

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

Bab kedua tesis ini berisi berbagai teori dan konsep yang digunakan sebagai rujukan berfikir dan analisis. Secara garis besar bagian tinjauan pustaka menguraikan teori dan konsep mengenai organisasi publik, institusi pendidikan, pendidikan (hakikat pendidikan, tujuan pendidikan, pendidikan sebagai suatu sistem, desentralisasi pendidikan, dan mutu pendidikan), mazhab pendidikan dan konsep SWOT.

2.1 Organisasi Publik

Organisasi sektor publik secara sederhana dapat dipahami sebagai organisasi yang berada dalam ranah publik dan bertugas melayani masyarakat. Tujuan dan nilai yang dimiliki oleh organisasi publik tentu saja berbeda dengan nilai dan tujuan yang dimiliki oleh organisasi yang berorientasi pada konsumen. Nilai-nilai yang berada dalam domain publik berasal dari hak asasi baik individu secara perseorangan maupun kelompok. Nilai-nilai tersebut seperti otonomi dan kewarganegaraan, nilai-nilai kebaikan *private* dan *public*, keadilan dan hak dalam masyarakat, serta pilihan publik dalam politik dan pemerintahan. Sedangkan tujuan khusus dalam ranah publik antara lain¹¹ :

1. Menyediakan *public goods and services*. Fungsi organisasi publik adalah untuk menjalankan tugas-tugas yang individu tidak bisa menjalankannya sendiri melainkan harus bersama-sama ataupun sebaliknya, kegiatan-kegiatan yang secara kolektif harus dijalankan secara kolektif. Seperti *public goods*, yang merupakan barang bersama. Tersedia untuk seseorang dan juga untuk semua masyarakat. Tidak ada persaingan (*non-rivalry*) untuk mengkonsumsinya ketika biaya marjinal dari ekstra konsumsi sama dengan nol. Publik domain bertanggung jawab menyediakan *public goods and services* karena individu tidak bisa atau tidak akan mau mengusahakannya. Hal ini juga berkaitan dengan tugas pemerintah dalam memelihara kesejahteraan bersama.

2. Menciptakan efisiensi bersama. Tugas ini berhubungan dengan sumber daya bersama (*common resources*) yang penggunaannya oleh individu atau kelompok bisa berdampak kepada kerugian bersama. Untuk itu, perlu pengaturan oleh pemerintah melalui pilihan-pilihan politik mengenai struktur sosial dan penggunaan.
3. Menetapkan pengaturan dan penggunaan kolektif. Wilayah publik membuat *framework* secara politik dan sosial bagi keteraturan interaksi individu-individu dalam masyarakat.

Sifat khusus dari organisasi publik tersebut tentunya juga melekat pada organisasi publik yang berada pada tataran *local government* atau birokrasi tingkat lokal. Mereka berada dalam tujuan, kondisi dan tugas-tugas khusus menyangkut kepentingan publik. Sehingga, tanggung jawab organisasi publik secara umum maupun tingkat lokal akan berkaitan pada tujuan-tujuan publik. Berkaitan dengan *local government*, baik institusi dan manajemennya, perlu dipahami sebagai *local government* dalam arti yang sesungguhnya. Bukan hanya sebagai penyedia layanan, tapi juga sebagai institusi politik untuk pilihan dan aspirasi lokal¹².

Selanjutnya otoritas lokal menjadi sebuah organisasi yang spesial karena menyangkut pemilihan lokal, akuntabilitas publik, pajak, tujuan yang beraneka ragam, penunaian tugas sesuai undang-undang, identitas daerah pemilihan, dan multi hubungan dalam wilayah yang menjadi tanggung jawabnya. Kekhasan dari organisasi publik tersebut memerlukan manajemen yang bisa memperluas akses kepada hal-hal yang berkaitan dengan publik dengan begitu banyak caranya. Agar aspirasi yang sering tidak terdengar menjadi bisa jelas

¹¹ John Stewart and Stewart Ranson. *op. cit.* h. 54-59.

¹² Kieron Walsh, Steve Leach and John Stewart. *The Changing Organisation and Management of Local Government*. (London: MacMillan Press, 1994). h. 4.

terdengar, bukan hanya melalui protes dan tekanan melainkan juga diskusi bersama dalam partisipasi publik¹³.

Namun demikian, manajemen dalam organisasi publik sering dikacaukan akan ketidakjelasan tugas dan wewenang. Kinerja sektor publik menjadi sulit untuk dinilai yang bisa jadi dipengaruhi oleh karakteristiknya. Termasuk kinerja *local government* atau pemerintah daerah sebagai organisasi public. Beberapa kesulitan dalam menentukan indikator penilaian kinerja Pemda¹⁴:

1. Dalam mencari dan menentukan indikator akan terasa ketika mencoba memahami tujuan dan misi pemda. Bukan saja rumusnya seringkali kabur atau kurang jelas, tapi juga karena sifat organisasi yang multidimensi. Sedikit dari sekian banyak organisasi pemda yang memiliki rumusan yang jelas mengenai visi, misi, tujuan dan strategi pencapaiannya. Inilah yang meyulitkan dalam menentukan indikator penilaian kinerja organisasi pemerintah;
2. Organisasi pelayanan publik seperti Pemda memiliki *stakeholder* yang jauh lebih banyak dan kompleks (heterogen) dibanding dengan organisasi perusahaan swasta. Heterogenitas ini memungkinkan terjadinya kepentingan yang beraneka macam dan dapat berbenturan satu dengan yang lainnya.
3. Indikator penilaian kinerja yang lebih komprehensif karena ada perangkat pemda yang memiliki orientasi profit. Sehingga indikator penilaian kinerja juga harus mencakup sisi-sisi penting dari keduanya (orientasi *public service* dan profit). Misalnya tidak hanya cukup dengan menggunakan indikator efisiensi dan efektifitas, melainkan juga harus memperhatikan sisi *equity*, produktivitas dsb.
4. Penilaian kinerja Pemda belum dianggap sebagai kebutuhan yang mendesak oleh aparaturnya sendiri. Dari sisi ini, ketersediaan data yang dibutuhkan untuk merumuskan indikator-indikator tertentu seringkali sulit diperoleh. Bukan karena tidak bisa, melainkan tidak terbiasa dalam manajemen pemerintahannya.

¹³ John Stewart and Stewart Ranson. *op. cit.* h. 107.

¹⁴ Dharma Salam Setyawan. *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. (Jakarta: Djambatan Anggota IKAPI, 2004). h. 217.

2.2 Institusi Pendidikan

Institusi pendidikan merupakan organisasi yang memberikan pelayanan publik dalam bidang pendidikan. Bukan hanya berperan sebagai tempat kegiatan belajar mengajar yang bertujuan mencerdaskan anak bangsa, melainkan juga sebagai pusat kebudayaan. Wujud dari institusi pendidikan bukan hanya sekolah seperti pemahaman umum. Paling tidak ada tiga wujud institusi pendidikan dengan sistem nilai masing-masing, yaitu¹⁵ :

1. Keluarga. Institusi ini merupakan awal dari pendidikan seorang anak. Bagaimana seorang anak bersikap akan terlihat dari hasil didikan orang tua ataupun kerabatnya. Sistem norma, sopan santun, kasih sayang, dan budi pekerti merupakan ajaran pokok dalam institusi pendidikan yang dinamakan keluarga.
2. Masyarakat. Institusi ini dikenal juga dengan pendidikan non-formal. Budaya dalam masyarakat yang bersangkutan akan mempengaruhi interaksi sosial dan membentuk ciri dari masyarakat tersebut.
3. Sekolah. Berbeda dengan kedua institusi pendidikan sebelumnya, sekolah dianggap satu-satunya institusi pendidikan yang memiliki program yang terarah, sistematis, terencana, berjenjang, didukung oleh tenaga pendidik yang profesional dan memerlukan dukungan sejumlah dana dalam penyelenggaraannya. Di institusi inilah lebih ditekankan pada pengembangan ilmu pengetahuan, seni dan teknologi.

