

# **Birokrasi, Perilaku dan Budaya Organisasi dalam Lembaga Pendidikan Islam Roudlotul Athfal UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta**

**Djunawir Syafar**

Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan  
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta  
e-mail; *Djunawir\_syafar@yahoo.com*

## **Abstract**

*This research discusses bureaucracy and organizational behaviour and culture in Islamic education institute i.e., Roudlotul Athfal UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. This research aims to study the implementation of institutional bureaucracy and to build organisational behaviour and culture. This is a qualitative research applying three methods of data collection, namely: (1) observation, (2) in-depth interview, (3) emphasizing the value of dialogue (small colloquium, discussion or sharing), (2) Integrating Islamic values to build organizational behaviour such as honesty, discipline and mutual respect. (3) Cultural acculturation as part of the organizational cultural identity, such as maintaining the grassroots culture including how to behave, how to communicate in certain language and other social interactions. These aspects turn into the basic values of institutional bureaucracy in facing various challenges, social changes as well as competition among numerous Islamic educational institutions.*

**Keywords:** *Bureaucracy, Behavior, Culture of Organization, Islamic Education Institution*

## **Abstrak**

*Penelitian ini membahas tentang birokrasi, perilaku dan budaya organisasi dalam lembaga pendidikan Islam Roudlotul Athfal UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Dengan tujuan untuk mengetahui pelaksanaan birokrasi kelembagaan serta bagaimana membangun perilaku dan budaya organisasinya. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif, dalam pengumpulan data penelitian ini menggunakan tiga metode, yaitu: (1) observasi (observation), (2) wawancara mendalam (in-dept interview), (3) dokumentasi (study of documents). Penelitian ini menunjukkan bahwa dalam menjalankan birokrasi kelembagaan dan membangun perilaku dan budaya organisasi, hal-hal mendasar yang dibangun oleh kepala sekolah, guru, staf dan seluruh elemen lembaga pendidikan adalah: (1) Mengedepankan nilai-nilai dialogis (musyawarah, diskusi atau sharing) dalam setiap pengambilan keputusan dan penetapan kebijakan, (2) Mengintegrasikan nilai-nilai keislaman dalam membangun perilaku organisasi, seperti kejujuran,*

*kedisiplinan dan saling menghormati, (3) Akulturasi budaya sebagai bagian dari identitas budaya organisasi, seperti mempertahankan budaya akar rumput masyarakat, baik dalam berperilaku, berbahasa dan unsur-unsur budaya lainnya. Nilai-nilai tersebut tersebut menjadi nilai dasar birokrasi kelembagaan dalam menghadapi berbagai tantangan, perubahan sosial dan persaingan berbagai lembaga pendidikan Islam saat ini.*

**Kata Kunci:** *Birokrasi, Perilaku, Budaya Organisasi, Lembaga Pendidikan Islam*

## **Pendahuluan**

Dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara saat ini, kita tidak akan lepas dari yang namanya rantai birokrasi (struktur, aturan atau kekuasaan). Birokrasi bertugas untuk menerjemahkan berbagai keputusan politik ke dalam berbagai kebijakan publik, dan berfungsi melakukan pengelolaan atas pelaksanaan berbagai kebijakan tersebut secara operasional. Birokrasi adalah faktor yang sangat mempengaruhi agenda pemerintahan, termasuk dalam pengembangan sektor pendidikan Islam. Karena, birokrasi memiliki peranan dalam perumusan, pelaksanaan dan pengawasan berbagai kebijakan publik, serta evaluasi kinerjanya.

Sehubungan di atas, produk birokrasi bukan sekadar menghasilkan perumusan sebuah kebijakan, namun mempengaruhi pola perilaku manusianya serta nilai-nilai budaya organisasinya. Dalam kaitan ini, bahwa memahami birokrasi dalam lembaga pendidikan Islam bukanlah suatu produk tunggal, melainkan produk politik yang memiliki tujuan tertentu baik dalam memajukan sistem kelembagaannya, ideologinya, maupun secara kolektif.<sup>1</sup> Birokrasi dalam pandangan Max Weber, sebagai bentuk tipe masyarakat rasional yang memungkinkan setiap anggota dalam sebuah lembaga atau kelompok mempunyai tugas, wewenang dan tanggung jawab tertentu, yang dapat memberikan sumbangsi bagi tercapainya tujuan suatu lembaga atau organisasinya.<sup>2</sup>

Mengacu pada konsepsi di atas, birokrasi dalam lembaga pendidikan Islam, seharusnya menjadi sarana untuk mempermudah pembagian struktur

---

<sup>1</sup> Hakam Ulfi, *Model Kepemimpinan Birokrasi*, dalam Dyah Mutiarin, *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 137.

