
BIROKRATISASI PENDIDIKAN : MITOS DAN REALITAS

Oleh: Nur Kholis

Birokrasi seringkali mendapat “stempel” negatif. Hal ini akan menjadi jelas ketika kita mengamati mereka yang berhajat berhubungan atau berurusan dengan organisasi formal. Islam maupun non-Islam, negeri maupun swasta. Pegawai-pegawai kantor yang mau naik pangkat seringkali menghadapi permasalahan birokratis. Demikian halnya dengan karyawan, guru, dosen di lembaga pendidikan. Mahasiswa yang akan mengambil/memohon dana untuk kegiatan kampusnya acap kali “gerundel” gara-gara urusan birokrasi. Kasus semacam ini selalu muncul di berbagai bidang terutama yang terkait dengan formalitas-formalitas tertentu. Namun apakah benar birokrasi selalu menjadi hambatan bagi kemudahan, kemajuan dan perkembangan suatu sistem atau organisasi formal. Artikel ini mencoba mendiskusikan birokrasi berkaitan dengan organisasi formal pendidikan.

A. Konsep Birokrasi

Konsep birokrasi tidaklah barang baru,

di hampir setiap sudut kehidupan dikenal adanya birokrasi. Dalam bentuk yang sangat sederhana ia sudah ada sejak masa Mesir kuno, dimana tugas besar untuk konstruksi dan mengatur arus sungai. (Nil) mengharuskan adanya organisasi besar, ia berkembang di Roma, pertama pada masa Kerajaan Romawi dan kemudian dalam Gereja Katholik yang bertahan sebagai birokrasi yang hidup terlama di dunia.⁽³⁰⁾ Birokrasi sebagai suatu sistem organisasi formal pertama-pertama dimunculkan oleh Max Weber pada tahun 1947. Dia percaya bahwa birokrasi adalah merupakan ciri yang paling menonjol dalam suatu organisasi melebihi ciri-ciri organisasi yang lain dan paling efisien dan ideal bagi semua organisasi formal.⁽³¹⁾

Ciri-ciri organisasi yang mengikuti sistem birokrasi adalah:

- 1) divisi kerja dan spesialisasi,
- 2) orientasi impersonalitas,
- 3) hirarki kekuasaan,
- 4) aturan-aturan dan peraturan-peraturan,
- 5) orientasi karir.⁽³²⁾

Menurut Weber, divisi kerja dan spesialisasi mengandung pengertian bahwa “aktifitas reguler untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi birokratis didistribusikan secara pasti sebagai tugas resmi atau dinas”.⁽³³⁾ Karena tugas dalam organisasi terlalu kompleks untuk dilakukan oleh seorang karyawan, divisi kerja meningkatkan efisiensi⁽³⁴⁾ dan efektifitas⁽³⁵⁾. Efisiensi meningkat karena divisi kerja menghasilkan spesialisasi yang nantinya menyebabkan karyawan menguasai dan ahli dalam melakukan tugas-tugasnya. Divisi kerja semacam ini memungkinkan organisasi untuk memperkerjakan personel atas dasar kualifikasi teknis.⁽³⁶⁾ Jadi divisi kerja dan spesialisasi menghasilkan tenaga-tenaga ahli dan terampil.

Weber menegaskan bahwa suasana kerja birokrasi harus mewujudkan “dominasi spirit impersonalitas formalistik, tanpa rasa benci atau cinta, dan oleh karena itu tanpa rasa kasihan dan antusiasme.”⁽³⁷⁾ Pegawai birokrasi diharapkan membuat keputusan atas dasar fakta, bukan perasaan. Impersonalitas semacam ini menjamin ekualitas perlakuan dan fasilitas secara rasional. Kalau seorang pegawai mengembangkan rasa simpati (sayang, kasihan, dan benci) kepada bawahan, sangat sulit baginya

untuk menghindarkan pengaruh rasa itu dari pembuatan keputusan-keputusan dinas. Keputusan yang didasarkan pada perasaan menyebabkan diskriminasi dan ketidakadilan.

Unit-unit kerja dalam birokrasi disusun secara hirarkis yaitu, “masing-masing unit tingkat bawah dikontrol dan disupervisi oleh unit tingkat atas”⁽³⁸⁾ Hirarki merupakan ciri yang paling nampak dalam organisasi modern. Hampir tanpa kecuali, organisasi besar mengem-bangkan sistem superordinasi dan subordinasi yang mapan, yang menjamin kepatuhan bawahan kepada atasan untuk terlaksananya berbagai tugas dan fungsi organisasi.

Weber juga menegaskan bahwa setiap birokrasi memiliki “sistem aturan abstrak yang konsisten dan biasanya sengaja dibuat”.⁽³⁹⁾ Sistem aturan ini mencakup kewajiban dan hak individu sesuai posisi masing-masing dan membantu mengkoordinasi aktifitas dalam hirarki. Aturan juga menjamin kelangsungan operasi ketika terjadi pergantian personel. Jadi aturan dan peraturan menjamin uniformitas dan stabilitas kerja pegawai, terlepas berapa jumlah person yang terlibat di dalamnya.

Karena pekerjaan pada organisasi birokrasi didasarkan pada kualifikasi teknis, pegawai menganggap kerjanya sebagai karir. Kapan saja terdapat orientasi karir, Weber

menegaskan, "adanya sistem promosi menurut senioritas, penampilan (kerja), atau keduanya. Promosi bergantung pada keputusan superior".⁽⁴⁰⁾ Untuk memperkuat loyalitas kepada organisasi, individu dengan keterampilan khusus harus diproteksi dan dipromosikan. Birokrasi juga melembagakan proteksi melalui perundang-undangan yang berlaku.

Tujuan utama birokrasi adalah untuk menciptakan sistem organisasi yang mengantarkan masing-masing pegawai mencapai tujuan-tujuan rasional organisasi, tidak peduli apakah rasional atau tidak rasional tujuan-tujuan itu nampak pada dirinya secara pribadi. Menurut Weber, birokrasi memaksimalkan pembuatan keputusan rasional dan efisiensi administrasi: "Secara universal pengalaman cenderung menunjukkan bahwa tipe organisasi birokratis murni adalah, dari sudut pandang teknis murni, mampu mencapai tingkat efisiensi tertinggi."⁽⁴¹⁾ Divisi kerja dan spesialisasi menghasilkan tenaga ahli, dan tenaga ahli dengan orientasi impersonalitas membuat keputusan secara teknis benar dan rasional berdasarkan fakta. Setelah keputusan rasional dibuat, hirarki kekuasaan menjamin patuhnya bawahan dan, dibarengi dengan aturan dan peraturan, menjamin terkoordinasinya sistem

implementasi dan uniformitas serta stabilitas dalam operasi organisasi. Akhirnya, orientasi karir memberikan jaminan kepada pegawai untuk menjadi loyal pada organisasi dan menghasilkan usaha ekstra. Ciri-ciri ini berfungsi memaksimalkan efisiensi administrasi karena tenaga ahli yang komitmen membuat keputusan rasional yang diterapkan dan dikoordinasi secara rapi.