Bagaimana pendidikan berperan dalam proses pembangunan suatu bangsa tidak terlepas dari peran sinergis diantara institusi pendidikan yang ada. Peran institusi pendidikan bisa dilihat dari¹⁶ :

¹⁵ Engkoswara. *Lembaga Pendidikan Sebagai Pusat Kebudayaan (Hidup Harmoni di Keluarga, Sekolah Dan di Masyarakat)*. (Bandung: Yayasan Amal Keluarga). h. 31.

¹⁶ A. Malik Fadjar. *Holistika Pemikiran Pendidikan*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2002). h. 103-107.

1. Peranan guru dan pemimpin pendidikan. Ujung tombak pelaksanaan pendidikan terletak pada tenaga pendidik. Begitu besar tugas dan tanggung jawab mereka lebih hanya sekedar tugas rutin mengajar, melainkan juga :
 - (a) menerjemahkan nilai-nilai, norma-norma, dan muatan pendidikan yang dituntut oleh masyarakat, bangsa dan Negara yang terus bergerak secara dinamis, (b) mengelaborasi makna dan isi pendidikan sebagai praksis pembangunan bangsa sesuai dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi maupun perkembangan dan perubahan yang tengah berlangsung, (c) menggali dan mencari alternatif model dan jenis pendidikan yang berwawasan lingkungan, ekonomi, sosial dan budaya.
2. Peran lembaga pendidikan formal. Sifatnya yang formal, dia merupakan lembaga publik yang bertugas menyediakan *public goods* yang diperuntukkan bagi seluruh warga Negara tanpa terkecuali. Dengan demikian, keberadaannya diatur dan tunduk sesuai dengan kebijakan nasional dalam bidang pendidikan. Berkaitan dengan hal tersebut maka peran dari institusi formal pendidikan antara lain :
 - (a) menjalankan serangkaian kebijakan pendidikan yang telah terbakukan lewat sistem yang berlaku secara nasional, baik kuantitas maupun kualitas (b) memenuhi dan mewujudkan pendidikan nasional secara akademik khususnya yang berhubungan dengan mutu yang bertaraf nasional maupun internasional, (c) mengemban visi dan misi bangsa, khususnya yang berhubungan dengan daya dan semangat inovasi menuju bangsa dan Negara modern.
3. Peran lembaga non-formal, seperti lembaga-lembaga keagamaan. Lembaga non-formal juga menjadi pendukung suksesnya pembangunan pendidikan suatu bangsa. Ia melengkapi nilai-nilai yang mungkin tidak tersedia pada lembaga pendidikan formal. Untuk itu, perlu diketahui peran lembaga tersebut, yaitu :
 - (a) menerjemahkan nilai-nilai dan norma-norma agama sebagai kekuatan yang mendasari cita-cita dan memotivasi berbagai kegiatan dalam seluruh aspek kehidupan, (b) mendorong dan membimbing masyarakat dan umat ke arah kemajuan melalui ikatan-ikatan sosial dan kultural maupun tradisi-tradisi yang dimilikinya, (c) menanamkan sifat-sifat dan perilaku yang terpuji dan luhur bagi terciptanya peradaban yang religius.
4. Pusat-pusat kelimuan sebagai wadah kegiatan penelitian, pembelajaran dan pelatihan. Selama ini mungkin peran pusat-pusat kelimuan kurang mendapat perhatian yang serius. Padahal lembaga inilah yang bertugas memberikan

masukannya bagaimana kekayaan suatu bangsa dapat dimanfaatkan demi kemajuan bersama. Peran lembaga tersebut adalah :

- (a) mengatur sumber-sumber keilmuan sebagai kekuatan yang mendukung pendidikan akademis, profesi dan keterampilan, (b) menjembatani dan menginformasikan sumber-sumber keilmuan untuk memajukan dan memperbarui sistem dan kebijakan pendidikan nasional, (c) memelihara dan mengembangkan sumber-sumber keilmuan sebagai bagian dari kekayaan dan kebanggaan bangsa dan Negara.
5. Peran pusat-pusat seni dan budaya. Pembangunan suatu bangsa tidak akan pernah terlepas dari sejarah dan budaya bangsa. Bahkan, pendidikan yang diselenggarakan haruslah berakar dari kebudayaan bangsa tersebut. Agar ketika suatu bangsa maju karena pendidikannya, maka bangsa tersebut tidak kehilangan jati diri dan tetap mempunyai ciri dan prinsip. Peran utama dari lembaga tersebut yaitu : (a) menerjemahkan nilai-nilai seni dan budaya yang dimiliki sebagai landasan proses pembangunan bangsa, (b) memosisikan seni dan budaya yang dimiliki sebagai kekuatan riil dalam proses pembangunan bangsa, (c) memelihara dan mengembangkan seni dan budayanya sebagai kekayaan dan kebanggaan bangsa dan Negara.

2.3 Pendidikan

Konsep pendidikan pada telaah pustaka tesis ini berkaitan dengan hakikat pendidikan itu sendiri, tujuan pendidikan, bagaimana pendidikan dipandang sebagai suatu sistem, desentralisasi pendidikan, dan yang terakhir berkenaan dengan mutu pendidikan. Masing-masing konsep tersebut dijabarkan sebagai berikut:

2.3.1 Hakikat Pendidikan

Pada dasarnya batasan pendidikan sesuai hakikat pendidikan bermula pada kedewasaan. Pendidikan menghantarkan seseorang mencapai kedewasaannya. Ketika seseorang tadi telah mencapai tahap ini, pendidikan seolah-olah telah berakhir. Seperti pengertian pendidikan dari seorang Pedagogik, Prof. Langeveld, mengemukakan bahwasannya pendidikan merupakan suatu bimbingan yang diberikan oleh orang dewasa kepada anak yang belum dewasa untuk mencapai tujuan yaitu kedewasaan¹⁷.

Sedangkan di Dunia Barat terdapat beberapa konsep pendidikan dalam proses perkembangan pemikirannya. Konsep tersebut adalah : *paedagogi*, *andragogi*, dan *education*. Dalam konsep *paedagogi*, kegiatan pendidikan ditujukan hanya kepada anak yang belum dewasa (*paeda* artinya anak). Yang ingin dicapai adalah mendewasakan anak. Namun, Karena banyak hasil didikan yang justru menggambarkan perilaku yang tidak dewasa, maka sebagai antithesis dari kenyataan itu kemudian muncul gerakan *andragogi* (*andro* artinya laki-laki yang rupanya seperti perempuan). Hal ini sebagai gambaran manusia yang dewasa secara fisik, tapi belum matang dalam kepribadian dan atau profesi. *Education* muncul sebagai gerakan modern yang berfungsi ganda, yaitu “*transfer of knowledge*” disatu sisi dan “*making scientific attitude*” pada sisi yang lain¹⁸.

Pendidikan bukan semata-mata berarti mengajar atau melatih. Melainkan mengandung makna yang lebih luas, menyangkut seluruh aspek kepribadian manusia yang mengarah kepada tingkatan yang lebih baik dari sebelumnya. Dengan pendidikan, manusia berusaha meningkatkan, mengembangkan, serta memperbaiki nilai-nilai, hati nurani, pengetahuan dan keterampilannya. Proses ini biasanya dilakukan sejak usia dini oleh orang tua atau orang yang lebih dewasa.

¹⁷ Burhanuddin Salam. *Pengantar Pedagogik (Dasar-dasar Ilmu Mendidik)*. (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1996). h. 3.

¹⁸ Hasbullah. *Dasar-dasar Ilmu Pendidikan*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999). h. 8.