<sup>2</sup> Adam Ibrahim Indrawijaya, *Teori Perilaku dan Budaya Organisasi*, (Bandung: Refika Aditama, 2010), hlm. 153.

dan peran kinerja, membangun iklim kerja yang terarah dan jelas, serta mampu membangun perilaku dan budaya kelebagaannya sesuai dengan visi dan misi kelembagaan. Dalam mewujudkan harapan dan tujuan tersebut, tentu tidak lepas dari beberapa faktor seperti, peran seorang kepala sekolah sebagai pimpinan dan pengambil kebijakan, bagaimana menggerakkan dan membangun sumber daya manusianya (guru, staf dan seluruh warga sekolah), bagaimana membangun relasi kerja (*networking*) dengan lembaga yang lainnya, serta memenuhi sarana dan prasarana penunjang lainnya.

Sehubungan dengan ini, melihat persaingan berbagai lembaga pendidikan baik umum maupun agama, tentu menjadi sebuah tantangan menarik bagi lembaga pendidikan Islam Roudlotul Athfal UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta dalam mempertahankan dan memajukan eksistensinya di tengah-tengah persaingan kualitas maupun kuantitas. Sehingga, penulis memahami bahwa keberhasilan lembaga pendidikan Islam, tentu tidak lepas dari bagaimana peran birokrasinya, perilaku manusianya, serta budaya organisasinya. Maka, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengelolaan birokrasi lembaga, bagaimana membangun perilaku manusianya, dan langkah-langkah apa saja yang dilakukan untuk membangun budaya organisasi sekolah dalam lingkungan pendidikan Islam Roudlotul Athfal UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

## **Konsep Birokrasi**

Dalam bahasa Yunani birokrasi disebut dengan "*kratein*" yang berarti mengatur. Sedangkan dalam bahasa Prancis, kata birokrasi disinonimkan dengan kata "*bureau*" artinya kantor.<sup>3</sup> Secara umum, konsep birokrasi banyak diperkenalkan oleh Max Weber, seorang sosiolog Jerman pada awal abad ke-20, konsep ini dimunculkan karena sekitar tahun 1900-an, revolusi industri di Inggris mulai menampakkan pengaruhnya pada perubahan struktur sosial yang mendorong pemerintah terlibat dalam berbagai kegiatan publik.

Konsep mengenai birokrasi telah banyak dijelaskan oleh para ilmuwan. Sehingga istilah dan definisi tentang birokrasi sangat beragam. Namun, sebagai dasar pengetahuan definisi mengenai pengertian birokrasi di bawah ini penulis sajikan beberapa definisi birokrasi.

---

<sup>3</sup> Abdul Basid, *Transformasi Birokrasi Pelayanan Publik*, dalam Dyah Mutiarin, *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 107.

Max Weber menjelaskan sebagaimana yang dikutip oleh Sinambela, bahwa birokrasi merupakan suatu bentuk organisasi yang memiliki hierarki, spesialisasi peranan dan tingkat kompetensi tinggi, yang ditunjukkan oleh para pejabat yang mengisi peranan birokrasi sehingga efektif dan efisien.<sup>4</sup> Charles Murane mengemukakan bahwa birokrasi sebagai bagian dari politik modern yang mempertimbangkan efisiensi dan rasionalitas dalam pekerjaan.<sup>5</sup>

Sehubungan dengan konsep birokrasi di atas, penulis memahami bahwa Weber lebih menekankan konsep birokrasi sangat relevan dengan konteks masyarakat modern, karena bagaimana menciptakan relasi kerja yang jelas dan lebih terarah, mempertimbangkan efisiensi waktu, dilaksanakan berdasarkan kompetensi dan profesionalitas, serta lebih bersifat *legal-rational* (jelas dan dapat dipertanggung jawabkan).

Birokrasi dalam pelaksanaannya, seharusnya menjadi alat untuk menyalurkan tujuan dan pembagian kerja yang terstruktur, sehingga beban kerja tidak hanya dilimpahkan pada satu orang saja. Weber menjelaskan, beberapa tipe ideal birokrasi (*ideal type of bureaucracy*), sebagaimana yang dikutip oleh Syakir menjelaskan bahwa: *Pertama*, birokrasi mencerminkan jenjang kewenangan yang berimplikasi pada wilayah kerja antara atasan dan bawahan. *Kedua*, birokrasi juga ditandai oleh adanya sistem aturan yang menegaskan hak dan kewajiban setiap pemegang jabatan. *Ketiga*, birokrasi juga menampilkan sistem prosedur yang bertujuan memberikan kejelasan bagaimana suatu pekerjaan diselesaikan dalam tahap-tahap yang saling berkaitan antara yang satu dengan yang lain. *Keempat*, birokrasi seharusnya mendorong bagaimana profesionalitas kerja. *Kelima*, birokrasi juga mensyaratkan berlangsungnya seleksi dan promosi personil atas dasar pertimbangan kompetensi.<sup>6</sup>

Di satu sisi, rumusan dan konsep birokrasi menginginkan suatu tatanan kerja yang jelas, terstruktur dan sesuai dengan kompetensi pemegang tugas dan wewenang. Contoh konkret misalnya, pemegang kekuasaan pada

---

<sup>4</sup> L.P Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik*, (Jakarta: Bumi Aksara), hlm. 115.