B. Positif Negatif Birokratisasi Organisasi Pendidikan

Mulanya, prinsip-prinsip birokrasi ini diterapkan di militer, pengadilan, dan industri dan ekonomi yang memiliki tujuan utama *product oriented*. Kini birokrasi bisa ditemui hampir di seluruh organisasi formal modern (barangkali juga non-formal dan tradisional) tidak lepas pula organisasi pendidikan. Untuk maksud baik atau tidak baik hampir semua lembaga pendidikan (sekolah, perguruan tinggi) negeri dan swasta di Indonesia menampakkan ciri-ciri birokrasi. Max Abbott, disitir oleh Sergiovanni⁽⁴²⁾ menganalisis dan menemukan ciri-ciri birokrasi yang berkembang dalam dan mempengaruhi sistem lembaga pendidikan.

Pertama, organisasi pendidikan sangat dipengaruhi oleh kebutuhan akan divisi kerja dan spesialisasi. Spesialisasi ditandai dengan penggolongan jenjang pendidikan, sekolah

dasar, menengah, dan perguruan tinggi, pendirian jurusan-jurusan ilmu alam, matematika, musik dan jurusan lain, dibentuknya bagian bimbingan dan penyuluhan siswa dan mahasiswa; pemisahan tenaga administratif dari tenaga edukatif. Begitu juga unit-unit kerja dibentuk dengan berbagai macam spesialisasi pekerjaan. Apalagi di perguruan tinggi spesialisasi-spesialisasi bidang studi sudah begitu mengakar dan berkembang. Di sebuah Universitas, misalnya, terdapat unit kerja rektorat, fakultas, jurusan, dan program dengan berbagai sub-divisi kerja. Kesemuanya ini menjadi kebutuhan bahkan keharusan lembaga pendidikan. Pencabangan divisi kerja dan spesialisasi ini semakin besar bersamaan dengan kompleksitas organisasi: makin besar organisasi makin besar pula divisi kerja dan spesialisasi.

Pembagian kerja dan spesialisasi kerja membawa manfaat besar bagi organisasi, yaitu menghasilkan tenaga-tenaga kerja terampil menurut fungsinya masing-masing. Pegawai yang duduk di masing-masing divisi kerja akan menjadi tenaga-tenaga yang terampil, matang dan menguasai fungsinya. Hal ini memungkinkan adanya kerja yang efektif dan efisien. Seorang karyawan bagian A akan mendapat kesulitan apabila diberi

kesempatan untuk menangani tugas yang diembankan pada bagian B, begitu juga sebaliknya. Namun demikian divisi kerja dan spesialisasi bisa menimbulkan rasa jenuh atau bosan bagi salah satu pegawai atau karyawan. Karena seorang staf sub-umum yang pekerjaannya rutinnnya menangani masalah-masalah surat menyurat suatu ketika akan merasa jenuh dengan pekerjaannya sehingga produktifitasnya bisa menurun. Mungkinkah mereka pindah dari departemennya oleh karena mereka sudah diberi tugas (dan diterima) di tempat itu dan harus dilakukan untuk menunjukkan kesetiaannya pada organisasi? Kalau toh bisa pindah ia memerlukan penyesuaian yang tidak sedikit dan membutuhkan banyak waktu. Jelasnya, organisasi birokratis yang mengalami konsekwensi negatif dari divisi kerja yang ketat menyebabkan banyak karyawan merasa bosan.⁽⁴³⁾

Kedua, meskipun sering dididungkan masalah kebersamaan dan demokrasi, organisasi pendidikan telah menerapkan prinsip impersonalitas dalam sistem hubungan organisasi. Keputusan lebih ditentukan atas dasar pertimbangan rasional bukan kualitas kharisma (perasaan); interaksi antar person nampak spesifik secara fungsional bukan keterpaduan; dan hubungan resmi (dinas) ditentukan oleh pertimbangan-pertimbangan universal

bukan partikular. Dengan berkembangnya spirit 'impersonalitas formalistik' organisasi pendidikan telah sukses memisahkan hak dan kewajiban terhadap organisasi dari kehidupan pribadi individu-individu pegawai. Masalah organisasi harus didahulukan daripada masalah pribadi. Karyawan miskin mendapat imbalan sama dengan karyawan kaya; karyawan dengan beban berat mendapat insentif sama dengan karyawan dengan beban ringan; tenaga edukatif 'kualified' mendapat perhatian sama dengan tenaga edukatif 'biasa-biasa' saja: dst. Kesamaan perlakuan ini juga terjadi diantara tenaga edukatif, baik tenaga edukatif yang kompeten maupun yang tidak. Alasan yang mendasari ini sangat sederhana yaitu bahwa masing-masing individu atau karyawan dalam masing-masing departemen telah setuju untuk menerima kontrak kerjanya. Para tenaga edukatif juga telah menyetujui jumlah jam mengajar dengan beban tertentu. Jadi diberlakukannya orientasi impersonalitas ini menyebabkan dipandanginya sama kedudukan masing-masing individu dalam organisasi (adil).

Namun ini menimbulkan bahaya, yaitu berkembangnya suasana "kering"⁽⁴⁴⁾ dimana anggota organisasi berinteraksi seperti "tidak manusia", kemudian menyebabkan menurunnya moral positif.

Rendahnya moral positif kemudian menghambat efisiensi organisasi Blau menambahkan bahwa impersonalitas justru menyebabkan seorang atasan pilih kasih terhadap bawahannya.⁽⁴⁵⁾ Bahaya yang lain adalah pegawai di satu departemen yang merasa pekerjaannya lebih banyak dan sulit dan apalagi "kering" bisa jadi akan memiliki pandangan bahwa "untuk apa kerja sungguh-sungguh toh upahnya atau insentifnya sama" dengan mereka yang pekerjaannya dianggap sedikit. Tenaga edukatif yang merasa bidangnya lebih berat dan kelasnya lebih besar bisa memiliki pandangan seperti ini pula. Tidak heran misalnya kalau seorang karyawan yang merasa tertumpuk dengan pekerjaan memberikan pelayanan kepada orang lain dengan cara yang kurang baik dan tenaga edukatif kategori ini melampiaskan ketidakpuasannya kepada peserta didik ! Bahkan, impersonalitas dibarengi pemikiran senioritas menyebabkan pegawai senior kaya selalu mendapat lebih dari pada karyawan junior miskin. Karyawan menduduki urutan lebih tinggi dalam suatu kepanitiaan juga mendapat lebih dari pada individu dalam urutan bawah meskipun pekerjaannya lebih banyak dan berat.

Ketiga, organisasi pendidikan formal telah lama mengembangkan hirarki kekuasaan yang ketat dan jelas. Meskipun term 'hirarki' jarang digunakan dalam

lembaga pendidikan, praktek sistem hirarkis sangat jelas. Struktur organisasi dalam bentuk chart (bagan), dimana kelompok pimpinan di bagian atas dan siswa paling bawah, sengaja dibuat, dan mudah ditemui di lembaga-lembaga pendidikan yang tujuannya secara khusus untuk memperjelas garis-garis kekuasaan dan saluran komunikasi. Bahkan ada organisasi yang strukturnya disusun menurut urutan kepangkatan yang dimiliki oleh anggotanya (DUK, misalnya). Sampai-sampai masalah tempat (ruang) kerja pun berstruktur. Tempat kerja pimpinan harus di atas dan lebih mewah, sementara karyawan harus di bawah dan lebih sederhana. Kalau toh chart tidak dibuat, anggota suatu organisasi pendidikan atau orang umum sudah memiliki suatu konsepsi tentang hirarki itu. Bahkan, pentaatan terhadap prinsip-prinsip hirarkis harus diperkuat, sehingga siapa yang gagal mentaati aturan hirarki kekuasaan itu bisa dianggap sebagai tidak disiplin, tidak sopan, mendahului dan lain-lain.

