

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN DAN PERAN BIROKRASI

Mujianto Solichin

Universitas Pesantren Tinggi Darul 'Ulum Jombang - Indonesia
E-mail: mujiantosolichin@gmail.com

Abstrak: Kebijakan politik dan birokrasi merupakan dua hal paling penting dalam menjalankan roda pemerintahan, tidak terkecuali dalam dunia pendidikan. Dua elemen ini bisa mempengaruhi pelaksanaan pendidikan secara keseluruhan. Kebijakan yang baik akan mandul tanpa dibarengi dengan iklim birokrasi yang sehat dan kondusif. Begitu pula birokrasi tidak akan berjalan dengan efektif dan efisien tanpa ditopang dengan kebijakan yang tepat dan baik. Artikel ini memotret keterkaitan politik dan pendidikan dalam praktek sistem birokrasi pendidikan. Peran birokrasi di lembaga pendidikan menjadi puncak model implementasi kebijakan, oleh karenanya diperlukan adanya pembaharuan manajemen pada satuan pendidikan. Proses pembaharuan tersebut berkaitan dengan pengembangan, penyebaran, diseminasi, perencanaan adopsi, dan penerapan kebijakan pendidikan dalam satuan pendidikan tertentu.

Kata Kunci: Kebijakan Pendidikan, Peran Birokrasi, Politik.

Abstract: Political and bureaucracy policy are the important aspect in running the government, including education. Both elements are able to influence the implementation of education as a whole. However, if the bureaucracy atmosphere is unhealthy, good policy would be barren. Similarly, an appropriate and good policy has to support a bureaucracy to run it well, efficient and effective. This article will describe the linkage among politic and education in education bureaucracy system. In education institution, the role of bureaucracy has become an implementation model; therefore there must be a management improvement in the educational unit. The improvement deals with development, deployment, dissemination, adoption planning, and implementation of education policy within particular education unit.

Keywords: Education Policy, The Role of Bureaucracy, Politic.

Pendahuluan

Mengawali perbincangan topik tentang “Implementasi Kebijakan Pendidikan dan Peran Birokrasi” dalam tulisan ini, kami mengutip pendapat Syaefudin Sa’ud dan Abin Syamsuddin Makmun tentang kekuasaan kebijakan:

“Kekuasaan kebijakan mencakup setiap hukum yang memperhatikan kesejahteraan semua orang dalam negaranya atau setiap individu di dalamnya, apakah berkaitan dengan hak-hak atau kewajibannya, apakah penghargaan sebagai individu atau warga negara, hak-hak individu atau kekayaan seluruh orang dalam negaranya atau setiap individu di dalamnya. Kekuasaan kebijakan adalah kekuasaan negara untuk membatasi hak-hak individu atas kepentingan kelompok sosial karena mempertimbangkan kesehatan masyarakat, keamanan, kesejahteraan atau moral.”¹

Pernyataan di atas menggambarkan peran negara atau pemerintah yang memiliki wewenang menentukan kebijakan dalam bentuk perundang-undangan kebijakan, negara bebas merumuskan dan menjalankan kebijakannya sendiri, termasuk bidang pendidikan. Kebijakan bidang pendidikan yang memenuhi langit harapan masyarakat Indonesia adalah terpenuhinya pendidikan yang unggul bagi seluruh lapisan masyarakat hingga simpul paling bawah. Kebijakan pendidikan bukan tidak mungkin menjadi bagian kebijakan publik dalam arti yang sesungguhnya, yakni melibatkan peran serta rakyat dalam menentukan cita-cita sosial (*social ideals*) secara kolektif dalam menentukan kebijakan pendidikan di negara mereka sendiri.

Implementasi kebijakan mengacu pada sistem pengelolaan urusan-urusan publik (*Administrative Governance*). Pengelolaan urusan-urusan publik diwujudkan dalam bentuk *Good Governance* yang memerlukan adanya reformasi kelembagaan

¹Syaefudin Sa’ud dan Abin Syamsuddin Makmun, *Perencanaan Pendidikan: Suatu Pendekatan Komprehensif* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2006), 186.

dan reformasi manajemen publik. Reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat pemerintahan di daerah baik struktur maupun infrastrukturnya. Kunci reformasi kelembagaan ini adalah masyarakat umum (Dewan Pendidikan, Lembaga Swadaya Masyarakat misalnya²) sebagai *stakeholders*, pemerintah atau negara sebagai eksekutif dan MPR-DPR/D sebagai *shareholders*. Sedangkan reformasi manajemen sektor publik terkait dengan perlunya digunakan model manajemen pemerintah yang baru atau terbaru (dinamis) yang sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman, tidak sekedar perubahan paradigma (*worldview*) namun juga perubahan manajemen/tata kelola/administratif sehingga peran birokrasi berjalan sesuai harapan.