<sup>5</sup> Charles Murane, *Bureaucracy and Modernity*, (University of Texas at Austin, 2006). hlm. 138.

<sup>6</sup> Syakir, *Reformasi Birokrasi*, dalam Dyah Mutiarin, *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 150.

wilayah pendidikan, secara administratif dan secara keilmuan harus sesuai dengan bidang pendidikan yang ditekuni, karena dalam perumusan kerja dan kebijakan sangat mempengaruhi hasil (*outcome*). Disisi lain, realitas menyajikan bahwa tidak semua jenis dan jenjang pekerjaan dijalankan oleh orang yang sesuai kompetensi dan keahliannya. Pandangan tersebut, sejalan dengan kritik Lynes yang memandang bahwa birokrasi tidak berjalan sendiri secara rasional, karena banyak dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik, kelompok maupun individu, sebab birokrasi itu sendiri merupakan produk dari proses politik.<sup>7</sup> Pandangan di atas, menunjukkan bahwa birokrasi bukanlah suatu lembaga netral yang tidak terlibat dengan tujuan-tujuan lain, karena birokrasi akan sangat lekat dengan tujuan politik, ideologi, kelompok, individu dan lain sebagainya.

### **Birokrasi dalam Lembaga Pendidikan Islam**

Dalam pandangan penulis, istilah birokrasi dalam lembaga pendidikan Islam tidak jauh berbeda dengan pengertian birokrasi yang telah dibahas sebelumnya, yakni mengarah pada kolektivitas sebuah lembaga, yang terdiri atas pemegang jabatan, struktur, aturan dan berbagai subsistem lainnya. Ahmad Ludjito, memberikan pandangan bahwa substansi dari birokrasi lembaga pendidikan Islam, merupakan komponen peraturan yang terdiri atas kebijakan, agenda-agenda pendidikan yang bersifat formal dan non formal, akademik, umum, maupun keagamaan.<sup>8</sup>

Sebelum membahas lebih jauh, peran birokrasi dalam lembaga pendidikan Islam, jika kita melacak secara historis kemunculan peran birokrasi dalam lembaga pendidikan Islam, tidak lepas dari hubungan sosial-politik pemerintahan. Pada pemerintahan Orde Baru (antara 60-an sampai 70-an), di era ini Islam dicurigai oleh pemerintah sebagai kekuatan yang menyaingi negara.<sup>9</sup> Dengan kekuatan politik, pemerintah mengembangkan

---

<sup>7</sup> D.A Lynes, *Cultural Spirit and the Ethic of Bureaucracy: the Paradox of Cultural Administration*, (Canada: B2G 2W5), hlm. 137.

<sup>8</sup> Ahmad Ludjito, *Pendidikan Agama Sebagai Subsistem dan Implementasinya dalam Pendidikan Nasional*, dalam Chabib Thoha dan Abdul Mu'ti, *PBM PAI di Sekolah: Eksistensi dan Proses Belajar Mengajar Pendidikan Agama Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998), hlm. 4.

<sup>9</sup> Afan Gaffar, *Politik Akomodasi: Islam dan Negara di Indonesia*, dalam Prospektif no. 4, 1992, hlm. 65.

sistem birokrasi yang dapat mengontrol perkembangan lembaga-lembaga pendidikan Islam. Baru pada tahun 70-an, melalui Departemen Agama pendidikan Islam mendapat pengakuan dari pemerintah dengan konsekuensi logisnya harus mengacu pada kebijakan dan peraturan pemerintah.<sup>10</sup> Seiring dengan berjalannya waktu, lembaga pendidikan Islam terus mengalami kemajuan dan perkembangan, dimana peningkatan tersebut ditunjukkan dengan adanya upaya-upaya pengintegrasian madrasah ke dalam sistem pendidikan nasional. Salah satu perkembangan birokrasi lembaga pendidikan Islam bisa kita lihat dalam keputusan Menteri Agama No. 367/1993, tentang penyelenggaraan pendidikan pra sekolah, melalui Departemen Agama menyelenggarakan pendidikan Roudlatul Athfal/Bustanul Athfal (setera dengan jenjang TK), dalam keputusan tersebut ditetapkan bahwa RA/BA adalah taman kanak-kanak yang berciri khas agama Islam yang diselenggarakan Departemen Agama.<sup>11</sup>