Keberadaan hirarki kekuasaan atau wewenang dalam organisasi pendidikan dapat mendukung terciptanya sistem koordinasi, atasan dan bawahan, yang mantap dan lancar yang menjamin pekerja akan melaksanakan tugas dan fungsi

organisasi. Karyawan melaksanakan pekerjaannya karena ingin mematuhi perintah atasan. Dengan demikian keberadaan hirarki menggerakkan bawahan untuk melaksanakan fungsi-fungsinya masing-masing, dan pekerjaan-pekerjaan menjadi mudah dikoordinasikan. Namun demikian hirarki bisa mendistorsi dan menghambat komunikasi. Masing-masing level dalam hirarki memiliki potensi untuk menghambat komunikasi, karena bawahan enggan mengkomunikasikan sesuatu yang menyebabkan mereka nampak jelek di mata atasan; kenyatannya memang ada kecenderungan untuk mengkomunikasikan hanya hal-hal yang membuatnya nampak baik atau hal-hal yang mereka pikir atasannya mau mendengarkan.⁽⁴⁶⁾ Komunikasi semacam ini menimbulkan kepalsuan-kepalsuan baik pada diri atasan maupun bawahan. Informasi yang sebenarnya atasan ingin menerima tidak disampaikan karena bawahan ragu menyampaikannya.

Hambatan komunikasi dapat diilustrasikan sebagai berikut. Seorang bawahan yang ingin menghadap pimpinan berkaitan dengan masalah tugasnya harus mendapat persetujuan dari kepala departemennya : apakah ia sendiri yang menyelesaikannya atau kepala unitnya. Kondisi semacam ini dimaksudkan untuk

mengikuti saluran komando di dalam sistem birokrasi. Sebagai dampaknya adalah masalah tadi tidak bisa dipecahkan secara efisien dan efektif karena adanya prosedur yang panjang. Sebuah dokumen yang dibuat oleh seorang staf membutuhkan tanda-tangan seorang pimpinan pertamanya harus diperiksa oleh kepala bagian, kemudian jika kepala bagian setuju baru dibawa ke pimpinan. Pimpinan ini bisa setuju atau tidak setuju. Proses ini akan dapat dilaksanakan dengan lebih cepat apabila kepala bagian ada di tempat kerjanya pada saat dibutuhkan. Namun, kalau kepala ini tidak ada pelaksanaan pekerjaan ini berhenti total karena bawahan atau pimpinan yang lebih rendah tidak bisa mengambil alih wewenang pimpinan. Akhirnya sebuah tugas tertunda penyelesaiannya. Ketegasan hirarki kekuasaan tanpa delegasi proporsional memperlambat proses kinerja.

Keempat, organisasi pendidikan sangat bergantung pada aturan-aturan untuk mengontrol perilaku anggota-anggotanya dan untuk mengembangkan standard-standard yang memungkinkan terciptanya kesatuan sistem kerja. Baik menggunakan pedoman kebijakan, aturan dan peraturan, pedoman pelaksanaan atau dokumen lainnya, aturan-aturan universal dan impersonal telah lama dipakai secara luas

sebagai tata cara mengangkat pegawai-pegawai baru, menerima calon terdidik, kenaikan pangkat, menangani perilaku menyimpang pegawai, termasuk pimpinan. Tata cara penggajian dan pengupahan juga bersandar kuat pada peraturan yang berlaku, sering disebut PO (petunjuk operasional). Sampai-sampai, masalah akademik pun diatur ketat dan tegas menurut aturan birokratis yang dibakukan. Hubungan guru-murid, atasan-bawahan, guru-karyawan, tua-muda, antar-kawan, kawan-lawan semuanya "harus" sesuai aturan, semuanya diatur.

Diciptakannya aturan-aturan dan peraturan-peraturan mendukung terciptanya kesamaan (uniformity), kelanjutan (continuity), koordinasi dan stabilitas kerja. Amatlah mudah meng-koordinasikan bawahan dalam kerjanya karena mereka diwajibkan mengikuti aturan-aturan yang ditentukan, dan pekerjaan dilaksanakan secara kontinyu. Jadi meskipun ada departemen-departemen, kesamaan dan stabilitas kerja bisa dicapai. Suatu tindakan oleh atasan atau bawahan yang berlawanan dengan tujuan organisasi bisa dengan mudah diselesaikan dengan alat aturan-aturan dan peraturan-peraturan. Namun demikian aturan dan peraturan tadi menimbulkan kekakuan organisasi dan pelecehan tujuan atau sering disebut "goal

displacement"⁽⁴²⁾. Karena anggota organisasi begitu terikat aturan, mereka bisa lupa bahwa aturan dan peraturan itu sebenarnya hanyalah alat untuk mencapai tujuan, bukan tujuan itu sendiri: mereka menganggap aturan dan peraturan sebagai tujuan. Pentaatan ketat ditopang oleh hirarki dan khususnya peraturan menyebabkan rigiditas dan ketidakmampuan menyesuaikan. Formalisme semacam ini dibesar-besarkan sampai-sampai konformitas merusak pencapaian tujuan. Tercapainya tujuan tidak penting asal konformitas tercapai. Sebagai ilustrasi : Beberapa anggota organisasi merasa bahagia karena dapat mematuhi aturan dan peraturan meskipun hasil karyanya tidak memuaskan. Jadi pekerjaannya asal selesai karena aturannya begitu. Kepuasan mereka terletak pada cara atau kenyataan bahwa mereka mengikuti aturan dan peraturan yang disepakati. Kalau demikian tentunya menyalahi fungsi organisasi. Aturan dan peraturan, apakah baik atau tidak, menjadi tujuan-tujuan kegiatan individu-individu atau bahkan organisasi itu sendiri. ⁽⁴⁸⁾ Disamping itu diberlakukannya aturan universal dan tidak memihak memungkinkan adanya ekuualitas kesempatan (adil), tapi dengan sendirinya merusaknya. ⁽⁴⁹⁾ Diterapkannya persyaratan pemilikan gelar minimal S2 bagi calon dosen, di satu sisi,

memberikan kesempatan sama diantara mereka yang sudah pernah menempuh pendidikan pasca sarjana, tapi di sisi lain membatasi mereka yang belum memiliki ijazah S2. Ekuualitas semacam ini sulit tercapai.

Kelima, jenjang karir di dalam organisasi pendidikan banyak didasarkan pada kemampuan teknis. Promosi (kenaikan pangkat, jenjang karir) seringkali ditentukan oleh senioritas dan hasil usaha individu-individu; lama masa kerja, insentif disediakan; dan kompensasi dana pensiun disediakan pula. Kenaikan pangkat bawahan ditentukan oleh atasannya. Mereka yang memiliki pangkat dan golongan lebih tinggi diberi wewenang untuk menilai dan menentukan 'kualitas' karya tulis tenaga edukatif yang berpangkat lebih rendah. Seringkali kualifikasi akademik kelompok golongan tinggi ini kurang diperhitungkan, yang penting pangkatnya tinggi.