Dalam Keputusan Menpan No. 63/Kep./M.PAN/7/2003³, tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Layanan Publik, disebutkan bahwa layanan publik oleh pemerintah dibedakan menjadi 3 (tiga) kelompok layanan administratif, yaitu : Pertama, kelompok layanan yang menghasilkan bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik. Kedua, kelompok layanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik. Ketiga, kelompok layanan yang menghasilkan berbagai jasa yang dibutuhkan oleh publik. Layanan publik dalam hal ini dipahami sebagai segala kegiatan yang dilaksanakan oleh institusi pendidikan dalam rangka pencerdasan masyarakat sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, paling tidak terdapat 3 (tiga) pelaku yaitu: (1) pembuat kebijakan, (2) penyedia/pelaksana layanan publik, dan (3) penerima layanan. Dalam sistem pemerintahan dominan,

²Lihat misalnya dalam Endro Sumarjo, "Aktualisasi Nilai-nilai Good Governance dalam Penyelenggaraan Pemerintah dan Pembangunan" dalam *Jurnal Hukum dan HAM Bidang Pendidikan Vol. 2 No. 1 April 2004 ISSN 1693-4512 Biro Hukum dan Organisasi Departemen Pendidikan Nasional Jakarta*, 1-13.

³Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 63/Kep/M.Pan/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, 1-11.

perumus dan pelaksana layanan publik dilakukan oleh pemerintah, dan masyarakat sebagai penerima layanan⁴. Tetapi, pelayanan publik oleh birokrasi seharusnya digerakkan oleh visi dan misi pelayanan, namun pada kenyataannya justru digerakkan oleh peraturan dan anggaran yang tidak dimengerti oleh publik karena tidak disosialisasikan secara transparan⁵. Implementasi kebijakan merupakan sebuah proses panjang bagaimana para pelaku kebijakan menjalankan juga turut serta menjalankan keputusan kebijakan. Keseluruhan tindakan para pemangku kepentingan diarahkan menuju pencapaian tujuan kebijakan.

Selanjutnya, tulisan ini secara keseluruhan memberikan informasi yang ideal terkait implementasi kebijakan pendidikan dan peran birokrasi, sekaligus merajut keterkaitan politik dan pendidikan dalam praktek pada sebuah sistem birokrasi pendidikan. Institusi sekolah seharusnya menjadi puncak model implementasi kebijakan pada satuan pendidikan yang ide-idenya disemai, dikembangkan dan diimplentasikan dari institusi tersebut. Produk-produk kebijakan pemerintah di bidang pendidikan seharusnya tidak mengabaikan sumber-sumber inovasi yang lahir dari para pemangku kepentingan di institusi pendidikan, namun secara kasat mata politik dan pendidikan ternyata tak dapat dipisahkan dari kekuasaan birokrasi yang melingkarinya.

Implementasi Kebijakan Pendidikan

Sebelum berdiskusi lebih lanjut mengenai implementasi kebijakan pendidikan, ada baiknya kita membahas sekelumit tentang kebijakan publik sebagai pesan awal untuk memahami kebijakan pendidikan dan implementasinya. Kebijakan (*policy*)

⁴ Agus Susanto, "Manajemen Pelayanan Publik: Makalah 2005". Publikasi Internet: <http://www.ombudsman.or.id/pdf/SO2.pdf>. Diakses 7 September 2015 Pukul 05.45.

⁵ Agus Dwiyanto dkk., *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia* (Yogyakarta: Penerbit PSKK-UGM, 2002), 84.

seringkali dicampuradukkan dengan kebijaksanaan (*wisdom*). Landasan utama yang mendasari suatu kebijakan adalah pertimbangan akal. Tentunya suatu kebijakan bukan semata-mata merupakan hasil pertimbangan akal manusia. Namun, akal manusia merupakan unsur yang dominan di dalam mengambil keputusan dari berbagai pilihan dalam pengambilan keputusan kebijakan.

Kebijakan publik menurut Winarno sebagaimana dikutip oleh Muhammad Munadi dan Barnawi adalah kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah yang dipengaruhi oleh aktor-aktor dan faktor-faktor bukan pemerintah. Maksud dari ungkapan ini ialah bahwa kebijakan tidak semata-mata didominasi oleh kepentingan pemerintah, aktor-aktor diluar pemerintah harus diperhatikan aspirasinya, dan faktor-faktor yang berpengaruh harus dikaji sebelumnya⁶. Kebijakan juga merupakan serangkaian proses dari suatu perencanaan dan perumusan oleh suatu kelompok atau lembaga/instansi pemerintah yang berupa peraturan atau program untuk menyelesaikan suatu permasalahan⁷.