Sehubungan di atas, tujuan dari lembaga pendidikan Islam Roudlatul Athfal adalah: *Pertama*, memberikan bekal dasar keimanan dan ketakwaan. *Kedua*, meletakkan perkembangan anak ke arah perkembangan sikap, pengetahuan, keterampilan dan daya cipta yang diperlukan anak untuk hidup dilingkungan masyarakatnya. *Ketiga*, memberikan bekal kemampuan dasar untuk memasuki madrasah (sekolah) pada jenjang berikutnya. *Keempat*, memberikan bekal untuk mengembangkan diri sesuai dengan asas pendidikan sedini mungkin dan seumur hidup.<sup>12</sup>

Berangkat dari paradigma dan konsep birokrasi di atas, penulis memberikan uraian bahwa tujuan birokrasi dalam lembaga pendidikan Islam adalah: *Pertama*, penyusunan struktur pelaksana dan pembagian tugas kerja. *Kedua*, merumuskan dan menetapkan agenda-agenda lembaga yang akan dijalankan. *Ketiga*, pelaksanaan agenda kerja yang mengarah pada program kelembagaan yang telah direncanakan. *Keempat*, pengembangan program

---

<sup>10</sup> Mukti Ali, *Modernisasi Politik Keagamaan Orde Baru*, dalam Azyumardi Azra dan Saiful Umam, *Menteri-Menteri Agama RI: Biografi Sosial-Politik*, (Jakarta: Balitbang Depag RI, 1998), hlm. 31.

<sup>11</sup> Malik Fadjar, *Madrasah dan Tantangan Modernitas*, (Bandung: Mizan, 1999), hlm. 68.

<sup>12</sup> Ditjen Binbagais, *Informasi Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, 1978), hlm. 54.

kerja dan program-program kelembagaan lainnya. *Kelima*, pendampingan pelaksanaan program kerja oleh kepala sekolah atau pemegang wewenang. *Kelima*, evaluasi sebagai bentuk kontrol dan tindak lanjut dari program kerja yang sudah dilaksanakan.

## **Perilaku Organisasi Pendidikan Islam**

Mengetahui kajian mengenai perilaku dalam organisasi secara formal, telah ada sejak lama, khususnya setelah dikeluarkannya sebuah buku yang berjudul *the wealth of nation* pada tahun 1776, karya Adam Smith. Dalam karya tersebut, sebagaimana yang dikutip Cipi Triatna, Adam Smith memberikan perhatian pada spesialisasi kerja individu bahwa untuk meningkatkan produktivitas kerja, maka dibutuhkan spesialisasi atau profesionalitas kerja, pembagian kerja, serta keterampilan untuk menjalankan tugas-tugas yang ada.<sup>13</sup>

Perilaku organisasi tidak lepas dari persoalan hubungan antara individu dengan individu yang lainnya (interaksi sosial), hubungan individu dengan organisasinya (lembaga), serta hubungan individu dengan lingkungan sekitarnya. Cipi Triatna memberikan pandangan bahwa ruang lingkup perilaku organisasi meliputi, bagaimana memahami orang-orang dalam satuan sosial, mengelola, dan memprediksi bagaimana mereka dapat bekerja secara efektif.<sup>14</sup> Dalam konteks lembaga pendidikan Islam, perilaku organisasi tersebut dapat dipelajari pada dua aspek yakni: *Pertama*, manajemen kerja (*managing work*), yakni sebuah konsep yang dapat mengetahui bagaimana perilaku individu beradaptasi dengan lingkungan kerjanya, bagaimana menjalankan program kerja, serta mengontrol tujuan kerja. *Kedua*, manajemen orang (*managing people*), yakni aspek-aspek yang terkait dengan bagaimana faktor komunikasi, kepemimpinan, dan motivasi dari setiap individu dalam menjalankan tugas dan peran kelembagaan.<sup>15</sup> Perilaku organisasi pada dasarnya menunjukkan sikap dan kemampuan dari setiap individu, dan kelompok bagaimana dalam memahami dan menjalankan tugas dan tanggung jawabnya dalam memajukan organisasinya.