Orientasi karir menyebabkan pegawai di suatu organisasi pendidikan menganggap pekerjaannya sebagai karir yang baik yang memungkinkan mereka mendapatkan promosi. Jenjang karir dianggap sehat sepanjang ia menghasilkan loyalitas pegawai dan memotivasinya untuk memaksimalkan daya kerja. Karyawan yang sudah memiliki sejumlah kredit dengan masa kerja tertentu akan dipromosikan untuk pangkat lebih

tinggi dengan upah yang lebih pula. Demikian ini memancing para pegawai (edukatif maupun non-edukatif) untuk loyal terhadap organisasinya dan memaksimalkan usahanya dalam melaksanakan tugas-tugasnya, jika tidak mereka akan berhenti pada posisinya. Namun, promosi didasarkan pada senioritas dan kinerja, yang tidak harus kompatibel. Misalnya, seringkali promosi bagi kelompok yang kinerjanya tinggi sering menyebabkan ketidaktenangan (*discontent*) bagi pegawai senior yang loyal dan kerja keras tapi tidak begitu kreatif. Kelompok senior yang merasa “dikalahkan” dapat mengganggu promosi kelompok junior aktif-kreatif, karena promosi kelompok muda ini sangat tergantung pada keputusan senior. Para atasan bisa jadi tidak senang stafnya memiliki posisi atau pangkat yang sama dengan miliknya atau bahkan hanya memiliki sentimen negatif, sehingga mereka bisa mempersulit promosi stafnya, dan ini membuat staf bawahan tadi frustrasi. Begitu juga jika pegawai tidak cukup kreatif mereka tidak bisa dipromosikan. Dampaknya adalah mereka menurunkan loyalitasnya kepada organisasi dan bahkan menurunkan kualitas kerjanya.

Masing-masing karakteristik birokrasi di atas, dengan nilai positif dan negatnya, didisain/dibentuk dan diberlakukan dalam

organisasi pendidikan sedemikian rupa untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan dan dikehendaki oleh suatu organisasi atau oleh sebagian anggota organisasi.

C. Manusia dalam Birokrasi Pendidikan

Seperti wataknya, birokrasi menciptakan ketergantungan terhadap manusia. Birokrasi menciptakan kecemasan, ambisi dan alinasi. Seringkali didengar keluhan tentang orang yang menjadi terlalu telikat oleh organisasi, tapi merasa kebutuhan pribadinya kurang atau tidak terpenuhi secara maksimal. Mereka menyerahkan segala yang dimiliki (tenaga, pikiran, dsb.) utamanya untuk organisasi, tapi di sisi lain organisasi kurang atau tidak memberi kepuasan balik yang sebenarnya diharapkan olehnya. Terjadinya penyerahan total kepada organisasi ini karena ikatan-ikatan yang diciptakan oleh organisasi pada anggotanya, misalnya dalam bentuk jargon atau semboyan seperti loyalitas, kepentingan umum, efisiensi dan efektivitas organisasi, dan semacamnya.

Dari sinilah muncul ketidakharmonisan antara kebutuhan individu dan tuntutan organisasi yang tidak pernah kompatibel.⁽⁵⁰⁾ Manusia, pada dasarnya, selalu berusaha menuju dan mencapai *self realization* atau “realisasi diri”, sebuah proses mencari pemenuhan kebutuhan sesuai

dengan kematangan personalitasnya. Orang dapat menjadi matang melalui beberapa dimensi -dari pasif ke aktif, bergantung ke mandiri, tidak fleksibel ke fleksibel, sub-ordinasi ke super-ordinasi, dan seterusnya. Namun demikian, organisasi formal dengan kondisi birokratisnya mematikan semangat pertumbuhan itu. Spesialisasi tugas, rantai-panjang komando, kesamaan direksi, kontrol tunggal dan semacamnya memaksa anggota organisasi masuk dalam jaringan ketergantungan dimana individu bergantung, pasif, dan sub-ordinatif pada atasan. Dus, ada semacam kekurangan harmoni antara kebutuhan individu untuk matang dan tuntutan organisasi formal.

Kalau tesis tadi benar, maka anggota organisasi bisa menjadi kurang atau tidak matang ketika memasuki lembaga birokrasi tertentu karena kematangannya direduksi oleh suatu kenyataan bahwa ia harus selalu bergantung pada orang lain, yang dilakukan dengan pasif. Ketika ia tidak "bergantung" (dalam bentuk keharusan mengikuti komando dari *superordinate*) ia tidak lagi sebagai anggota yang loyal dan tidak mendahulukan kepentingan organisasi. Dus, kepentingan pribadinya tereduksi. Dengan demikian isu-isu tentang matang di organisasi sebenarnya berarti matang dalam mengikuti aturan atau komando atau

matang yang terbatas. Sementara itu matang yang berarti kebebasan, mandiri dan kreatif tidak terjadi, dus "kematangan" individu didistorsi.

Konflik juga terjadi antara kelompok profesional (tenaga edutatif dengan birokrasi). Konflik ini bersumber dari nilai-nilai profesional dan ekspektasi birokrasi. Pada dasarnya terdapat banyak kesamaan antara prinsip-prinsip profesi dan birokrasi. Tetapi, sedikit perbedaan diantara keduanya justru menyulut konflik. Terdapat empat bidang kesamaan dan tiga hal perbedaan seperti diidentifikasi oleh Hoy dan Wiske.⁽⁵¹⁾ Keduanya memerlukan :

- 1) keahlian teknis (ilmu dan keterampilan),
- 2) mencapai tujuan,
- 3) pendekatan impersonal dan tidak memihak (*impartial*), dan
- 4) melayani.

Tapi keduanya berseberangan dalam hal :

- 1) kolega sebagai group referens vs orientasi hirarkis,
- 2) mandiri dalam pengambilan keputusan vs ketataan ketat, dan
- 3) standard kontrol diri vs subordinasi kepada organisasi.

Sumber utama konflik di sini adalah kenyataan bahwa profesional diharapkan berbuat terbaik untuk memenuhi interes

clien (siswa, mahasiswa), sementara birokrat diharapkan berbuat terbaik untuk memenuhi interes organisasi. Kelompok professional adalah hamba manusia, sedang birokrat adalah hamba organisasi.

Kelompok professional berusaha mengendalikan keputusan-keputusan kerjanya. Mereka telah mengetahui bagaimana mengimplementasikan kode etik profesi yang membimbing aktifitasnya, dan kode etik ini didukung oleh koleganya (misalnya berupa, mengajar yang baik). Sebaliknya, kontrol dalam organisasi birokratik tidak terletak pada kolega; disiplin bersumber dari garis kekuasaan (hirarki). Blau dan Scott pernah menulis tentang perbedaan ini : “Kinerja (birokrat) dikontrol oleh perintah-perintah yang diterima dari superior bukan oleh standard diri dan saran kelompok, seperti kasus yang terjadi pada kelompok profesional”⁽⁵²⁾ Landasan utama tindakan professional adalah ilmu professional; tapi justifikasi utama tindakan birokrasi adalah konsistensinya dengan aturan dan peraturan organisasi dan “petunjuk” pimpinan. Observasi di beberapa organisasi pendidikan membenarkan deskripsi ini : beberapa kelompok guru dan dosen menuntut kebebasan bertindak, tidak perlu diatur oleh birokrasi -tapi sayangnya minta dilayani oleh birokrasi. Sementara, para

birokrat -terpaksa atau tidak- harus menerapkan aturan yang tidak jarang berseberangan dengan prinsip professional.