Menurut Nanang Fatah, terdapat 3 (tiga) elemen kebijakan yaitu pelaku kebijakan, lingkungan kebijakan, dan kebijakan publik. Pelaku kebijakan, misalnya kelompok warga negara, perserikatan buruh, partai politik, agen-agen pemerintah, pemimpin terpilih dan para analisis kebijakan sendiri. Lingkungan kebijakan, yaitu konteks khusus dimana kejadian-kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan berisi proses yang bersifat dialektis, yang berarti bahwa dimensi objektif dan subjektif dari pembuat kebijakan tidak terpisahkan di dalam prakteknya.

⁶Muhammad Munadi dan Barnawi, *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan* (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011), 17.

⁷Sudiyono dan Mada Sutapa, *Kebijakan Pendidikan, Teaching Resource* <http://eprints.uny.ac.id/173/>, (Yogyakarta: UNY, 2011), 4. Diakses 5 September 2015 Pukul 09.31.

Sistem kebijakan adalah produk manusia yang subjektif yang diciptakan melalui pilihan-pilihan yang sadar para pelaku kebijakan⁸.

Adapun kebijakan publik di bidang pendidikan dapat didefinisikan sebagai keputusan yang diambil bersama antara pemerintah⁹ dan aktor di luar pemerintah dan mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhinya untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan pada bidang pendidikan bagi seluruh warga masyarakat. Kebijakan publik bidang pendidikan meliputi anggaran pendidikan, kurikulum, rekrutmen tenaga kependidikan, pengembangan profesional staf, tanah dan bangunan, pengelolaan sumber daya, dan kebijakan lain yang bersentuhan langsung maupun tidak langsung atas pendidikan.¹⁰ H.A.R Tilaar sendiri memberikan makna yang sedikit berbeda tentang “kebijakan pendidikan”, menurutnya kebijakan pendidikan merupakan rumusan dari berbagai cara untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional, diwujudkan atau dicapai melalui lembaga-lembaga sosial (*social institutions*) atau organisasi sosial dalam bentuk lembaga-lembaga pendidikan formal, nonformal, dan informal¹¹. Dengan demikian dapat kita pahami suatu kebijakan apabila tidak segera diimplementasikan, maka tidak akan dapat diketahui tingkat keberhasilannya untuk orang banyak. Kebijakan hanya akan

⁸Nanang Fatah, *Analisis Kebijakan Pendidikan* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2013), 136.

⁹Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 Bab II Pasal 2 dituliskan bahwasanya Pengelolaan pendidikan dilakukan oleh: a. Pemerintah; b. pemerintah provinsi; c. pemerintah kabupaten/kota; d. penyelenggara satuan pendidikan yang didirikan masyarakat; dan e. satuan atau program pendidikan. Adapun dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa pengelolaan pendidikan didasarkan pada kebijakan nasional bidang pendidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, 10-11.

¹⁰Muhammad Munadi dan Barnawi, *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan*, 19.

¹¹H.A.R Tilaar, *Kekuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan* (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2009), 7.

menjadi rencana konseptual yang akan tersimpan rapi dalam tumpukan arsip-arsip saja.

Dalam kajian implementasi pendidikan, kami mengambil beberapa rujukan teoritis tentang implementasi pendidikan ini. Dalam kamus Webster sebagaimana dikutip Sudiyono menyebutkan bahwa “*to implement berarti to provide the means for carrying out*”, mengimplementasikan berarti melengkapi atau menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu. Linberry menyatakan bahwa implementasi mencakup komponen berikut:

Pertama, menciptakan dan menyusun staf sebuah agen baru untuk melaksanakan sebuah kebijakan baru; *kedua*, menterjemahkan tujuan legislatif dan serius memasukkannya ke dalam aturan pelaksanaan, mengembangkan panduan atau kerangka kerja bagi para pelaksana kebijakan; *ketiga*, melakukan koordinasi terhadap sumberdaya agen dan pembiayaan bagi kelompok sasaran, mengembangkan pembagian tanggungjawab para agen dan antar para agen serta hubungan antar agen; *keempat*, mengalokasikan sumberdaya untuk memperoleh dampak kebijakan.¹²

Menurut Van Meter dan Van Horn seperti yang dikutip Arif Rohman, implementasi kebijakan dimaksudkan sebagai keseluruhan tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (pejabat-pejabat) atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan kepada pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditentukan terlebih dahulu. Maksudnya tindakan di sini adalah tindakan-tindakan yang merupakan usaha sesaat untuk menstransformasikan keputusan ke dalam istilah operasional, maupun usaha berkelanjutan untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan¹³. Sedangkan menurut James E. Anderson

¹²Sudiyono dan Mada Sutapa, *Kebijakan Pendidikan*, 80.