---

<sup>13</sup> Cipi Triatna, *Perilaku Organisasi dalam Pendidikan*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2015), hlm. 14.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

Dalam organisasi pendidikan Islam, perilaku dianggap penting karena dapat mempengaruhi kualitas pekerjaan. Penulis memahami bahwa tindakan konkret yang dapat dilakukan oleh seorang pemimpin (*leader*) kaitannya dengan pengembangan perilaku organisasi adalah: *Pertama*, mempelajari dengan baik individu maupun kelompok yang ada dalam organisasi tersebut sebagai langkah awal untuk mendeteksi pola interaksi dan perilaku lebih mendalam dari setiap anggota organisasi. *Kedua*, membangun pola interaksi yang *flexible* untuk menumbuhkan keterbukaan dan kolektivitas kerja. *Ketiga*, kepercayaan pada setiap anggota organisasi bahwa mereka mampu menyelesaikan dengan baik tugas dan tanggung jawab yang telah diberikan. *Keempat*, loyalitas artinya sikap bertanggung jawab yang ditunjukkan oleh seorang pemimpin menjadi nilai dasar bagi anggota organisasi untuk berperilaku loyal terhadap organisasinya.

Oleh karena itu, kaitannya dengan peran lembaga pendidikan Islam, kendali lembaga dalam hal ini peran seorang pemimpin agar menghasilkan perilaku organisasi yang ideal, Stephen P. Robbins sebagaimana yang dikutip Cipi Triatna menggambarkan secara sederhana sebagaimana skema di bawah ini:<sup>16</sup>



Gambaran skema di atas, menunjukkan bahwa *input* manusia dalam organisasi harus dikelola secara proporsional (sesuai kebutuhan dan kapasitas), untuk meminimalisir berbagai fenomena kerja dan perilaku organisasi yang tidak sesuai dengan kapasitas dan kebutuhan kerja, hal ini memungkinkan terjadinya ketidakpuasan kinerja dan mempengaruhi proses dan produktivitas organisasi, karena pekerjaan dijalankan oleh yang bukan ahlinya, sehingga faktor tersebut berpengaruh sampai pada *output* (hasil).

### **Budaya Organisasi Pendidikan Islam**

Budaya organisasi secara *harfiahnya* terdiri dari dua suku kata, yaitu budaya dan organisasi. Kata budaya berasal dari bahasa Sansekerta *budhayah* bentuk jamak dari kata *budhi* artinya akal atau pemikiran, jadi makna budaya merupakan segala sesuatu yang berkaitan dengan akal pikiran, nilai-nilai,

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 8.

sikap dan mental serta hasil karya dan pemikiran manusia.<sup>17</sup> Sedangkan kata organisasi dalam bahasa Inggris disebut *organization* (kelompok, wahana), sehingga organisasi merupakan sarana/alat bagi orang-orang yang terlibat dalam satu organisasi untuk melakukan berbagai usaha dalam mencapai tujuan tertentu.<sup>18</sup>

Berangkat dari pandangan di atas, untuk memperdalam pandangan mengenai budaya organisasi, di bawah ini beberapa pendapat para ahli mengenai pengertian budaya organisasi.

Adam Ibrahim Indrawijaya, mengemukakan bahwa budaya organisasi adalah keseluruhan nilai, norma-norma, kepercayaan, serta pandangan yang dianut dan dijunjung tinggi bersama oleh para anggota organisasi, sehingga kebudayaan tersebut memberi arah dan corak kepada cara berfikir dan pandangan kehidupan (*way of thinking, way of life*).<sup>19</sup>

Stoner, menjelaskan sebagaimana yang dikutip oleh Suwanto dan Koeshartono, bahwa budaya organisasi adalah sejumlah pemahaman penting seperti norma, nilai, sikap, dan keyakinan yang dimiliki bersama oleh anggota organisasi.<sup>20</sup>

Batasan mengenai makna budaya organisasi yang ditanamkan dalam suatu sistem organisasi kemudian diyakini oleh setiap anggota sangat mempengaruhi sikap dan perilaku anggota organisasinya yang kemudian berpengaruh pada kinerja organisasi. Bentuk dari pengaruh budaya organisasi pada suatu lembaga bisa kita lihat pada perbedaan dua lembaga, misalnya antara lembaga pendidikan Islam (madrasah) dan lembaga kepolisian. Tentu jika berkunjung kedua lembaga tersebut kita akan merasakan atmosfer yang sangat berbeda. Mulai dari pintu masuk gerbang, hingga interaksi sosialnya memberikan gambaran bagaimana simbol dan budaya organisasinya. Nilai dasar budaya organisasi yang ditanamkan dalam suatu lembaga, memberikan perbedaan dan pengaruh yang sangat signifikan baik melalui simbol-simbol, komunikasi, hingga interaksi sosial lainnya.

---

<sup>17</sup> Adam Ibrahim Indrawijaya, *Teori, Perilaku, dan...*, hlm. 195.