Pendidikan merupakan suatu proses panjang sebagai fenomena sosial yang melibatkan banyak pihak baik dari penentu kebijakan sampai pada praktisi seperti guru. Menurut Langgung (1988:6), pendidikan memiliki asas-asas yang bisa dijabarkan sebagai berikut¹⁹ :

- a. Asas Historis, yang mempersiapkan pendidikan melalui hasil pengalaman masa lalu, dengan undang-undang dan berbagai peraturannya, batas-batas, dan kekurangan-kekurangannya;
- b. Asas Sosial, yang memberinya kerangka budaya darimana pendidikan itu bertolak dan bergerak, memindah budaya, memilih, dan mengembangkannya;
- c. Asas Ekonomi, yang memberinya perspektif tentang potensi-potensi manusia dan keuangan, materi dan persiapan yang mengatur sumber-sumbernya dan bertanggung jawab terhadap anggaran belanjanya;
- d. Asas Politik dan Administrasi, yang memberinya bingkai ideologi darimana ia bertolak dan mencapai tujuan yang dicita-citakan dan rencana yang telah dibuat;
- e. Asas Psikologis, yang memberinya informasi tentang watak pelajar-pelajar, guru-guru, cara-cara terbaik dalam praktek, pencapaian, penilaian, pengukuran, dan bimbingan;
- f. Asas Filsafat, yang berusaha memberi kemampuan yang lebih baik, memberi arah suatu sistem, mengontrolnya, dan memberi arah kepada asas-asas yang lain.

John Dewey mengatakan bahwa *education is the process without end*. Hal ini merujuk pada pengertian pendidikan dalam arti luas. Pendidikan tidak berhenti ketika individu telah mencapai kedewasaan baik jasmani maupun rohani. Selanjutnya muncul konsep pendidikan seumur hidup (*lifelong education*), yang berarti pendidikan berlangsung seumur hidup atau sampai mati. Merupakan konsep pendidikan yang menerangkan keseluruhan peristiwa kegiatan belajar mengajar yang berlangsung dalam keseluruhan hidup manusia.

¹⁹ Syaiful Sagala. *Administrasi Pendidikan Kontemporer*. (Bandung: Alfabeta, 2008). h. 2.

Dalam keberlangsungannya tersebut terjadi transformasi nilai-nilai religi, kebudayaan, pengetahuan, teknologi dan keterampilan. Agar transformasi berjalan lancar, maka ada beberapa syarat yang harus dipenuhi, yaitu²⁰ :

- a. Adanya hubungan edukatif yang baik antara anak didik dan anak didik. Hubungan yang terjadi merupakan hubungan antara subjek dengan subjek, bukan antara subjek dengan objek;
- b. Adanya metode pendidikan yang sesuai. Sesuai dengan kemampuan pendidik, materi, tujuan yang akan dicapai, situasi dan kondisi dimana pendidikan berlangsung;
- c. Adanya sarana dan perlengkapan pendidikan yang sesuai dengan kebutuhan. Sarana tersebut harus didasarkan atas pengabdian terhadap anak didik dan disesuaikan dengan nilai yang ditransformasikan;
- d. Adanya suasana yang memadai sehingga proses transformasi nilai-nilai tersebut berjalan dengan wajar serta dalam suasana yang menyenangkan.

Secara faktual proses pendidikan bisa dilihat dari kegiatan belajar mengajar di sekolah ataupun lembaga pendidikan lainnya. Dalam ilmu pendidikan, interaksi antara peserta didik dan pendidik mempunyai karakteristik sebagai berikut²¹:

- a. Berlangsung secara sadar. Walaupun dalam pelaksanaannya berbagai unsur dan interaksi tersebut dapat berlangsung tanpa disadari atau disengaja;
- b. Terwujud melalui media tertentu, dalam situasi dan lingkungan tertentu, di sekolah maupun di luar sekolah secara berkesinambungan;
- c. Dapat ditinjau dari aspek mikro maupun makro;
- d. Selalu sarat makna. Subjek dan objeknya tidak dapat dilihat terpisah satu dengan yang lainnya dalam menjelaskan realitas pendidikan.

2.3.2 Tujuan Pendidikan

Pendidikan di abad 21 memiliki tanggung jawab moral bukan lagi hanya kepada individu yang bersangkutan melainkan kepada masyarakat. Dampak positif dari pendidikan harus dapat dirasakan masyarakat. Melalui ilmu pengetahuan yang diusung oleh pendidikan, diharapkan mampu menunjang perkembangan ekonomi sehingga dapat membantu masyarakat membangun kehidupan yang lebih baik menuju kemakmuran.

²⁰ Salam. *op. cit.* h. 11.

²¹ Syaiful Sagala. *Manajemen Stratejik dalam Peningkatan Mutu Pendidikan*. (Bandung: Alfabeta, 2007). h. 2-4.

Pendidikan sebagai jalan menciptakan sumber daya manusia yang kompetitif penggerak perubahan. Seorang pakar ekonomi, Lester C. Thurow, mengemukakan bahwa salah satu unsur penting dalam membangun kemakmuran adalah menciptakan ilmu pengetahuan (*creating knowledge*) dan mengembangkan keterampilan (*skills*) yang pada hakikatnya untuk menemukan ilmu pengetahuan baru. Ilmu pengetahuan tersebut harus diterapkan agar bermanfaat bukan saja bagi pengembangan ilmu pengetahuan itu sendiri, melainkan juga bagi peningkatan taraf hidup manusia²².

Tujuan merupakan komponen utama dalam pendidikan yang akan memberi arah dalam prosesnya. Tujuan yang jelas tentu akan memudahkan dalam menetapkan strategi, program, serta sumber daya yang diperlukan. John Dewey mengatakan tak ada tujuan diluar proses pendidikan itu sendiri yang memberi makna bahwa pendidikan itu sepanjang hayat²³.

Sedangkan menurut UNESCO, tujuan pendidikan harus mengandung nilai-nilai²⁴:

- a. Otonomi, yang berarti memberikan kesadaran, pengetahuan, dan kemampuan kepada individu maupun kelompok untuk dapat hidup mandiri dan hidup bersama dalam kehidupan yang lebih baik;
- b. *Equity* (keadilan), pendidikan harus memberi kesempatan kepada seluruh warga masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam kehidupan berbudaya dan kehidupan ekonomi dengan memberinya pendidikan dasar yang sama;
- c. *Survival*, pendidikan menjamin pewarisan kebudayaan dari satu generasi ke generasi berikutnya.

²³ A.R. Tilaar. *Membenahi Pendidikan Kita*. (Jakarta: Rineka Cipta, 2002). h. 51.

²² Sagala.2008. *op. cit.* h. 7.

²⁴ Burhanuddin Salam. *op. cit.* h. 11.

Langeveld mengemukakan beberapa tujuan pendidikan sebagai berikut²⁵:

- a. Tujuan Umum. Tujuan yang menjiwai pekerjaan mendidik dalam segala waktu dan keadaan. Tujuan umum ini dirumuskan dengan memperhatikan hakikat kemanusiaan yang universal;
- b. Tujuan Khusus. Merupakan pengkhususan dari tujuan umum yang didasarkan atas perbedaan individual anak didik, keluarga atau masyarakat, tugas lembaga pendidikan, dan pandangan atau falsafah hidup suatu bangsa;
- c. Tujuan Tak Lengkap. Yaitu tujuan yang hanya mencakup salah satu dari aspek kepribadian saja;
- d. Tujuan Sementara. Tingkatan demi tingkatan yang diupayakan untuk menuju tujuan akhir. Misalnya seorang anak menyelesaikan pelajaran di jenjang pendidikan dasar merupakan tujuan sementara yang untuk selanjutnya meneruskan ke jenjang yang lebih tinggi;
- e. Tujuan Insidental. Tujuan yang bersifat sesaat karena adanya situasi yang terjadi secara kebetulan;
- f. Tujuan Intermedier. Tujuan yang dilihat sebagai alat dan harus dicapai lebih dahulu demi kelancaran pendidikan selanjutnya.