¹³Arif Rohman, *Politik Ideologi Pendidikan* (Yogyakarta: LaksBang Mediatama, 2009), 134.

dalam seperti yang dikutip Sudiyono menyatakan, bahwa implementasi kebijakan mencakup empat aspek, yaitu: (1) siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) esensi proses administratif; (3) kepatuhan terhadap kebijakan; (4) pengaruh implementasi pada isi dan dampak kebijakan¹⁴.

Van Meter dan Van Horn mengawali gagasan teorinya tentang implementasi dengan menyampaikan enam variabel, yang meliputi: (1) standar dan tujuan kebijakan; (2) sumberdaya; (3) komunikasi; (4) interorganisasi dan aktivitas pengukuhan; (5) karakteristik agen pelaksana; (6) kondisi sosial, ekonomi, dan politik, serta karakter pelaksana. Menurut M. Grindle menambahkan, bahwa proses implementasi mencakup tugas-tugas membentuk suatu ikatan yang memungkinkan arah suatu kebijakan dapat direalisasikan sebagai hasil dari aktivitas pemerintah. Seorang ahli yang bernama Charles O. Jones mendasarkan diri pada konsepsi aktivitas-aktivitas fungsional. Menurutnya, implementasi adalah suatu aktivitas yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program.

Ada 3 (tiga) pilar aktivitas dalam mengoperasikan program tersebut adalah: *pertama*, pengorganisasian, pembentukan atau penataan kembali sumberdaya, unit-unit serta metode untuk menjalankan program agar bisa berjalan; *kedua*, interpretasi, yaitu aktivitas menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan; *ketiga*, aplikasi, yaitu berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, pembayaran, atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.¹⁵

Dari beberapa ulasan di atas dapat ditarik disimpulkan, bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu cara untuk melaksanakan suatu kebijakan untuk dapat mencapai tujuan yang telah ditentukan. Kebijakan di bidang pendidikan

¹⁴Ibid., 81.

¹⁵Ibid., 134-135, 137.

digunakan untuk memahami kebijakan itu sendiri yang sebenarnya merupakan bagian dari kebijakn publik.

Dalam implementasi kebijakan terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi suatu kebijakan. Implementasi kebijakan akan menghasilkan keberhasilan yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dan kelompok yang menjadi sasaran kebijakan tersebut. Arif Rohman menyatakan, bahwa ada 3 (tiga) faktor yang yang dapat menentukan kegagalan dan keberhasilan dalam inplementasi kebijakan yaitu: (1) faktor yang terletak pada rumusan kebijakan yang telah dibuat oleh para pengambil keputusan, menyangkut kalimatnya jelas atau tidak, sasarannya tepat atau tidak, mudah dipahami atau tidak, mudah diinterpretasikan atau tidak, dan terlalu sulit dilaksanakan atau tidak; (2) faktor yang terletak pada personil pelaksana, yakni yang menyangkut tingkat pendidikan, pengalaman, motivasi, komitmen, kesetiaan, kinerja, kepercayaan diri, kebiasaan-kebiasaan, serta kemampuan kerjasama dari para pelaku pelaksana kebijakan. Termasuk dalam personil pelaksana adalah latar belakang budaya, bahasa, serta ideologi kepartaian masing-masing semua itu akan sangat mempengaruhi cara kerja mereka secara kolektif dalam menjalankan misi implementasi kebijakan; (3) faktor yang terletak pada sistem organisasi pelaksana, yakni menyangkut jaringan sistem, hirarki kewenangan masing-masing peran, model distribusi pekerjaan, gaya kepemimpinan dari pemimpin organisasinya, aturan main organisasi, target masing-masing tahap yang ditetapkan, model monitoring yang biasa dipakai, serta evaluasi yang dipilih.¹⁶

Sedangkan menurut Sabatier dan Mazmanian sebagaimana dikutip oleh Sudiyono dan Mada Sutapa mengemukakan 5 (lima) faktor pendukung agar implementasi dapat dilaksanakan secara optimal, yaitu: (1) Program harus mendasarkan diri pada sebuah kajian teori yang terkait dengan perubahan pelaku kelompok

