empiris.⁴⁶ Sejalan dengan asumsi itu, Winarno Surakhmad menyatakan bahwa teknik analisis data dalam penelitian kualitatif meliputi : pengumpulan data, penafsiran data, dan penyimpulan data.⁴⁷

Berangkat dari asumsi dua pemikiran itu, maka teknik analisa yang digunakan dalam penelitian ini meliputi tahapan sebagai berikut : **pertama**, pengumpulan data dilakukan dengan teknik dokumentasi atau penelitian kepustakaan, observasi, dan wawancara; **kedua**, problematika penilaian data dalam penelitian kualitatif pada umumnya menyangkut hasil validitas maupun obyektivitas. Untuk mengetahui dua kriteria tersebut dapat ditempuh melalui dua tahap :

- **mengkategorikan data yang dilakukan dengan system pencatatan yang relevan.**

⁴⁵ Lexy J moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Karya, Bandung, 1990, hal. 5

⁴⁶ Ibid, hal 4 -8

⁴⁷ Winarno Surakhmad, Op Cit, hal. 133

- Melakukan kritik atas data yang telah tersedia. Kritik ini diujukan untuk melakukan kontrol, apakah data tersebut sangat relevan digunakan. Maka untuk tahap penelitian data digunakan dengan pemahaman dan kemudian dilakukan kontrol atas data yang telah tersedia. Dengan cara kontrol ini diharapkan akan dapat diperoleh data yang relevan dengan penelitian yang akan dilakukan.⁴⁸

Ketiga, langkah interpretasi data pada dasarnya tidak berbeda dengan langkah penilaian data, tetapi satu tingkat di atasnya. Langkah ketiga ini membutuhkan keermatan yang harus dibekali seperangkat kerangka konseptual yang telah disusun. Dan yang terakhir dilanjutkan dengan penarikan kesimpulan dari pengumpulan dan interpretasi data, serta penarikan generalisasi.

⁴⁸ Hadari Nawawi, ' *Instrumen Bidang Penelitian Sosial* ' Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2990, hal. 63