Pendidikan memiliki tujuan yang dinamis. Sebagai hasil dari proses yang dipengaruhi oleh berbagai unsur di luar sistem seperti kebijakan skala makro, meso, dan mikro yang diimplementasikan dalam bentuk interaksi belajar mengajar. Tujuan yang ingin dicapai melalui interaksi belajar mengajar menuntut pengembangan dimensi kognitif, afektif, dan psikomotorik secara terpadu. Mengingat pendidikan merupakan suatu proses yang tidak bisa terlepas dari pengaruh sistem yang ada, maka dibutuhkan penyusunan tujuan pendidikan secara bertingkat yaitu²⁶:

- a. Tujuan pendidikan yang hendak dicapai dalam pendidikan yang berskala nasional;
- b. Tujuan institusional yang hendak dicapai oleh suatu lembaga pendidikan atau satuan pendidikan tertentu;
- c. Tujuan bidang studi, mata pelajaran, dan suatu ajaran yang disusun berdasarkan tujuan institusional;

²⁵ Hasbullah. *Dasar-dasar Ilmu Pendidikan*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999). h. 13-15.

²⁶ Sagala. 2007. *op. cit.* h. 7.

- d. Tujuan instruksional atau tujuan pengajaran yang hendak dicapai setelah selesai diselenggarakan suatu proses pembelajaran. Tujuan ini disusun berdasarkan tujuan kurikulum sesuai pokok bahasan dan subpokok bahasan yang dituangkan dalam alokasi waktu tertentu.

Tujuan pendidikan nasional akan dicapai setahap demi setahap dimulai dari tujuan yang paling teknis. Dalam mencapai tujuan pendidikan nasional, sistem pendidikan dipercaya untuk mengolah *input* menjadi *output*. *Input* pendidikan itu sendiri akan dipengaruhi oleh sistem sosial budaya, ekonomi, hukum, politik dsb. Sistem-sistem tersebut juga akan mempengaruhi hasil pendidikan dalam rangka mencapai tujuan pendidikan secara nasional. Suatu sistem pendidikan terikat pada suatu sistem lingkungan. Oleh Karena itu, sistem pendidikan harus mengandung nilai lingkungan sebagai karakteristik budaya bangsa dimana tujuan pendidikan secara nasional akan diwujudkan.

2.3.3 Pendidikan Sebagai Suatu Sistem

Pendidikan merupakan suatu sistem yang menjadi bagian dari suatu sistem yang lebih besar. Pendidikan merupakan sebuah sistem terbuka. Ciri-ciri umum sistem terbuka yaitu: (1) mengambil energi (masukan) dari lingkungan, (2) mentransformasikan energi yang tersedia, (3) memberikan hasil kepada lingkungan, (4) merupakan rangkaian kejadian yang terus berlangsung, (5) bergerak melawan proses entropi kehancuran, (6) masukan sistem tidak hanya bersifat material, tetapi juga berupa informasi yang pengambilannya bersifat selektif dan balikkannya merupakan balikan negatif, (7) terdapat dalam keadaan statis dan keseimbangan intern (homostatis) yang dinamis, (8) bergerak menuju peran-peran yang semakin terdeferensiasi, (9) sistem dapat mencapai keadaan akhir yang sama dengan kondisi awal yang berbeda dan dengan cara-cara pencapaian yang tidak sama²⁷.

Proses transformasi tersebut terjadi pada sebuah lembaga formal yang disebut sekolah. Hal yang membedakan pendidikan di sekolah dengan pendidikan di luar sekolah yakni proses pendidikan berlangsung secara terencana, terarah,

²⁷ Sagala. 2008. *op. cit.* h. 12.

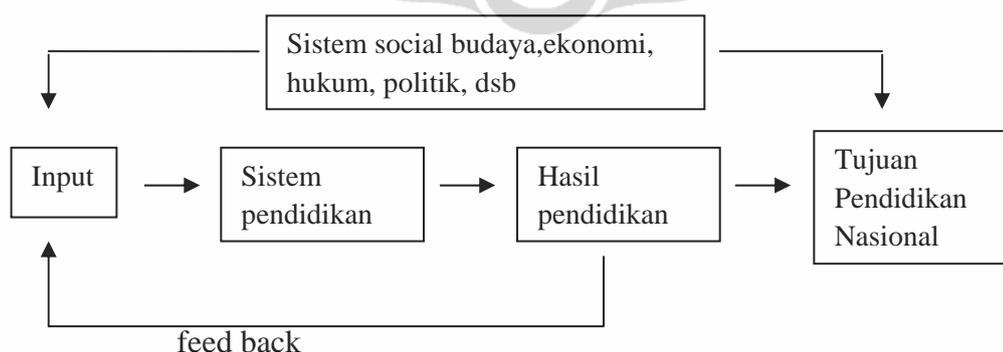
terukur dan berjenjang. Substansi pendidikan diatur dan dipedomani sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Di sekolah lah terjadi interaksi antara peserta didik dan pendidik secara formal sebagai bagian kecil dari proses pendidikan yang diperoleh seseorang.

Berkaitan dengan masyarakat, sekolah dianggap sebagai “pabrik” bermesin sistem pendidikan guna mencetak generasi dengan kualitas tertentu yang kelak akan berguna di masyarakat. Terdapat tiga hubungan rasional antara sekolah dan masyarakat²⁸:

- Sekolah sebagai lembaga layanan terhadap kebutuhan pendidikan masyarakat yang membawa konsekuensi-konsekuensi konseptual dan teknis, sehingga berkesesuaian antara fungsi pendidikan yang dimainkan oleh sekolah dengan apa yang dibutuhkan masyarakat;
- Sasaran atau target yang ditangani oleh lembaga atau sekolah akan ditentukan oleh kejelasan formulasi kontrak antara sekolah dengan masyarakat. Agar keinginan masyarakat akan *outcome* yang dihasilkan dapat selaras dengan tujuan pendidikan, maka perlu pendekatan komprehensif dalam pengembangan program dan kurikulum untuk masing-masing jenis dan jenjang persekolahan;
- Penunaian fungsi sekolah untuk melayani pesanan-pesanan pendidikan oleh masyarakat, sedikit banyak akan dipengaruhi oleh ikatan-ikatan objektif diantara keduanya. Ikatan objektif bisa berupa perhatian, penghargaan, bantuan dana, fasilitas dan jaminan-jaminan objektif lainnya yang memberikan makna penting terhadap eksistensi dan produk persekolahan.

Pendidikan sebagai suatu sistem kemudian digambarkan dalam model input-output seperti di bawah ini ;

Gambar 2.1 Pendidikan dipandang sebagai suatu sistem



(Sumber : Sagala, 2008 : 12)

²⁸ Burhanuddin Salam. *op. cit.* h. 137.

Pada gambar bisa dilihat bahwa banyak hal yang menjadi input suatu sistem pendidikan. faktor-faktor inilah yang nantinya turut berperan dan harus dipertimbangkan bagi pengambil kebijakan dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikan.

2.3.4 Desentralisasi Pendidikan

Salah satu temuan yang paling mencolok dari penelitian tentang keefektifan sekolah adalah sekolah-sekolah yang tidak mengikuti tujuan pendidikan secara umum/luas tetapi terikat pada serangkaian *outcome* akademik yang sempit, memiliki hasil yang lebih baik daripada sekolah-sekolah dengan pendidikan yang luas²⁹. Hasil penelitian ini sekiranya bisa dijadikan sebagai salah satu alasan logis diberlakukannya desentralisasi pendidikan.

Desentralisasi pendidikan memungkinkan sekolah terus melakukan inovasi dan pembelajaran. Sekolah bisa membuat rencana dan tujuan yang lebih realistis sesuai dengan kemampuan dan sumber daya yang dimiliki. Dengan demikian, sekolah lebih fokus dalam meningkatkan kualitas proses pendidikan belum tentu sesuai dengan kondisi sekolah dan masyarakat setempat. Desentralisasi pendidikan akan menuntun sekolah menjadi sebuah organisasi pembelajar dan berubah dengan pemikiran-pemikiran inovatif sebagai jawaban perkembangan masyarakat yang terus modern.