Namun demikian individu dan khususnya kelompok professional mencoba mengakomodasikan dirinya pada organisasi birokrasi dimana ia bekerja. Pada tahun 1950-an Alvin Gouldner melakukan studi dan menemukan tipologi individu dalam upayanya mengadaptasikan diri pada konflik profesional-birokrasi : **Cosmo-politans** dan **Locals**.⁽⁵³⁾ Menurut Gouldner Cosmopolitans adalah kelompok yang loyalitasnya pada organisasi rendah, komitmennya pada keterampilan spesifik tinggi, dan menggunakan group referens luar. Sedangkan Locals adalah mereka yang loyalitasnya pada organisasi tinggi, komitmennya pada keterampilan spesifik rendah, dan menggunakan group referens dalam. Dalam jangka waktu satu tahun kemudian Gouldner membenahi dan memperluas kedua tipologi tadi menjadi empat tipe untuk kelompok Locals dan dua tipologi untuk Cosmopolitans. Berikut penjelasan masing-masing tipologi ini seperti dirangkum oleh Hoy dan Wiskel.⁽⁵⁴⁾

Dedicated Locals adalah “penganut murni” yang sepenuhnya menyesuaikan diri dengan tujuan-tujuan organisasi. Mereka menganggap koleganya memiliki orientasi nilai lokal bukan keahlian teknis, sementara

miliknya adalah group referens dalam, yang hampir sepenuhnya terfokus pada nilai-nilai birokrasi.

True Bureaucrat Locals menolak semua kontrol luar. Mereka sangat mementingkan tempat geografis organisasi. Kalau **Dedicated Locals** menaruh perhatian pada integritas nilai-nilai organisasi, **True Bureaucrat Locals** menaruh perhatian utamanya pada keamanan organisasi. Mereka percaya bahwa keamanan organisasi dapat dicapai secara maksimal melalui autoritarian dan aturan dan peraturan formal.

Homeguard Locals memiliki spesialisasi okupasi dan komitmen terbatas. Secara administratif mereka berorientasi **Locals**, biasanya kelompok eselon menengah. Mereka tampaknya terikat dan loyal pada organisasi karena akar Local-nya. Mereka hampir tidak memiliki komitmen dan kontribusi professional.

Elder Locals adalah orang-orang tertua dalam group dan terlama terlibat dalam organisasi. Seperti semua **Locals**, mereka sangat komit pada organisasi, bahkan menginginkan tinggal selamanya. Mereka mengakar kuat dalam organisasi informal dan mengevaluasi keadaan sekarang (yang ada) menurut keadaan masa lalu (selalu berorientasi masa lalu). Group referens mereka adalah para orang tua.

Outsider Cosmopolitans cenderung meng-asingkan diri dari anggota organisasi lainnya. Sebenarnya, mereka masuk, tapi bukan bagian, organisasi. Mereka sangat komit pada keahlian spesifik, group referensnya luar organisasi. Mereka tidak merasa mendapatkan stimulasi intelektual yang cukup dari dalam organisasi, loyalitasnya pada organisasi rendah, dan tidak ingin tinggal selamanya (ingin meninggalkan organisasinya).

Empire-Builder Cospolitans meng-integrasikan diri kedalam struktur organisasi, utamanya dalam struktur formal. Mereka memiliki komitmen kuat pada departemennya, mendukung autonomi departemennya. Namun, mereka percaya bahwa peluang kerja dalam organisasi luar bagus, dan menginginkan pindah untuk pekerjaan yang tepat.

Sementara itu Robert Presthus menawarkan perpektif konseptual untuk menguji akomodasi individu terhadap tekanan-tekanan birokrasi. Analisis dia utamanya tentang **Locals** yang cenderung sukses dalam menyesuaikan diri pada organisasi birokratis. Presthus mempostulasikan bahwa organisasi birokratis, dengan status struktur dan kekuasaan, cenderung memunculkan kecemasan dalam diri anggota organisasi. Bagi mayoritas, kecemasan tidak

menyenangkan dan mengganggu, kemudian, hal ini menimbulkan aksi untuk mengurangi kecemasan itu. Individu mengakomodasikan dirinya pada tekanan ini dengan cara menjadi upward mobiles, indifferents, atau ambivalents.⁽⁵⁵⁾

Upward mobile adalah anggota yang paling sukses dalam organisasi. Mereka menerima semua tujuan organisasi. Nilai-nilai organisasi merupakan nilai-nilai mereka. Mereka mempercayai otoritas hirarkis dan menerima perintah serta memiliki jiwa patuh yang asli dan dalam. Mereka mengalami sedikit kesulitan dalam menerima keputusan karena mereka menerima nilai-nilai organisasi dan berbuat **menurut** organisasi (*organizational oriented*) daripada **menurut** individu (*individual goal oriented*). Anggota organisasi yang demikian ini menikmati kehidupan berorganisasi, menyerahkan segala-galanya buat organisasi dan tidak memperdulikan personalitasnya, pandai “bermain” dan memenangkan “permainan organisasi”; dan serta memperoleh penghargaan organisasi baik status maupun bayaran. Mereka memiliki kecemasan tinggi (baca ambisi) untuk mendapatkan perhatian dari organisasinya. Mereka-mereka yang menempati posisi-posisi penting di dalam suatu organisasi mungkin merupakan contoh dari model akomodasi

ini.

Indifference, kelompok mayoritas, adalah anggota organisasi yang menolak untuk berkompetisi mendapatkan kenikmatan berorganisasi. Mereka mengakomodasikan dirinya pada organisasi dengan melakukan pekerjaan rutin, tetapi pada waktu yang sama mengembangkan interesnya di luar organisasi. Kecemasan berorganisasi rendah karena mereka tidak berkompetisi mendapatkan penghargaan organisasi. Mereka memisahkan kerja dari aspek kehidupannya yang lebih berarti. Bagi kelompok ini, kerja hanyalah pekerjaan untuk mendapatkan imbalan ekonomik: pekerjaan bukan interes sentral dalam kehidupan. Mereka-mereka yang menikmati hidupnya tanpa mempertanyakan atau menginginkan perhatian dari organisasi merupakan contoh kelompok ini. Mereka, namun demikian, mendapatkan kepuasan diri melalui aktivitas-aktivitas lain, di luar posisi yang ditawarkan oleh organisasi. Dalam organisasi pendidikan beberapa ilmuan yang tidak memiliki posisi tertentu dalam organisasi-nya mungkin dapat diklasifikasikan sebagai kelompok ini. Termasuk, kelompok ini adalah mereka yang mencurahkan banyak waktunya untuk mencari “objek” di luar organisasi.

Ambivalence, kelompok minoritas, tidak dapat menolak rangsangan kekuasaan dan

kesuksesan dalam organisasi tapi sering gagal mendapatkan kekuasaan organisasi dan kesuksesan. Mereka membutuhkan rasa aman, tapi tidak mampu melakukan akomodasi yang diperlukan untuk mencapainya. Kelompok ini memiliki individualitas agresif yang seringkali tidak sesuai dengan cara kerja struktur birokrasi. Mereka umumnya tidak dapat menerima premis-premis organisasi; sebaliknya, membuat keputusan sepihak, menolak otoritas, selalu tidak setuju, dan mempertahankan kemauannya sendiri daripada kemauan organisasi. Mereka melakukan akomodasi yang tidak tepat dan biasanya menyebabkan pengunduran diri, penyerangan, dan menarik diri. Mereka tidak dapat memainkan “permainan organisasi”, karena mereka menolak otoritas dan impersonalitas organisasi. Griffith menyatakan “mereka tentu banyak menderita dalam organisasi besar modern.”⁽⁵⁶⁾ Mereka yang tidak mendapatkan pengakuan di organisasi, misalnya, mungkin merupakan implikasi sikap akomodasi ini.