¹⁶Ibid., 147.

sasaran guna mencapai hasil yang telah ditetapkan. Kebanyakan pengambilan atau perumusan kebijakan didasarkan pada teori sebab akibat. Teori ini terdiri dua bagian, bagian pertama adanya keterkaitan antara pencapaian dengan tolak ukur atau hasil yang diharapkan. Bagian kedua khusus mengenai cara pelaksanaan kebijakan yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran; (2) Undang-undang atau peraturan tidak boleh ambigu atau bermakna ganda. Dalam hal ini pemerintah harus dapat mengkaji ulang produk- produk hukum. Sasaran kebijakan harus memiliki derajat ketepatan dan kejelasan, dimana keduanya berlaku secara internal maupun dalam keseluruhan program yang dilaksanakan oleh pihak pelaksana; (3) Para pelaku kebijakan harus memiliki kemampuan manajerial, dan politis dan komitmen terhadap tujuanyanng akan dicapai. Para pemimpin dan perumus kebijakan dapat mengambil langkah baik pada ranah merencanakan sebuah peraturan maupun dalam pengangkatan personil baru non layanan masyarakat, guna meningkatkan isi dan keterdukungan pemimpin terhadap pancapaian tujuan Undang-undang; (4) Program harus didukung oleh para pemangku kepentingan (pemilih, perumus undang-undang, pengadilan yang mendukung; (5) Prioritas umum dari sasaran perundang-undangan tidak signifikan direduksi oleh waktu dengan adanya kebijakan yang sangat darurat pada publik, atau perubahan keadaan sosial ekonomi yang sesuai dan didasarkan pada teori perundang-undangan secara teknis ataupun memperoleh dukungan publik.¹⁷

Implementasi kebijakan publik sebagaimana paparan di atas, tentu saja termasuk di dalamnya mencakup implementasi kebijakan pendidikan yang dalam proses pembuatannya melalui tahapan yang panjang. Winarno dan Dunn membaginya menjadi 5 (lima) tahapan, yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan,

¹⁷Sudiyono dan Mada Sutapa, *Kebijakan Pendidikan*, 90-100.

implementasi kebijakan itu sendiri, dan penilaian kebijakan. Sedangkan menurut Devine implementasi kebijakan pendidikan dalam proses dan prakteknya memiliki 4 (empat) dimensi pokok, yaitu (1) dimensi normatif; nilai, standart dan filsafat, (2) struktural; desentralisasi, sentralisasi, federal atau bentuk lain, (3) konsituentif; individu, kelompok kepentingan, dan penerima yang menggunakan kekuatan untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan, dan (4) teknis; praktek, implentasi dan penilaian dari pembuatan kebijakan pendidikan¹⁸.

Pemerintah sendiri melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan membuat formulasi yang jelas sebagai tata laksana pengelolaan pendidikan yang dalam manajemen pendidikan nasional sebagai sains dan praktek berkaitan dengan implementasi kebijakan pendidikan maupun pelaksanaan program yang dijabarkan dari kebijakan-kebijakan tersebut. Berikut ini cuplikan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 tersebut:

Bab II
Pengelolaan Pendidikan
Bagian Kedua
Pengelolaan Pendidikan oleh Pemerintah
Pasal 5

Menteri bertanggung jawab mengelola sistem pendidikan nasional serta merumuskan dan/atau menetapkan kebijakan nasional pendidikan.

Pasal 6

- (1) Kebijakan nasional pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dituangkan dalam: a. rencana pembangunan jangka panjang; b. rencana pembangunan jangka menengah; c. rencana strategis pendidikan nasional; d. rencana kerja

¹⁸Muhammad Munadi dan Barnawi, *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan*, 19-20.