Inovasi pendidikan akan lebih mudah dilakukan ketika pendidikan telah terdesentralisasi. Perihal bagaimana mencetak generasi yang berkualitas melalui pendidikan akan berkaitan erat dengan apa yang oleh Peter Drucker disebut dengan inovasi yang *genuine*, yaitu inovasi yang bertitik tolak dari sesuatu yang sangat sederhana namun didalam kesederhanaannya menyangkut hal-hal yang konseptual dan terarah³⁰.

²⁹ Laurens Kaluge and Creemers Bert P.M. *Teori dan Praktek Keefektifan Pendidikan (Kelas, Sekolah dan Kebijakan*. (Jakarta: Unesa University Press, 2005). h. 124.

³⁰ A.R. Tilaar. *Beberapa Agenda Reformasi Pendidikan Nasional (Dalam Perspektif Abad 21)*. (Magelang: Indonesia Tera, 1999). h 361.

Menurut Tilaar, terdapat tiga hal yang berkaitan dengan urgensi desentralisasi pendidikan yaitu³¹ :

- a. Pembangunan masyarakat demokratis. Ciri khas masyarakat demokrasi antara lain mengakui hak-hak asasi manusia. Konsekuensinya akan menjadi masyarakat yang penuh toleransi sehingga mampu mengakui akan perbedaan-perbedaan yang ada. Setiap keputusan akan dipatuhi karena merupakan keputusan bersama yang menuntut tanggung jawab individu dan tanggung jawab sosial dari masing-masing anggotanya. Namun, sikap dan ciri masyarakat modern tersebut membutuhkan suatu proses. Proses itu tak lain ialah proses pendidikan atau proses pemanusiaan. Pendidikan dasar merupakan fondasi dari suatu masyarakat demokratis. Untuk itu, pendidikan dasar yang bebas (*free basic education*) harus dijadikan prioritas dalam membangun suatu masyarakat Indonesia baru, yaitu suatu masyarakat yang demokratis.
- b. Pengembangan *social capital*. Sistem pendidikan sentralistis yang mematikan kemampuan berinovasi tentunya kurang sesuai dengan pengembangan suatu masyarakat demokrasi yang penuh dengan keterbukaan. Oleh sebab itu, desentralisasi pendidikan lebih mendekatkan proses pendidikan kepada rakyat sebagai yang empunya pendidikan itu sendiri. Ikut sertanya rakyat dalam pendidikan di suatu masyarakat demokratis berarti rakyat ikut membina lahirnya *social capital* dari suatu bangsa.
- c. Peningkatan daya saing bangsa. Masyarakat yang selalu menunggu perintah, akan lamban perkembangannya. Masyarakat seperti ini sulit mengikuti perubahan dan tidak mempunyai daya saing tinggi untuk menjadi yang utama. Eksistensi suatu masyarakat dan bangsa hanya dapat terjadi apabila dia terus-menerus memperbaiki diri dan meningkatkan kemampuannya. Terdapat empat faktor yang menentukna tingkat daya saing seseorang atau masyarakat, yaitu : intelegensi, informasi, ide baru dan inovasi.

Desentralisasi pendidikan bertujuan akhir mengembangkan kualitas sumber daya manusia dalam upaya menjawab tantangan global. Perlu perubahan konsep dalam pembangunan bidang pendidikan itu sendiri. Pertama, mengenai faktor yang mungkin selama ini belum pernah dianggap penting dalam keberhasilan pembangunan pendidikan yaitu apa yang disebut sebagai *policy perspective* atau cara berpikir yang benar dalam proses pembuatan kebijakan pendidikan sesuai dengan data dan informasi yang relevan sebagai sektor pelayanan publik. Kedua, perubahan perspektif dalam pembangunan pendidikan.

³¹ A.R. Tilaar. *op. cit.* h. 20-25.

Dahulu pendidikan dipandang semata-mata sebagai upaya pemerintah dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa tanpa dikaitkan dengan pembangunan pada sektor lain. Konsep ini lebih menonjolkan tujuan pendidikan yang bersifat ke dalam (*inward looking*). Dalam konsep ini tujuan dari proses pendidikan, yaitu manusia yang cerdas, berkepribadian dan berpengetahuan luas, namun manfaatnya tidak dikaitkan dengan pembangunan di berbagai sektor lainnya. Oleh karena itu, pembangunan pendidikan haruslah berorientasi ke luar (*outward looking*) karena sistem pendidikan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan sistem yang lebih luas baik yang masih berada dalam sistem nasional maupun internasional³².

Terdapat dua tuntutan desentralisasi pendidikan³³. Pertama, akuntabilitas horizontal. Akuntabilitas ini berkaitan dengan masyarakat sebagai pemilik pendidikan. Penyelenggaraan pendidikan harus memandang masyarakat sebagai *stakeholder* yang utama dan pertama dari proses pendidikan. Pendidikan harus menjadi tanggung jawab masyarakat. Sebaliknya, pendidikan juga harus bisa memenuhi kebutuhan masyarakat yang kemudian melahirkan konsep *community based-education*. Kedua, akuntabilitas vertikal. Akuntabilitas ini berkaitan dengan standar-standar yang ditetapkan oleh pusat yang bersifat dinamis karena merupakan sarana meningkatkan mutu pendidikan disesuaikan dengan kemampuan yang ada di daerah. Tuntutan desentralisasi pendidikan tersebut pada pelaksanaannya sangat tergantung pada otonomi lembaga pendidikan (sekolah dan dinas pendidikan). Tanpa otonomi, maka proses pendidikan sulit untuk berorientasi pada kebutuhan dan kebudayaan lokal.

2.3.5 Mutu Pendidikan

Mutu atau kualitas pendidikan merupakan hal yang sukar diukur (*intangibile*). Mutu pendidikan itu sendiri dapat dilihat dari segi ekonomi, sosial

³² Suryadi dan Budimansyah. *op. cit.* h. 280.

³³ A.R. Tilaar. 2002. *op. cit.* h. 26-29.

politik, sosial budaya, dan globalisasi³⁴. Dari segi ekonomi, kualitas pendidikan lebih ditekankan pada efisiensi. Prinsip-prinsip manajemen diterapkan dalam dunia pendidikan. Menurut perspektif ini, pendidikan yang berkualitas adalah pendidikan yang dikelola secara efisien. Prinsip efisiensi berhasil diterapkan dalam dunia industri, tapi tidak di dunia pendidikan. Setelah diganti oleh filsafat pendidikan dari John Dewey dan Kilpatrick, dewasa ini kualitas pendidikan identik kembali dengan aliran manajerialisme yang modern.

Individu-individu dengan aliran manajemen modern akan memiliki apa yang dinamakan mengingkari kepercayaan interpersonal (*interpersonal trust*). Hal ini dari segi sosial politik merupakan suatu bahaya terhadap *trust* dalam masyarakat. Dalam konteks sosial budaya, konsep kualitas pendidikan yang demikian akan menggerogoti terbentuknya *nation-state* yang meminta kohesi yang tinggi. Sedangkan dalam sisi globalisasi ditandai dengan adanya peningkatan kompetisi dalam efisiensi, efektivitas dan kualitas pendidikan³⁵.

Selain itu, konsep kualitas pendidikan juga bisa dipahami melalui dua asumsi, yaitu asumsi efisiensi teknologis dengan konsep efisiensi eksternal dan efisiensi ekonomis dengan konsep efisiensi internal³⁶. Efisiensi akan terwujud jika memenuhi serangkaian ukuran-ukuran yang telah ditetapkan. Perbedaan kedua efisiensi tersebut dapat diketahui dari penerapannya. Ketika berbicara efisiensi teknologis, maka program pendidikan akan dianggap sebagai *public goods*. Berkenaan dengan pendidikan wajib (*compulsory*), pendidikan sebagai *public goods* akan lebih tepat karena mementingkan pemerataan dan keadilan distribusi. Sehingga situasi pasar yang kompetitif sangat jauh ketika pendidikan termasuk dalam *public goods*.