D. Birokrasi dan Perubahan

Dari uraian di atas jelaslah bahwa ada kelebihan dan kekurangan dalam penerapan sistem birokrasi dalam organisasi pendidikan. Pertanyaannya

apakah mungkin mengadakan sebuah perubahan atau inovasi di dalam suatu lembaga pendidikan yang birokratis ini. Beberapa ahli mengatakan bahwa ciri-ciri birokrasi yang tegas menjadikannya penghambat atau anti suatu perubahan. Hanson menyatakan bahwa hirarki-hirarki di dalam suatu organisasi mempunyai kecenderungan untuk memperlambat proses perubahan atau inovasi.⁽⁵⁷⁾ Bukti dari pernyataan ini dapat diamati di banyak organisasi-organisasi pendidikan. Karena diasumsikan bahwa perubahan atau inovasi harus datang dari atas sehingga suatu perubahan yang dibawa oleh orang-orang bawah ditolak. Pegawai bawahan atau kelompok profesional yang memiliki ide bagus tentang suatu inovasi harus melalui beberapa orang atasan, masing-masing punya kekuatan untuk menolaknya. Karena juga bahwa pekerjaan di organisasi birokrasi itu dispesialisasikan seorang yang bekerja di satu departemen tidak bisa membawa perubahan di luar kerjanya. Suatu perubahan harus datang dari orang-orang yang ada di departemen tadi.

Namun demikian sangat mungkin kiranya untuk mengadakan perubahan atau inovasi di dalam organisasi birokrasi karena ini tergantung pada siapa yang memimpinya. Tipe kepemimpinan demokratis akan mempersilahkan bawahan

untuk mengadakan perubahan meskipun ia berada pada organisasi yang sangat birokratis. Pucuk pimpinan bisa memberikan wewenang dan tanggung jawab penuh kepada kepala bagian untuk mengembangkan suatu perubahan di daerah kerjanya kalau diperlukan dan pucuk pimpinan tidak interupsi atau menyetop. Jadi sangatlah mungkin membikin suasana demokrasi di dalam organisasi birokrasi dan bahkan birokrasi bisa menghasilkan suasana demokrasi yang besar. (58)

Oleh karena itu penghalang suatu perubahan tidak hanya bisa dilihat dari sistem birokrasi saja tetapi perilaku individu-individu yang menggunakannya, dan aplikasi unsur-unsur birokrasi yang kurang menyeluruh. Bahkan ini mungkin keadaan kebanyakan kasus. Ada beberapa alasan.

Pertama, ide tentang departementalisasi adalah untuk memungkinkan suatu pekerjaan dilaksanakan dengan efektif dan efisien dan menghasilkan tenaga-tenaga ahli dalam suatu departemen. Oleh karena itu pucuk pimpinan bisa mempercayai bawahan untuk memimpin departemen sepenuhnya dan mengadakan perubahan-perubahan yang diperlukan di dalamnya. Kedua, penggunaan sempurna birokrasi bisa memperlancar usaha-usaha perubahan, dan ini benar khususnya jika suatu perubahan itu atas inisiatif atasan. Pucuk

pimpinan dengan wewenangnya bisa memberikan komando bawahannya untuk mengikuti perubahan yang diajukan. Penggunaan kekuasaan atau wewenang telah diakui sebagai salah satu cara yang efektif dan sukses dalam mengimplementasikan suatu perubahan dalam suatu organisasi. (59) Ketiga, kalau birokrasi memudahkan suatu organisasi untuk mempertahankan koordinasi, stabilitas dan kesamaan pandangan, suatu perubahan atas inisiatif atasan akan mudah diterapkan karena orang-orang bawahan sudah dikoordinasikan dan disatukan pandangannya. Kalau bawahan mengikuti arahan dan koordinasi atasan mereka secara pasti mengikuti perubahan-perubahan yang diajukan. Dengan demikian birokrasi dengan aturan dan peraturannya memiliki fungsi yang sangat kuat untuk koordinasi dan penyatuan individu-individu dalam organisasi, sehingga memudahkan implementasi suatu perubahan.

Selanjutnya bahwa kalau hambatan perubahan muncul mungkin karena individu dari pada sistem itu sendiri. Jika orang-orang di dalam organisasi birokrasi, terutama pimpinan, tidak berkeinginan untuk mengadakan perubahan-perubahan di dalamnya segala sesuatu akan statis. Tetapi jika atasan memiliki inisiatif dan cukup kreatif mengadakan perubahan-perubahan yang diperlukan, penerapannya dapat

dijamin lancar, dan demikian inilah betapa pentingnya peran pemimpin pendidikan (kepala sekolah, dekan, rektor dan lain-lain) dalam mengadakan dan menerapkan suatu perubahan dalam organisasi pendidikan.⁽⁶⁰⁾

Lalu ketika ada suatu perubahan sulit diterapkan sebenarnya adalah bersumber dari hayang-bayang keketatan birokrasi yang sudah mengakar-kuat-dalam yang, namun demikian, sebenarnya sudah tidak ada. Misalnya orang takut mengadakan perubahan karena takut kalau tidak diterima oleh orang lain karena ia beranggapan bahwa ini birokrasi. Orang juga takut melakukan hal yang sedikit berbeda dari "kebiasaan" karena ia takut bahwa berbeda itu menyalahi aturan birokrasi, yang seandainya dilakukan sebenarnya mungkin tidak membawa efek apa pun. Contoh semacam ini tentu dapat diperpanjang. Mungkin merubah mesin menjadi manusia lebih mudah daripada merubah manusia yang sudah terpolakuat seperti mesin!

E. Masa Depan Organisasi Birokrasi

Sebagian kita akan sangat setuju bahwa birokrasi harus berubah. Pertanyaannya apakah birokrasi dapat berubah dengan cepat dan dengan arah yang benar? Apakah

birokrasi menyediakan suasana organisasi dimana pendidik-terdidik dapat memaksimalkan hubungannya, dimana kaum intelektual dapat mempraktekkan intelektualitasnya daripada mengikuti aturan administratif, dan dimana kebutuhan esensial manusia terpenuhi?

Beberapa penulis mempertanyakan penggunaan birokrasi secara efektif dalam organisasi masa depan karena perubahan-perubahan yang cepat dan tidak diduga, besarnya organisasi dan kompleksnya teknologi moderen. Bennis menegaskan bahwa sebuah organisasi sosial (organisasi pendidikan) yang *mudah beradaptasi* dengan perubahan lingkungan lama kelamaan akan menggantikan sistem birokrasi.⁽⁶¹⁾ Toffler secara tegas juga menyatakan bahwa birokrasi di dalam organisasi-organisasi pendidikan akan tidak mampu mengatasi kompleksitas dan cepatnya perubahan.⁽⁶²⁾ Senada dengan ini Argyris menyatakan bahwa birokrasi membatasi tingkat kemandirian ini individu-individu.⁽⁶³⁾

Penulis sependapat dengan Thom yang mengatakan bahwa struktur birokrasi masa depan tidak akan banyak berbeda. ⁽⁶⁴⁾ Karena manusia memiliki kebutuhan dasar terutama kebutuhan rasa aman. Manusia hidup dalam organisasi macam apapun akan bekerja untuk mengamankan pekerjaannya

dan dengan demikian menjamin kelangsungan hidupnya. Mereka akan menerima dan melaksanakan perintah-perintah dari atasannya untuk mengamankan karirnya. Organisasi pendidikan masa depan akan tetap melestarikan sistem birokrasinya sejauh ia mampu mempertahankan koordinasi, stabilitas, konformitas dan eksistensinya. Namun demikian organisasi-organisasi pendidikan harus memiliki pemimpin-pemimpin yang demokratis yang berkehendak untuk membagi visi dan keputusan-keputusan dengan bawahannya: pemimpin yang penuh perhatian yang memiliki rasa penghargaan mendalam pada karyawannya; pemimpin pendorong yang mau memotivasi anak buahnya untuk menjadi mandiri dan mengembangkan diri; dan pemimpin yang adaptive yaitu pemimpin yang memiliki seperangkat inisiatif untuk mengadakan perubahan atau inovasi untuk mengadaptasikan organisasi pendidikan dengan perubahan-perubahan lingkungannya.