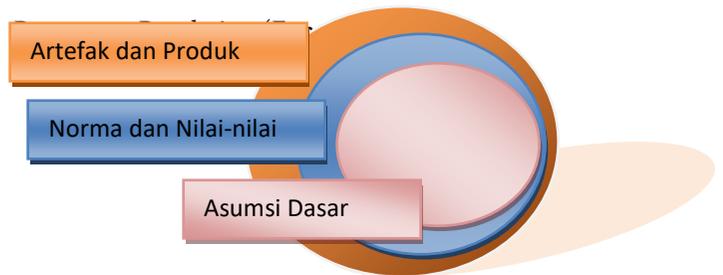
<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 9.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 198.

<sup>20</sup> F.X Suwanto dan D. Koeshartono, *Budaya Organisasi: Kajian Konsep dan Implementasi*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009), hlm. 2.

Untuk memahami bagaimana peta konsep budaya organisasi dalam lembaga pendidikan Islam, penulis menggunakan teori Fons Tropaars, sebagaimana yang dikutip Wirawan, menurut Fons Tropaars budaya organisasi seperti bawang bombai yang terdiri atas tiga lapisan, sebagaimana dalam skema dibawah ini.

Model Budaya organisasi:  
 Tropaars)



Model budaya organisasi bawang bombai yang dijelaskan Fons Tropaars di atas, terdiri atas tiga lapisan sebagai berikut:<sup>21</sup>

*Pertama*, lapisan paling luar (*eksplisit*), merupakan realitas yang dapat diobservasi, terdiri atas artefak-artefak dan produk-produk. Isi dari lapisan budaya organisasi ini mencakup bahasa (komunikasi), bangunan (bisa berupa bangunan sekolah, tempat ibadah dan sebagainya), serta pakaian dan kesenian.

*Kedua*, lapisan tengah merupakan norma dan nilai-nilai. Pada bagian ini, budaya *eksplisit* dapat merefleksikan norma atau nilai-nilai. Norma tersebut merupakan rasa bersama yang dimiliki kelompok mengenai apa yang benar dan apa yang salah. Nilai-nilai tersebut menentukan definisi apakah sesuatu itu lebih baik atau buruk, dan karenanya dengan ide-ide yang dianut bersama oleh kelompok. Misalnya, budaya yang diyakini lembaga tersebut menanamkan rasa toleransi, sehingga jika ada sesuatu yang dianggap berlainan dengan norma, maka rasa toleransi tersebut menjadi penengah dari perbedaan tersebut.

*Ketiga*, lapisan inti (*implisit*), pada tahapan ini anggota dalam sistem organisasi bagaimana mengorganisasi dirinya dan mengembangkan cara yang paling efektif untuk menghadapi tantangan lingkungannya baik dengan

<sup>21</sup> Wirawan, *Budaya dan Iklim Organisasi: Teori, Aplikasi dan Penelitian*, (Jakarta: Salemba Empat, 2007), hlm. 13-15.

memanfaatkan sumber-sumber yang telah ada maupun menggunakan metode tersendiri. Sehingga, bagaimana pola perilaku manusia bertindak dalam menghadapi tantangan.

Penulis memahami, bahwa teori dan konsep mengenai budaya organisasi di atas, relevansinya dengan nilai-nilai pendidikan Islam mengandung beberapa dimensi penting sebagai berikut: *Pertama*, adanya perbedaan nilai yang membedakan antara lembaga pendidikan Islam dengan lembaga-lembaga lainnya, yang tentunya menunjukkan tujuan dari lembaga pendidikan Islam tersebut. *Kedua*, simbol seperti simbol yang bisa diindera misalnya pakaian, produk lembaga, dan sebagainya. *Ketiga*, pola interaksi sosial, baik berupa komunikasi, pergaulan dan sikap.

### **Analisis Pengembangan Birokrasi, Perilaku dan Budaya Organisasi dalam Lembaga Pendidikan Islam Roudlotul Athfal UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta**

1. Bentuk dan Pengembangan Birokrasi Roudlotul Athfal UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

Roudlotul Athfal UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, terdiri atas dua aspek birokrasi yakni birokrasi secara struktural dan birokrasi secara independent. Birokrasi secara struktural adalah kekuasaan tertinggi yang mencakup hak kelembagaan secara keseluruhan di bawah naungan Rektor, kemudian Dharma Wanita Persatuan UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Dharma Wanita bidang pendidikan, manajer yang membidangi RA, sekretaris, bendahara, kemudian Kepala Sekolah, wakil Kepala Sekolah dan bidang-bidang lainnya. Sedangkan birokrasi secara independent adalah birokrasi yang dimana pemegang otoritas tertinggi dalam lembaga adalah kepala sekolah, sehingga berbagai bentuk kebijakan, aturan, hingga program sekolah direncanakan oleh kepala sekolah, guru, staf dan elemen pendidikan. Untuk mengetahui bagaimana struktur birokrasi kelembagaan Roudlotul Athfal UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta bisa dilihat pada susunan struktur di bawah ini:<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Dokumen Sekolah, Struktur Organisasi Roudlatul Athfal UIN SUKA Yogyakarta, 2015-2017, hlm. 1.