Efisiensi ekonomis akan sesuai menjadi rujukan analisis, ketika pendidikan itu sendiri dianggap sebagai komoditi dalam suatu pasar yang

³⁴ A.R. Tilaar. *Standarisasi Pendidikan Nasional (Suatu Tinjauan Kritis)*. (Jakarta: Rineka Cipta, 2006). h. 66.

³⁵ *Ibid.* h. 68.

³⁶ Suryadi dan Budimansyah. *op. cit.* h. 200.

kompetitif. Dalam keadaan seperti itu, kualitas *output* pendidikan sangat penting. Tidak seperti pada efisiensi teknologis yang mementingkan keluaran secara fisik, efisiensi ekonomis lebih kepada nilai atau harga dari keluaran. Dalam asumsi ini mutu pendidikan akan dilihat pada bagaimana kemampuan sekolah atau lembaga pendidikan menghasilkan lulusan dengan kualitas yang paling dibutuhkan dunia kerja.

Terdapat beberapa variabel yang dapat mempengaruhi kualitas pendidikan. Seperti yang diungkapkan Mulyani A. Nurhadi dkk (1989), mengenai hal-hal yang dapat mempengaruhi pencapaian kualitas hasil pendidikan dasar (SD). seperti : biaya sekolah per murid, rasio murid per ruang kelas, persentase guru tetap, persentase guru yang kurang layak, persentase guru yang mengikuti pemantapan tiga tahun terakhir dan rasio murid dengan guru³⁷.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Ace Suryadi mengenai Studi Mutu Pendidikan Dasar, EPP USAID pada tahun 1992, terdapat lima variabel yang dinilai dapat mempengaruhi pencapaian mutu pendidikan dasar. Kelima variabel tersebut antara lain: anggaran, sarana dan prasarana, kualitas guru, proses belajar mengajar serta manajemen atau pengelolaan sekolah. Kemudian masing-masing variabel kemudian dibuat sub-variabel yang menggambarkan masalah yang ada di lapangan. Penelitian yang berkaitan dengan kualitas pendidikan disebut juga studi tentang efek sekolah terhadap output pendidikan³⁸.

Apabila berbicara mutu pendidikan, maka tidak akan terlepas dari membahas mutu guru. Layaknya guru mengajar tidak hanya ditentukan dari pendidikan formal yang ditempuhnya. Tingkat guru dalam menguasai (kompetensi) bidang studi/penguasaan bahan ajar merupakan variabel guru yang paling berpengaruh positif pada prestasi belajar murid. Selain itu, yang menentukan kualitas guru adalah rata-rata lama pendidikan guru dan penataran guru (*inservice training*)³⁹.

³⁷ Herwan F.R. *Pendidikan Dengan Semangat Otonomi Daerah*. (Serang: Untirta Press, 2004). h. 21

³⁸ Suryadi dan Budimansyah. *op. cit.* h. 150.

³⁹ *Ibid.* h. 147.

Banyak penelitian yang mengaitkan keefektifan pendidikan dengan keefektifan sekolah. Sekolah dianggap sebagai lembaga yang bertanggung jawab mencetak *outcome* dari pendidikan termasuk kualitas yang dimiliki. Di Inggris, penelitian yang dilakukan oleh Rutter dkk (1979) menunjukkan bahwa sekolah yang satu dengan yang lainnya memiliki perbedaan *outcome* sekelompok siswanya. Beberapa sekolah terbukti telah berhasil dari yang lain karena sekolah tersebut memiliki beberapa karakteristik yang tidak dimiliki oleh sekolah lain. Penelitian keefektifan sekolah pada akhirnya membedakan sekolah yang efektif dan tidak efektif sesuai dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Teori keefektifan pendidikan menyebutkan bahwa terdapat empat level yang akan mempengaruhi keefektifan pendidikan, yaitu level siswa, level kelas, level sekolah dan level konteks⁴⁰. Teori ini mencoba menjelaskan berbagai *outcome* dari pendidikan. Keefektifan pendidikan dibedakan dari dua sisi. Yang pertama, proses pembelajaran terhadap pendidikan. Yang kedua, keefektifan pendidikan harus dibedakan dari konsep efisiensi yang biasanya dikaitkan dengan anggaran sebagai input.

Pada level siswa, dianggap bahwa latar belakang siswa, motivasi dan bakat mereka merupakan hal-hal yang dapat mempengaruhi *outcome* pendidikan. Kualitas pengajaran yang terjadi di dalam kelas juga menentukan *outcome* pendidikan. Faktor-faktor pada level sekolah yang dapat mempengaruhi *outcome* pendidikan seperti, kebijakan sekolah, evaluasi prestasi siswa dan tanggung jawab guru, serta suasana yang aman dan tertib di sekolah. Level konteks juga memerlukan suatu kondisi yang berkualitas yakni menyangkut pada kebijakan nasional mengenai keefektifan pendidikan, sistem tes nasional, promosi sekolah-sekolah yang efektif serta pembiayaan sekolah berdasarkan *outcome*.

⁴⁰ Laurens Kaluge and Creemers Bert P.M. op. cit.

2.4 Mazhab Pendidikan

Pada tataran pemahaman yang lebih jauh lagi, pendidikan tidak hanya merupakan sebuah proses transformasi nilai-nilai religi, kebudayaan, pengetahuan, teknologi dan keterampilan, melainkan juga pendidikan dipandang sebagai usaha pembebasan. Pembebasan dari hak-hak manusia yang tidak merdeka karena sistem yang diciptakan oleh penguasa. Pembebasan yang memungkinkan setiap kelompok dalam masyarakat berdaya. Pendidikan dalam hal ini merupakan media bagi usaha menghilangkan penindasan.

2.4.1 Mazhab Frankfurt

Mazhab ini berkembang pada masa zaman pencerahan di Jerman. Teori yang merujuk pada tradisi Jerman ini dikenal dengan Teori Kritis yang selanjutnya mempunyai konotasi yang lebih luas seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan. Herbert Marcuse, sebagaimana diulas oleh Harold Bleich (1977: 41-43) memberi tiga prinsip teori kritis. Pertama, teori ini berada pada realitas social. Penekanan terhadap aspek historis-empiris membawa konsekuensi terhadap tema-tema yang diusung seperti dominasi, hegemoni, totalitarianisme dan emansipasi. Kedua, fungsi teori ini adalah menganalisa kontradiksi-kontradiksi yang terjadi di masyarakat secara mendasar karena telah memasuki wilayah *deep structure*. Ketiga, teori ini tetap menggunakan idealitas masa lalu sepanjang nilai-nilai tersebut bermanfaat untuk situasi saat ini⁴¹. Teori Kritis menjadi dasar kepada rasionalitas bagi kebebasan individu berkaitan dengan peristiwa-peristiwa sosial.

Beberapa tema diusung oleh Teori Kritis, seperti kapitalisme, positivisme, hegemoni dan dominasi, serta ideologi kritik. Kritik yang disampaikan para penganut Mazhab ini bahwa kapitalisme telah menciptakan masyarakat industri dengan budayanya yang berkontribusi pada merosotnya otonomi dan daya kritis dalam masyarakat. Kondisi sekarang bisa dilihat dengan

⁴¹ Agus M. Nuryatno. *op. cit.* h. 13.

munculnya fenomena kapitalisme global yang didominasi oleh negara-negara maju yang memang sudah kuat tidak hanya kapital, tapi juga politik, penguasaan teknologi dan kualitas sumber daya manusia yang unggul. Sistem pasar bebas sengaja dibuat untuk mempertahankan negara-negara tersebut tetap terdepan dan terus mendominasi negara-negara berkembang.