F. Kesimpulan

Birokrasi dengan kadar tertentu akan diterapkan di organisasi pendidikan maupun organisasi non pendidikan. Sangat penting kiranya melihat apakah hambatan perubahan didalam organisasi birokrasi itu

disebabkan oleh birokrasi itu sendiri atau karena individu-individu yang ada di dalamnya. Pemimpin organisasi birokrasi harus percaya bahwa “kebanyakan para pegawai (karyawan, guru dan lain-lain) ingin bekerja dengan baik, ber-tanggung jawab, dan, apabila keadaan organisasi baik (mereka) akan bekerja sebaik mungkin.”⁽⁶⁵⁾ Dengan pemahaman tentang psikologi organisasi, pengembangan organisasi dan pengembangan karir “kiranya mungkin menjadikan organisasi birokrasi sebagai tempat kerja yang bisa dinikmati.”⁽⁶⁶⁾ Nampaknya betul bahwa mereka yang bekerja di organisasi birokrasi (organisasi pendidikan) menemukan kebahagiaan dan penuh harapan. Akhirnya, kesempatan tetap terbuka bagi siapa saja untuk meng-humanisasi-kan model organisasi birokrasi yang mekanistik ini.



Penulis adalah dosen tetap Fakultas Tarbiyah IAIN Sunan Ampel Surabaya, Alumni The University of New South Wales Australia spesialisasi Administrasi dan Management Pendidikan

END NOTES

- 1) Sebagaimana dikutip oleh Fuad Hassan dari A. Montagu. *Man Observed. Tower Publications*, New York, 1971. Termuat dalam bukunya, Heteronomia, Pustaka Jaya. Jakarta. halaman 19.
- 2) *Ibid.* halaman 20.
- 3) Ahmad Tafsir. *Metodik Khusus Pendidikan Agama Islam*. Remaja Rosdakarya. Bandung, 1992. halaman 5.
- 4) Abstraksi dari bahasa Latin *Abstractio*. yang berarti menarik atau memisahkan dari yang inderawi.
- 5) William A. Wallace. *The Elements of Philosophy*. Alba House. New York. halaman 151.
- 6) Richard Taylor. *Metaphysics*. Hawton. New York. 1961. hal. 16
- 7) K. Bertens. *Ringkasan Sejarah Filsafat*. Kanisius. Yogyakarta 1988. halaman 9.
- 8) Lorens Bagus. *Metafisika*. Gramedia. Jakarta. halaman 21.
- 9) Surat al-Ahzab 72
- 10) Ahmad Syafii Maarif. *Agama, Ilmu dan Tanggung Jawab*. disampaikan di Seminar dan Lokakarya Pendidikan Tinggi Muhammadiyah, Yogyakarta. 18 Juli 1997.
- 11) Mahmud Yunus. *Sejarah Pendidikan Islam*. (Jakarta. Hidakarya Agung. 1990). hlm. 22
- 12) A. Hasjmi. *Sejarah Masuk dan Berkembangnya Islam di Indonesia*. (Bandung. Al-Ma'arif. 1993) hlm. 38
- 13) Ibrahim Tien Yieng. *Perkembangan Islam di Tiongkok*. (Jakarta. Bulan Bintang. 1979), hlm. 29. Lihat juga Azymardi. *Jaringan Ulama*. (Bandung. Mizan. 1994) hlm. 36. menyatakan bahwa kapal-kapal Arab dan Persia yang berdagang ke Cina melakukan pengembaraan di Nusantara jauh sebelum Islam menjadi nyata di Bagian Nusantara
- 14) Hundhari Bik. *Tarikh al-Tasyri' al-Islami*. terj. Moh. Zuhri, (Semarang, Dar al-Ahya. 1980). hlm. 23. Lihat juga Mahmud Yunus. *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*. (Jakarta, Mutiara, 1979), hlm 7.
- 15) Thomas W. Arnold. *The Preaching Of Islam*, terj. Nawawi Rambe. (Jakarta, Wlajaya, 1981). hlm 321
- 16) Saifuddin Zuhri. *Sejarah Kebangkitan Islam dan Perkembangannya di Indonesia*. (Bandung, al-Ma'arif. 1979). hlm. 205
- 17) Soewito Santoso. *Babad Tanah Jawi*. (Solo, TP. 1970), hlm. 77 Lihat juga, Umar Hasjim, *Sunan Giri*, (Kudus. Menara. 1979), hlm. 16.
- 18) Umar Hasyim. *Mencari Ulama Pewaris Para Nabi*, (Surabaya, Bina Ilmu, 1983), hlm. 224.
- 19) Mahmud Yunus. *Pendidikan Islam di Indonesia*, Op.cit, hlm.227
- 20) Tim Penyusun, *Sejarah Pendidikan Islam* (Jakarta. Ditbinperta, 1986), hlm. 147
- 21) Machnun Husain, *Pendidikan Islam Dalam Lintasan Sejarah*. (Yogyakarta, Nur Cahaya. 1981) hlm. 7
- 22) Karel A. Steenbrink. *Pesantren Madrasah Sekolah, Pendidikan Islam dalam Kurun Modern*. (Jakarta. LP3ES. 1986), hlm.3
- 23) Aqib Suminto. *Politik Islam Hindia Belanda*. (Jakarta. Pustaka LP3ES. 1985), hlm 200
- 24) Harry J Benda. *Bulan Sabit dan Matahari Terbit*. terj. Daniel Dhakidae. (Jakarta. Pustaka Jaya. 1985), hlm 159
- 25) *Monografi Kelembagaan Agama di Indonesia*. (Jakarta. Departemen Agama. 1983). hlm. 60
- 26) Harry J. Benda. *Op.cit.* hlm 167
- 27) *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional*. (Semarang. Aneka Ilmu. 1992). 16.
- 28) *Garis-Garis Besar Haluan Negara*. (Jakarta. BP 7 Pusat. 1996). hlm. 163
- 29) Mahmud Yunus. *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*. hlm. 394
- 30) W.G. Walker. "An Overview." dalam W.G. Walker (ed.). *School, College, and University : The Administrastion of Education in Australia* (St. Lucia. Queensland : University of Queensland Press, 1972). hal. 21.
- 31) Max Webewr. *The Theory of Social and Economic Organizations*. terj. Talcott Parsons dan A. M. Henderson (New York : Free Press. 1947)
- 32) *ibid*
- 33) H.H. Gerth dan C. Wright Mills (ed.). *From Max Webewr : Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1946). hal. 196. dikutip oleh Peter M. Blau. *Bureaucracy in Modern Society* (New York : Random House. 1956). hal. 29
- 34) Wayne K. Hoy dan Cecil G. Wiskel. *Educational Administration : Theory, Research and Practice*. 4th. ed (New York : McGraw-Hill. Inc. 1991), hal. 104
- 35) Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer. *Bureaucrazy in Modern Society* 2nd ed. (New York : Random House. 1971), hal. 18
- 36) Wayne K. Hoy dan Cecil G. Wiskel. *op.cit.*. hal. 105
- 37) Max Weber, *op. cit.*, hal 331
- 38) *Ibid.*, hal 330
- 39) *Ibid*
- 40) *Ibid.*, hal 334
- 41) *Ibid.*, hal 337
- 42) Thomas J. Sergiovanni, *Handbook for Effective Departement Leadership* (Boston : Allyn and Bacon, Inc., 1977), hal 71-78