- Pemerintah; e. rencana kerja dan anggaran tahunan; dan f. ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pendidikan.
- (2) Kebijakan nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup pelaksanaan strategi pembangunan nasional yang meliputi: a. pelaksanaan pendidikan agama serta akhlak mulia; b. pengembangan dan pelaksanaan kurikulum berbasis kompetensi; c. proses pembelajaran yang mendidik dan dialogis; d. evaluasi, akreditasi, dan sertifikasi pendidikan yang memberdayakan; e. peningkatan keprofesionalan pendidik dan tenaga kependidikan; f. penyediaan sarana belajar yang mendidik; g. pembiayaan pendidikan yang sesuai dengan prinsip pemerataan dan berkeadilan; h. penyelenggaraan pendidikan yang terbuka dan merata; i. pelaksanaan wajib belajar; j. pelaksanaan otonomi manajemen pendidikan; k. pemberdayaan peran masyarakat; l. pusat kebudayaan dan pembangunan masyarakat; dan m. pelaksanaan pengawasan dalam sistem pendidikan nasional.
 - (3) Kebijakan nasional pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) merupakan pedoman bagi: a. Kementerian; b. Kementerian Agama; c. kementerian lain atau lembaga pemerintah nonkementerian yang menyelenggarakan satuan pendidikan; d. pemerintah provinsi; e. pemerintah kabupaten/kota; f. penyelenggara pendidikan yang didirikan masyarakat; g. satuan atau program pendidikan; h. dewan pendidikan; i. komite sekolah/madrasah atau nama lain yang sejenis; j. peserta didik; k. orang tua/wali peserta didik; l. pendidik dan tenaga kependidikan; m. masyarakat; dan n. pihak lain yang terkait dengan pendidikan di Indonesia.
 - (4) Pemerintah mengalokasikan anggaran pendidikan agar sistem pendidikan nasional dapat dilaksanakan secara efektif, efisien, dan akuntabel.
 - (5) Pengalokasian anggaran pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dikonsolidasikan oleh Menteri.

Pasal 7

Pemerintah mengarahkan, membimbing, mensupervisi, mengawasi, mengoordinasi, memantau, mengevaluasi, dan

mengendalikan penyelenggara, satuan, jalur, jenjang, dan jenis pendidikan secara nasional¹⁹.

Peran Birokrasi

Konsep Organisasi Birokrasi

Birokrasi secara sederhana diartikan sebagai organisasi pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang menjalankan tugas sebagai penyedia (pelayanan) jasa kepada masyarakat. Dalam sebuah organisasi, baik organisasi swasta (*private*), maupun organisasi publik (*public*) termasuk organisasi pemerintahan di dalamnya terdapat organ-organ yang membentuk sebuah organisasi sehingga organisasi dapat berfungsi sebagaimana mestinya²⁰.

Menurut Weber sebagaimana dikutip Zaidan Nawawi, rumusan birokrasi pada hakikatnya mengandung makna pengorganisasian yang tertib, tertata dan teratur dalam hubungan kerja yang berjenjang serta memiliki prosedur dalam tatanan suatu organisasi. Model birokrasi Weber adalah pembagian kerja yang sistematis. Mengacu pada teori Weber, Albrow mengajukan ciri-ciri utama birokrasi ideal antara lain, yaitu: (1) adanya struktur hierarki, termasuk pendelegasian wewenang dari atas ke bawah dalam organisasi; (2) adanya serangkaian porsi-porsi jabatan yang masing-masing memiliki tugas dan tanggung jawab yang tegas; (3) adanya aturan-aturan, regulasi-regulasi dan standar-standar formal yang mengatur tata kerja organisasi dan tingkah laku para anggotanya; (4) adanya personel yang secara teknis memenuhi syarat yang dipekerjakan atas dasar karier dengan promosi yang didasarkan atas kualifikasi dan penampilan (kinerja)²¹.

¹⁹Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, 11-13.

²⁰Zaidan Nawawi, *Manajemen Pemerintahan* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2013), 71-72.

²¹*Ibid.*, 71-72.

Delegasi Kewenangan

Berdasarkan Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi dibagi atas Kabupaten dan kota di setiap provinsi, kabupaten dan kota memiliki pemerintahan daerah yang diatur undang-undang yang dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi²² dan tugas pembantuan. Pendelegasian wewenang pemerintahan menggunakan konsep manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Tujuan lainnya misalnya bisa berupa soal aspirasi politik lokal, pendidikan politik dan demokrasi lokal, pemberdayaan dan pemihakan (afirmatif) terhadap masyarakat lokal dan berbagai alasan lainnya²³.

Di Indonesia setidaknya terdapat 2 (dua) kewenangan pemerintahan, yaitu (1) kewenangan Pemerintah Pusat yang berdasarkan perubahan kedua (amandemen) Undang-undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (1) dan (7) tentang pembagian daerah, provinsi dan kota, (2) kewenangan Pemerintah Provinsi dan daerah Kabupaten/kota yang berdasarkan atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang semua jenis kekuasaan yang ditangani daerah/kota atau antar daerah/kota yang menyandang status daerah otonom, dan kewenangan Pemerintah Provinsi dan daerah Kabupaten/kota yang berdasarkan atas Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 39 Pasal 3 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi kewenangan pemerintah provinsi itu sendiri²⁴. Adapun pembagian kewenangan pendidikan antara pemerintah, pemerintah daerah Provinsi dan pemerintah daerah Kabupaten/kota pada setiap tingkatan kewenangan tersebut telah

²²Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 merumuskan dekonsentrasi sebagai “pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah”. Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008), 113.