Kritik yang ditujukan kepada positivisme tak jauh beda seperti kritik yang ditujukan pada Kapitalisme. Menurut Teori Kritis, positivisme adalah bentuk baru dari ideologi kapitalisme. Kritik tajam yang disampaikan oleh salah satu penganut Mazhab ini, George Friedman, bahwa positivisme telah mendegradasikan fakultas akal yang kritis⁴². Teori Kritis menolak gagasan aliran positivisme yang mengedepankan obyektifitas dan penemuan yang bebas nilai. Menurutnya, ilmu yang bebas nilai adalah mustahil karena realitas sosial tidak bisa direpresentasikan seutuhnya. Paradigma generalisasi yang dibawa oleh aliran positivisme dianggap kurang mampu memahami realitas secara alami karena mengabaikan faktor-faktor psikologis dan historis yang membentuk realitas tersebut.

Menurut Habermas, salah satu penganut Teori Kritis, dominasi dan hegemoni terjadi karena adanya dominasi akal instrumental. Rasionalitas instrumental dapat dilihat dari praktek-praktek sosial yang dalam pelbagai kekuasaan yang bertujuan akhir menstabilkan masyarakat dengan berdasar pada hubungan subyek-obyek⁴³. Dominasi dan hegemoni merupakan salah satu wujud penindasan yang bisa dibebaskan dengan membangun sebuah masyarakat yang komunikatif. Rasionalitas komunikatif yang dibangun, bukan rasionalitas instrumental yang melanggengkan dominasi dan hegemoni.

Ideologi mempunyai dua sisi yang berlainan, bisa bernilai negatif dan positif. Ideologi akan bernilai negatif ketika ia dibangun oleh kelas yang berkuasa

⁴² Ibid. h. 19.

⁴³ Ibid. h. 25.

untuk melegitimasi dan melanggengkan dominasi kekuasaan mereka. Ideologi akan bernilai positif jika ideologi dibangun sebagai media yang bisa membangkitkan kritisisme terhadap realitas sosial. Ideologi yang bernilai positif atau ideologi kritik inilah yang mampu melawan sistem represif sosial karena dominasi yang ada.

2.4.2 Mazhab Antonio Gramsci

Pokok pikiran Antonio Gramsci yaitu hegemoni dan pendidikan⁴⁴. Hegemoni dilakukan oleh kelas yang berkuasa sehingga kaum marginal secara sukarela mengikuti pandangan kelompok dominan. Proses hegemoni dilakukan dengan internalisasi nilai-nilai yang menguntungkan penguasa secara masif sehingga menjadi sebuah *common sense*. Pada tahap ini daya kritis mulai terdegradasi sebaliknya status quo semakin menguat.

Dalam proses hegemoni terdapat proses pembelajaran (*educational relationship*) yang dilakukan oleh institusi-institusi sosial pembentuk masyarakat sipil seperti : hukum, agama, pendidikan, ekonomi, media massa dan lembaga social lainnya. Untuk itu, lembaga-lembaga sosial tersebut tidak pernah netral. Namun demikian, hegemoni bukanlah hak eksklusif yang dimiliki kelas penguasa. Kelas minoritas pun dapat membentuk hegemoni dengan membuat aliansi dengan kelompok minoritas dan kelompok sosial lain. Pada masyarakat kapitalis kelompok yang menghegemoni disebut kaum intelektual organik dan kelompok yang kontra hegemoni disebut dengan kaum intelektual tradisional⁴⁵.

Terjadi perang posisi antara kaum intelektual organik dan intelektual tradisional. Penentuan atau pengubahan posisi status kelas dalam masyarakat dilakukan dengan peningkatan kualitas kehidupan melalui pendidikan. Arti penting Teori Gramsci mengenai hegemoni adalah kekuasaan bisa didapat dengan

⁴⁴ Ibid. h. 33.

⁴⁵ A.R. Tilaar dan Riant Nugroho. *op. cit.* h. 115.

pendidikan. Begitu juga sebaliknya kekuasaan yang digunakan dapat disebarakan bahkan menghegemoni melalui pendidikan. Usaha perebutan hegemoni melalui institusi pendidikan terjadi pada kehidupan sosial yang demokratis.

Melalui pendidikan, masih menurut Teori Hegemoni Gramsci, bisa dicetak kaum intelektual organik yang mampu menghasilkan seorang pemimpin organik. Seorang pemimpin yang tidak hanya mempunyai kemampuan intelektual akan tetapi juga memiliki pengetahuan teknis sesuai bidangnya, termasuk pemimpin di bidang pendidikan⁴⁶. Walaupun pandangan Gramsci ini pada mulanya hanya melihat pendidikan sebagai alat strategis dalam perjuangan kelas, akan tetapi telah turut memberi nilai pada hakikat pendidikan itu sendiri yaitu sebagai usaha sadar peningkatan kualitas kehidupan seorang manusia.

2.4.3 Mazhab Paulo Freire

Hampir sama dengan pandangan Gramsci, pemikiran Freire berporos pada kaum tertindas (*the oppressed*). Dia berangkat pada filsafat manusia. Menurutnya hakikat manusia adalah makhluk otonom yang dengan kapasitasnya berhak menentukan nasibnya sendiri. Menurutnya manusia adalah *incomplete and unfinished being*⁴⁷. Untuk itu, tugas pendidikan adalah menghantarkan peserta didik menjadi subyek bukan sebagai objek. Menumbuhkan kesadaran peserta didik sebagai pribadi otonom yang berproses secara dialektis antara diri dan lingkungan. Begitu juga dengan tenaga pendidik/guru, tugasnya bukan hanya memberi instruktur melainkan juga sebagai pekerja kultural. Hal ini mengingat pendidikan mempunyai dua kekuatan sekaligus : sebagai aksi kultural untuk pembebasan atau aksi kultural untuk hegemoni dan sebagai medium untuk memproduksi suatu sistem sosial yang baru atau mereproduksi status quo⁴⁸. Ketika pendidikan dianggap sebagai aksi pembebasan, maka harus ada kontekstualisasi pengajaran di kelas.

⁴⁶ Ibid. h. 121.

⁴⁷ Agus M. Nuryatno. op. cit. h. 38.

⁴⁸ Ibid. h. 39

Terdapat tiga hal pokok yang bisa didapat dari pemikiran Freire, yaitu : filsafat tentang manusia, konsep tentang arkeologi kesadaran manusia, dan pendidikan sebagai proses politik. Menurut Freire, pendidikan tidak akan pernah terlepas dari konsep tentang manusia. Pendidikan menempatkan manusia sebagai makhluk yang mempunyai nilai tinggi, sehingga dia berpandangan sangat optimistic tentang manusia. Kapasitas berfikir yang ada pada manusia inilah yang membuatnya menolak bahwa manusia ibarat bejana kosong. Untuk itu, pendidikan terus diarahkan pada memanusiakan manusia yang mempunyai sisi ontologis dan historis. Sisi ontologis berarti mempunyai potensi yang bisa direalisasikan dan sisi historis berarti manusia dengan kesadaran yang dimiliki mampu membuat transformasi sosial.

Kesadaran manusia yang ingin dibangun oleh Freire merupakan kesadaran yang berlandaskan dialektika realitas material dan dunia social. Kesadaran manusia tergantung pada bagaimana dia memahami realitas yang ada, apakah akan dipahami secara naif, mejik atau kritis⁴⁹. Sama seperti Mazhab Kritis, kesadaran yang akan dicapai oleh pendidikan pada akhirnya bermuara pada bentuk kesadaran kritis. Kesadaran kritis memungkinkan terjadinya suatu transformasi sosial karena mampu menghilangkan pemikiran yang simplistik terhadap realitas atau tekstual. Hasil dari pemikiran kritis akan mengarah pada analisis *deep-structure*, mampu melihat, mendefinisi dan mengklasifikasikan akar permasalahan yang menjadi realitas sosial. Pandangan Freire akan kesadaran kritis ini bukan tidak menuai kritik. Kritik yang ditujukan yaitu kesadaran kritis belum tentu secara otomatis akan menciptakan perubahan sosial karena kesadaran kritis dan aksi sosial adalah dua entitas yang berbeda. Kesadaran kritis merupakan faktor yang sangat penting, tapi bukan satu-satunya faktor dalam transformasi sosial.