- 43) Wayne K. Hoy dan Cecil G. Wiskel, *op.cit.*, hal 107
- 44) Ibid
- 45) Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *op.cit.*, hal 20
- 46) Peter M. Blau dan W. Richard Scott, *Formal Organization : A Comparative Approach* (San Fransisco : Chandler 1962), hal. 121-122.
- 47) Wayne K. Hoy dan Cecil G. Wiskel, *op.cit.*, hal 107
- 48) E.M. Hanson, *Educational Administration and Organizational Behaviour*. 2nd ad. (Boston : Allyn and Bacon. 1985), hal. 297
- 49) Nicos P. Mouzelis. *Organisation and Bureaucracy : An Analysis of Modern Theories* (Chicago : Aldine Publishing Company. 1967), hal. 23
- 50) Cris Argyris. *Integrating the Individual and the Organisation*. (New York : John Wiley and Sons. 1966). hal 105
- 51) Wayne K. Hoy dan Cecil G. Wiskel, *op.cit.*, hal 144
- 52) Peter M. Blau dan W. Ricard Scott. *op.cit.*, hal 63
- 53) Alvin Gouldner. "Cosmopolitans dan Locals : Toward an Analysis of Latent Social Roles-I." *Administrative Science Quarterly*. 2 (1957), hal. 290-306
- 54) Wayne K. Hoy dan Cecil G. Wiskel, *op.cit.*, hal 148
- 55) Robert Presthus. *The Organizational Society : An Analysis and a Theory* (New York : Random House. 1962). hal. 164-286
- 56) Daniel E. Griffiths, et al., "Teacher Mobility in New York City." *Educational Administration Quarterly*, vol. 1 no. 1 (1962). hal. 15-3'
- 57) E.M Hanson. *Educational Administration and Organizational Behaviour* 2nd ed. (Boston : Allyn and Bacon., 1985) hal. 296
- 58) G.F. Lungu. "In defence of bureaucratic organisation in education" *Educational Management and Administration* 13 (1985). hal. 172-178.
- 59) Periksa Richard W. Dunford. *Organisational Behaviour : An Organisational Analysis Perspective* (Sydney : Addison Weseley, 1992). bab 12 hal. 297-324 : John M. Ivancevich dan Michael T. Matteson. *Organizational Behavior and Management* 2nd ed. (boston : Richard D. Irwin, 1990). bab 16 hal. 612-636: Stephen P. RObbins, *Organizational Behavior: Concepts, Controversies, and Applications* 4 th ed. (Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall, 1989), bab 17 hal. 525-556
- 60) Periksa D.G. Amstrong, *Developing and Documenting the Curriculum* (Needham Heights : Allyn and Bacon, 1989), KA. Leithwood, *Studies in Curriculum Decision Making* (Toronto : OISE Press. 1982), dan W.A Firestone dan H.D. Corbett, "Planned organisational change," dalam N.J. Boyan (ED), *Handbook of Research on Administration*, (New York : Longman, 1988). Buku Amstrong dan Leithwood keduanya membahas bagaimana cara mengembangkan dan mengadakan perubahan kurikulum. Tema-tema dalam buku ini menekankan pentingnya pimpinan pendidikan dalam mengadakan perubahan kurikulum secara efektif. Pimpinan pendidikan merupakan kunci utama dalam implementasi perubahan kurikulum, di samping faktor-faktor lain. Sementara artikel Firestone sangat jelas menegaskan bahwa pimpinan pendidikan memegang kunci dalam pengembangan perubahan yang direncanakan. Dengan rancangan yang matang, perubahan dapat diimplementasikan dengan mudah.
- 61) W.G. Bennis dan P.E. Slatter. *The Temporary Society* (New York : Harper and Row. 1969), hal. 265
- 62) Alvin Toffler, *Future Shock* (Toronto : Bantam Books of Canada, 1970), hal. 408
- 63) Chris Argyris. *op.cit.*, hal. 273
- 64) D.J. Thom. "Questioning Bureaucracy." dalam *Studies in Educational Administration*. 22 (1981). hal. 1-10
- 65) *Ibid.*, hal. 7
- 66) E.H. Schein, *Career Dynamics : Matching Individual and Organisational Needs* (Reading, Mass : Addison-Wesley. 1965), hal. 237.
- 67) Yang penulis jadikan pegangan adalah naskah terbitan Dar al-Kutub al-Ilmiyyah. Beirut. tahun 1990 yang ditahqiq oleh al-Sayyid Mohammad Hasyim al-Nadwi, menurut Brocklemann buku ini ditulis pada tahun 672/1273.
- 68) Lihat: Al-Zahabi, *Mu'jam al-Syuyukh*. Dar al-Kutub al-Ilmiyyah. Beirut. 1990. hal. 448-449
- 69) Lihat: Abi al-Falah ibn al-Imar al-Hambali. *Syazarat al-Zahab fi akhhari Man Zahab*. jilid 6. Maktabah al-Tijari. Beirut. tt., hal 105-106
- 70) Tentang sifat-sifat yang harus dimiliki oleh pendidik dalam pendidikan Islam, lihat : Atiyah Al-Abrasi. *Dasar-Dasar Pokok Pendidikan Islam*. Bulan Bintang. Jakarta. 1974. hal. 131. Juga: Al-Gazali. *Ihya' Ulum al-Din*. juz 1. Isa al-Babi al-Halabi. Kairo. tt., hal. 55-58. Juga Munir. Mursi. *al-Tarbiyyah al-Islamiyyah Usuluha wa Tatawwuruha fi al-Bilad al-Arabiyyah*. Alam al-Kutub, Kairo. 1977. Juga: Asma Hasan Fahmi. *Sejarah dan Filsafat Pendidikan Islam*. Bulan Bintang. Jakarta. 1979. hal. 167-169.
- 71) Tim Penyusun. *Pedoman Praktek Pengalaman Lapangan (PPL)*. Biro Penerbitan Fak. Tarbiyah IAIN Sunan Ampel Surabaya. 1977. hal. 13-20.
- 72) Lihat; Noeng Muhadjir, *Evaluasi Kemampuan Guru*. Jakarta. Proyek Pengembangan Pendidikan Guru (P3G) Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1980, hal. 4-16.
- 73) Yaitu :
1. Guru berbakti membimbing anak didik seutuhnya untuk membentuk manusia pembangunan yang berpancasila.
 2. Guru memiliki kejujuran profesional dalam menerapkan kurikulum sesuai dengan kebutuhan anak didik masing-masing
 3. Guru mengadakan komunikasi terutama dalam memperoleh informasi tentang anak didik tetapi menghindarkan diri dari segala bentuk penyalah-