²³Zaidan Nawawi, *Manajemen Pemerintahan*, 142-144.

²⁴*Ibid.*, 142-164.

diatur melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2007, namun pada tatanan pelaksanaannya masih kurang memberikan makna imperatif/keharusan bagi masyarakat²⁵.

Berikut ulasan (PP) Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (termasuk di dalamnya pendidikan):

Pasal 7 Bagian Kedua tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Pemerintahan Daerah: (1) Urusan wajib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar. (2) Urusan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. lingkungan hidup; d. pekerjaan umum; e. penataan ruang; f. perencanaan pembangunan; g. perumahan; h. kepemudaan dan olahraga; i. penanaman modal; j. koperasi dan usaha kecil dan menengah; k. kependudukan dan catatan sipil; l. ketenagakerjaan; m. ketahanan pangan; n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera; p. perhubungan; q. komunikasi dan informatika; r. pertanahan; s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian; u. pemberdayaan masyarakat dan desa; v. sosial; w. kebudayaan; x. statistik; y. kearsipan; dan z. perpustakaan²⁶.

Birokrasi Pendidikan di Indonesia

Kehadiran birokrasi sebenarnya dipergunakan untuk mengatur suatu pekerjaan yang beraneka ragam yang

²⁵*Ibid.*, v.

²⁶Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan *Pemerintahan* antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, 7-8.

menyangkut kepentingan orang banyak agar bisa terlaksana dan melayani semua golongan dengan baik, efektif, dan mudah. Akan tetapi, dalam perkembangannya, sampai sekarang birokrasi telah menjadi momok bagi manusia modern, yang selalu ingin dihindari dan dijauhi.²⁷

Lebih jauh Muhammad Rifai mengungkapkan tentang fokus utama Rencana Strategis (Renstra) Kemendiknas 2010-2014 adalah memberikan pelayanan yang berhubungan dengan birokrasi pendidikan nasional. Sebagaimana yang kita ketahui bersama, kelahiran orde reformasi adalah respons atas buruknya birokrasi pada masa orde baru. Namun nyatanya, birokrasi pada masa orde reformasi tidaklah jauh berbeda. Masih menurut Rifai, di dalam Renstra Kemendiknas tersebut dikatakan bahwa persoalan birokrasi pendidikan berkaitan dengan reformasi birokrasi yang merupakan inti dari berbagai program prioritas guna meningkatkan kualitas pelayanan publik. Kemendiknas menjadi salah satu Kementerian yang harus menyelesaikan reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi sangat diperlukan sejalan dengan tanggungjawab yang semakin besar karena harus mengelola anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN/APBD. Berdasarkan kajian awal reformasi birokrasi pada tahun 2009, reformasi birokrasi dilaksanakan antara lain melalui kebijakan-kebijakan sebagai berikut: (1) restrukturasi organisasi yang mendukung visi dan misi Kemendiknas, (2) penyempurnaan tata laksana, (3) peningkatan kualitas sumber daya manusia, (4) pengembangan sistem pengukuran dan remunerasi berbasis

²⁷Muhammad Rifai, *Politik Pendidikan Nasional* (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011), 61. Di dalam *Webster's Dictionary*, istilah birokrasi (*bureaucracy*) diartikan sebagai, "*The Administration of government through departments and subdivisions managed by sets of officials following an inflexible routine* (Administrasi pemerintah melalui beberapa departemen dan beberapa sub bagian yang dikelola oleh kelompok pejabat untuk mengikuti rutinitas yang kaku)". Ibid.

kinerja, dan (5) pemantauan dan evaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi²⁸.