⁴⁹ Ibid. h. 43.

Konsep lain yang diutarakan oleh Freire adalah “*education is politics*”. Sedikit berbeda dengan konsep Gramsci yang menyebut bahwa dalam politik terdapat pembelajaran/*educational relationship*. Pernyataan Freire tersebut bermakna bahwa semua aktifitas pendidikan pada dasarnya bersifat politis dan punya konsekuensi dan sifat politis. Aktifitas dan sifat politis yang menempel pada pendidikan akan berpengaruh terhadap pembebasan atau domestika peserta didik. Sehingga ketika seorang guru memutuskan mengajarkan nilai-nilai tertentu maka ia harus konsisten yang diwujudkan dalam tindakannya. Pendidikan adalah politik juga bisa dipahami bahwa pendidikan menghasilkan implikasi politik. Namun hanya pendidikan yang lebih dari sekadar memiliki pengetahuanlah yang bisa menghasilkan implikasi politik.

2.4.4 Mazhab Pendidikan Kritis

Mazhab pendidikan ini banyak diilhami dari pemikiran mazhab yang telah dijelaskan sebelumnya. Tema Kapitalisme dalam Mazhab Teori Kritis dipandang memiliki pengaruh pada dunia pendidikan. Kapitalisme yang melahirkan budaya positivisme menjadikan sikap pragmatisme melalui rasionalitas teknokratik sebagai *mode of thought* nya. Rasionalitas teknokratik mempunyai dua karakter utama: konformitas dan uniformitas. Konformitas mengikis daya kritis peserta didik karena menggiring peserta didik bersikap pasif dan adaptif terhadap teks (buku pelajaran) dan konteks (realitas kehidupan). Uniformitas akan membentuk *one-dimensional man and society* (manusia dan masyarakat satu dimensi). Prakteknya akan terlihat dominasi guru sebagai pihak yang tahu segalanya dan murid sebagai pihak yang tidak mengerti apa-apa⁵⁰. Pada saat tersebut, guru akan memberikan pengetahuan sebagai sesuatu yang obyektif, bersifat universal dan terpisah dari proses pembentukannya.

⁵⁰ Ibid. h. 57-59.

Mazhab ini tidak lagi menganggap pendidikan mempunyai dua sisi yang ambigu, sebagai media domestikasi atau liberasi tergantung siapa yang memaknai. Pemikiran Pendidikan Kritis mengartikan pendidikan sebagai media mobilitas sosial. Terdapat satu teori yang mencoba menjawab dapatkah pendidikan dijadikan sebagai media untuk memproduksi sistem sosial yang baru. Teori Reproduksi atau Korespondensi oleh Samuel Bowles dan Herbert Gintis. Teori ini mencoba menghubungkan antara kehidupan sekolah dengan ketidakadilan sosial atau antara sekolah dengan reproduksi sosial.

Teori ini berargumen bahwa mayoritas anak-anak golongan menengah atas akan masuk kedalam golongan kelas yang sama nanti saat mereka dewasa. Hal yang sama juga berlaku pada anak-anak dari golongan masyarakat bawah akan kembali kedalam kelas sosial yang sama pada saat mereka dewasa nanti. Semua itu terjadi karena anak-anak dari golongan menengah atas mendapatkan pendidikan bagus dengan fasilitas yang sangat memadai. Sebaliknya anak-anak dari golongan kelas bawah memperoleh pendidikan dengan kualitas dan fasilitas kelas bawah pula. Teori ini berfokus pada sekolah sebagai agen yang mereproduksi kelas sosial karena berkontribusi atau melanggengkan ketidakadilan sosial yang ada. Selama sekolah dengan pendidikan yang berkualitas hanya melayani mereka yang dominan karena berkapital, maka selama itu pula sekolah tidak mampu menjadi agen reproduksi sosial.

2.5 Manajemen Strategik

Perubahan-perubahan yang terjadi harus dihadapi oleh sebuah organisasi. Analisa lingkungan dalam manajemen strategik sangat penting karena dua hal utama, yaitu⁵¹:

1. Organisasi bukan merupakan entitas yang berdiri sendiri. Melainkan selalu berinteraksi dengan lingkungan yang setiap saat bisa berubah;
2. Selanjutnya perubahan lingkungan tersebut bisa menjadi sangat rumit dan kompleks sehingga mempengaruhi kinerja organisasi.

⁵¹ Agustinus Sri Wahyudi. *Manajemen Strategik Pengantar Proses Berpikir Strategik*. (Jakarta: C. Binarupa Aksara, 1996). h. 50.

Analisa lingkungan sangat berguna bagi pengambilan keputusan yang akan berkaitan dengan kemampuan bersaing di masa depan.

Manajemen stratejik dapat didefinisikan sebagai seni dan ilmu untuk memformulasi, mengimplementasi, dan mengevaluasi keputusan lintas fungsi yang memungkinkan organisasi dapat mencapai tujuannya. Manfaat manajemen stratejik bisa ditinjau dari⁵²:

1. Manfaat Finansial. Perusahaan yang menggunakan manajemen stratejik akan cenderung lebih produktif dan lebih untung karena telah melakukan perencanaan yang sistematis untuk mempersiapkan fluktuasi masa depan berkaitan dengan lingkungan eksternal dan internalnya.
2. Manfaat Non-finansial. Keuntungan non finansial bisa dirasa oleh organisasi yang menerapkan manajemen stratejik sebagai suatu tindakan korektif. Sebagai langkah awal perbaikan system manajerial yang efektif dan efisien.

Analisis manajemen stratejik menyangkut lingkungan internal dan eksternal organisasi. Lingkungan eksternal terdiri dari kekuatan dan kelemahan. Kekuatan atau *strength* merupakan keunggulan sumber daya, keterampilan/kemampuan yang relative terhadap pesaing dan kebutuhan dari pasar yang hendak dilayani oleh organisasi. Kelemahan/*weakness* diartikan sebagai kekurangan dalam hal sumber daya, keterampilan dan kemampuan yang secara serius menghalangi kinerja efektif suatu organisasi. Sedangkan faktor eksternal organisasi terdiri dari peluang dan ancaman. Peluang/*opportunities* merupakan situasi utama yang menguntungkan dalam lingkungan organisasi. Ancaman/*Threats* merupakan situasi utama yang tidak menguntungkan dalam lingkungan perusahaan⁵³.

⁵² Fred R. David. *Menejemen Strategis*. (Jakarta: SAlemba Empat, 2006). h. 20-23.

⁵³ Sri A. Wahyudi. op. cit. 68-69.

Organisasi swasta tentu saja berbeda dengan organisasi publik. Untuk itu, perlu kehati-hatian jika ingin melakukan analisis lingkungan pada organisasi pemerintah. Hal ini karena pada sektor publik dikenal dengan adanya barang publik yang berbeda sifatnya dengan *private goods*. Pada barang publik dengan adanya eksternalitas (dampak) baik positif maupun negatif, *non-rivalry* (tak ada persaingan) dan *non-excludable* (tidak eksklusif). Ketiga sifat barang ini tidak ditemui di sektor swasta sehingga analisis lingkungan relatif lebih mudah. Karena sifat-sifat inilah, maka dalam sektor publik ada kemungkinan terjadinya perpotongan atau irisan domain dari kepentingan *stakeholder* satu dengan yang lain⁵⁴.



⁵⁴ Nining I. Soesilo. *Manajemen Stratejik di Sektor Publik*. (Jakarta: Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik FE UI, 2002) h. 4-16.