Sebagai unsur pimpinan, kepala sekolah Roudlotul Athfal UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, dalam pengembangan birokrasi kelembagaan menjalankan dua strategi kepemimpinan yakni: <sup>23</sup> *Pertama*, melalui pendekatan dialogis, artinya semua hal yang berkaitan dengan tugas dan tanggung jawab anggota, sebagai pemimpin kepala sekolah selalu mengedepankan yang namanya musyawarah, *sharing* atau diskusi, sehingga semua keputusan yang dijalankan oleh anggota berdasarkan hasil kesepakatan bersama. *Kedua*, strategi *rolling job*, atau pembagian tugas kerja secara bergiliran, misalnya dalam pelaksanaan sebuah kegiatan sekolah, yang ditunjuk menjadi ketua panitianya adalah misalnya si "A" maka untuk kepanitiaan berikutnya akan diberikan kepada orang yang berbeda. Tujuannya adalah menghindari penumpukan beban kerja pada satu orang, dan setiap anggota merasakan peranan kerja dan terbiasa bertanggung jawab.

## 2. Pengembangan Perilaku dan Budaya Organisasi

Roudlotul Athfal UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta adalah lembaga pendidikan Islam yang mengembangkan unsur-unsur pendidikan yang bercirikan Islami, Ilmu, kreativitas, akhlak dan budaya. Dalam membangun perilaku organisasinya ada beberapa landasan yang dijadikan nilai dasar kelembagaan, yakni:<sup>24</sup> *Pertama*, perilaku Islami, dimana Islam menjunjung tinggi sikap saling menghormati, karena terkadang dalam pekerjaan muncul rasa persaingan antara individu yang satu dengan yang lainnya, adanya unsur senioritas dan junioritas, sehingga sikap saling menghormati adalah bentuk pengamalan nilai-nilai Islami yang berlandaskan al-Qur'an dan hadis. *Kedua*, nilai-nilai kejujuran merupakan bagian yang penting harus ditanamkan dalam diri setiap anggota, sebagai seorang pendidik (guru), sikap kejujuran nantinya akan diajarkan dan menjadi contoh bagi peserta didik. *Ketiga*, kedisiplinan juga merupakan bagian yang sifatnya wajib, karena untuk mengajari anak-anak berlaku disiplin, gurunya harus benar-benar mencerminkan perilaku disiplin. Oleh karena itu, disiplin menjadi bagian terpenting yang harus dibiasakan.

---

<sup>23</sup> Hasil wawancara dengan Suparmi, Kepala Sekolah RA UIN SUKA Yogyakarta, tanggal 28 April 2017, di ruang guru RA UIN SUKA Yogyakarta.

<sup>24</sup> Hasil wawancara dengan Wiwin Kusniasih, Wakil Kepala Sekolah RA UIN SUKA Yogyakarta, tanggal 28 April 2017, di ruang guru RA UIN SUKA Yogyakarta.

Dalam membangun budaya organisasinya, Roudlotul Athfal UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta masih sangat menjaga dan mempertahankan budaya akar rumput, dapat dilihat pada pelaksanaan program berbahasa Jawa yang dilaksanakan pada setiap hari Sabtu, dimana semua guru pada hari itu diharuskan menggunakan bahasa Jawa dalam berkomunikasi baik dengan sesama guru maupun dengan peserta didik. Hal ini dilaksanakan agar nilai-nilai tradisi masyarakat tidak akan tergerus oleh perubahan sosial, serta anak-anak sejak dini sudah diperkenalkan dengan nilai-nilai kebudayaan. Dan hal tersebut dirasakan mampu membangun nilai-nilai kekeluargaan antara sesama warga sekolah.<sup>25</sup>

Berbagai indikator di atas, merupakan tujuan yang disusun oleh lembaga pendidikan Islam Roudlotul Athfal UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta untuk mencapai sasaran program yang telah direncanakan. Selain memperkuat perilaku dan budaya organisasinya, dalam memajukan jaringan kelembagaan Roudlotul Athfal UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta juga membangun kerja sama dengan lembaga pendidikan yang lain, baik umum maupun agama sebagai fungsi sosialisasi kelembagaan agar setiap tahunnya peserta didik dilembaga ini akan mengalami peningkatan.

## **Simpulan**

Dalam pengembangan kelembagaan, lembaga pendidikan Islam membutuhkan rantai birokrasi sebagai sarana untuk pembagian kerja, struktur, peraturan, kebijakan dan kebutuhan lainnya. Penguatan Perilaku dan budaya organisasi dalam lembaga pendidikan Islam adalah sumber nilai, tata kehidupan, dan ciri tertentu yang membedakan lembaga tersebut dengan lembaga-lembaga lainnya.

Roudlotul Athfal UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta adalah salah satu lembaga pendidikan Islam yang sangat memperhatikan pelaksanaan birokrasinya, pengembangan perilaku dan budaya organisasinya. Dalam mengembangkan birokrasi, perilaku dan budaya organisasinya, beberapa strategi dan kebijakan yang dilakukan, seperti: *Pertama*, birokrasi kelembagaannya sangat “dialogis” artinya segala sesuatu yang berkaitan

---

<sup>25</sup> Hasil wawancara dengan Eni Saimah, tenaga pengajar (guru kelas A1), RA UIN SUKA Yogyakarta, 28 April 2017, di ruang guru RA UIN SUKA Yogyakarta.

dengan pembagian struktur, tugas dan unsur-unsur kelembagaan lainnya selalu dirumuskan melalui ruang-ruang diskusi atau *sharing*, tujuannya agar tugas dan tanggung jawab yang diemban oleh setiap anggota diputuskan secara bersama-sama. *Kedua*, strategi *rolling job* merupakan bentuk keseimbangan tugas dan tanggung jawab bagi semua anggota agar tidak terjadi penumpukan tanggung jawab pada satu orang saja. *Ketiga*, perilaku Islami seperti bertanggung jawab, jujur dan menghormati antara sesama anggota adalah nilai dasar yang terus ditekankan baik oleh kepala sekolah maupun sesama anggota dalam organisasi ini, agar terbangun komunikasi dan kerjasama yang harmonis. *Keempat*, mempertahankan budaya akar rumput, misalnya budaya masyarakat Jawa yang masih dipertahankan, tujuannya adalah untuk menanamkan nilai-nilai kebudayaan pada anak-anak sejak dini serta membangun rasa kekeluargaan antara sesama anggota.

## Daftar Referensi

- Ali, Mukti, *Modernisasi Politik Keagamaan Orde Baru, dalam Azyumardi Azra dan Saiful Umam, Menteri-Menteri Agama RI: Biografi Sosial-Politik*, Jakarta: Balitbang Depag RI, 1998
- Basid, Abdul, *Transformasi Birokrasi Pelayanan Publik*, dalam Dyah Mutiarin, *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014
- Ditjen Binbagais, *Informasi Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam*, Jakarta: Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, 1978
- Dokumen Sekolah, *Struktur Organisasi Roudlatul Athfal UIN SUKA Yogyakarta*, 2015-2017
- Fadjar, Malik, *Madrasah dan Tantangan Modernitas*, Bandung: Mizan, 1999
- Gaffar, Afan, *Politik Akomodasi: Islam dan Negara di Indonesia*, dalam *Prospektif* no. 4, 1992
- Indrawijaya, Adam Ibrahim, *Teori Perilaku dan Budaya Organisasi*, Bandung: Refika Aditama, 2010
- Ludjito, Ahmad, *Pendidikan Agama Sebagai Subsistem dan Implementasinya dalam Pendidikan Nasional*, dalam Chabib Thoha dan Abdul Mu'ti, *PBM PAI di Sekolah: Eksistensi dan Proses Belajar Mengajar Pendidikan Agama Islam*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998
- Lynes, D.A, *Cultural Spirit and the Ethic of Bureaucracy: the Paradox of Cultural Administration*, Canada: B2G 2W5
- Murane, Charles, *Bureaucracy and Modernity*, University of Texas at Austin, 2006
- Profil Sekolah Roudlotul Athfal UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2016.
- Sinambela, L.P, *Reformasi Pelayanan Publik*, Jakarta: Bumi Aksara
- Suwarto, F.X dan D. Koeshartono, *Budaya Organisasi: Kajian Konsep dan Implementasi*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009
- Syakir, *Reformasi Birokrasi*, dalam Dyah Mutiarin, *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014
- Triatna, Cepi, *Perilaku Organisasi dalam Pendidikan*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2015
- Ulfi, Hakam, *Model Kepemimpinan Birokrasi*, dalam Dyah Mutiarin, *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014
- Wirawan, *Budaya dan Iklim Organisasi: Teori, Aplikasi dan Penelitian*, Jakarta: Salemba Empat, 2007