Visi yang tertuang dalam Renstra Kemendiknas 2010-2014 yaitu terselenggaranya layanan prima pendidikan nasional untuk membentuk insan Indonesia cerdas komprehensif. Layanan prima di bidang pendidikan nasional tersebut meliputi aspek-aspek berikut: (1) tersedia secara merata di seluruh Indonesia; (2) terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat; (3) berkualitas/bermutu dan relevan dengan kebutuhan kehidupan bermasyarakat, dunia usaha dan dunia industri; (4) setara bagi warga negara Indonesia dalam memperoleh pendidikan berkualitas dengan memperhatikan keberagaman latar belakang sosial budaya, ekonomi, geografi, gender dan sebagainya; (5) menjamin kepastian bagi warga negara Indonesia untuk mengenyam pendidikan dan menyesuaikan diri dengan tuntutan masyarakat, dunia usaha dan dunia industri.²⁹

Berkaitan dengan Renstra Kemendiknas 2010-2014, kebijakan pendidikan di Indonesia sebagaimana yang dituangkan dalam Program Pembangunan Nasional lima tahun (Propenas)³⁰, ditetapkan oleh Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menghendaki pentingnya desentralisasi pendidikan atau

²⁸Ibid., 62. Lihat juga Rencana Strategis Departemen Pendidikan Nasional Tahun 2010-2014, 110-111. Dalam Peningkatan profesionalisme dan kinerja tenaga kependidikan melalui reformasi birokrasi dan manajemen pembinaan kepegawaian diharapkan akan mampu mendukung pembangunan pendidikan. Pemerintah memprioritaskan/mentargetkan reformasi birokrasi pada semua kementerian dan lembaga selesai pada tahun 2011. Reformasi birokrasi menjadi suatu keharusan sejalan dengan reformasi perencanaan pembangunan menuju Performance Based Budgeting (PBB). Rencana Strategis Departemen Pendidikan Nasional Tahun 2010-2014, 65, 54.

²⁹Ibid.

³⁰Lihat dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004, Propenas berisikan tentang (1) prioritas pembangunan nasional, (2) pembangunan hukum, (3) pembangunan ekonomi, (4) pembangunan politik, (5) pembangunan agama, (6) pembangunan daerah, (7) pembangunan sumber daya alam dan lingkungan hidup, dan (8) pembangunan pertahanan dan keamanan.

otonomi pendidikan. Di sisi lain, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menganut semangat sentralistik. Di satu sisi, dirumuskan pentingnya partisipasi masyarakat dalam suasana desentralistik. Selanjutnya menurut Benny Susanto sebagaimana dikutip Muhammad Rifai, kebijakan pembangunan nasional secara umum adalah mensukseskan terlaksananya otonomi daerah di bidang pendidikan dan kebudayaan dengan prioritas melanjutkan peningkatan, perluasan, pemerataan, kesempatan mendapatkan pendidikan, peningkatan mutu, efisiensi, dan efektivitas pengelolaan pendidikan dan kebudayaan. Namun di sisi lain, penguasa lebih mengutamakan tujuan/target daripada proses. Ada kecenderungan yang beraroma politis di dalamnya. Di satu sisi, ada upaya untuk meningkatkan kemampuan akademik dan professional serta meningkatkan kesejahteraan tenaga pendidik (guru) sehingga mampu melaksanakan tugasnya secara optimal.³¹

Dunia pendidikan nasional di zaman reformasi ini, diakui atau tidak memiliki karakter yang menenggelamkan gerakan intelektual bagi kemajuan pendidikan nasional. Kecenderungan birokrasi pada lembaga pendidikan yang rumit dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat karena begitu banyaknya biro yang harus dilalui. Kesan mengutamakan aktivitas birokrasi inilah yang pada akhirnya mengesampingkan dunia intelektual. Mental birokrasi untuk memberikan pelayanan terhadap pengembangan dan gerakan intelektual ini menjadi sangat penting karena pengembangan dan gerakan intelektual di lembaga pendidikan memerlukan suasana dan kondisi yang sangat kondusif bagi munculnya kreativitas dan inovasi baru³². Peran birokrasi yang berwajah manusia dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di bidang pendidikan diharapkan sepenuhnya berperan vital, reformis, dinamis, inovatif, aspiratif,

³¹Muhammad Rifai, *Politik Pendidikan Nasional*, 65.

³²Ibid., 66.

terbuka dan bersifat mengayomi. Di sini, Kementerian Pendidikan Nasional segera mengambil sikap dengan untuk melakukan inovasi dan pemikiran, mereformasi struktur dan mekanisme birokrasi yang kondusif untuk menciptakan pendidikan yang unggul, walau memerlukan anggaran yang tidak sedikit dan kemampuan sumber daya manusia yang kompeten di bidangnya.

Adapun Renstra Kemendiknas 2015-2019 Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia yang disajikan dalam Rapat Koordinasi Pusat dan Daerah Direktur Jenderal Kebudayaan Hotel Mercure Ancol Jakarta, 16 April 2015 membahas tentang Indikator Keberhasilan Pembangunan Kebudayaan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Tahun 2015-2019. Dalam naskah tersebut setidaknya dibahas materi-materi penting antara lain: (1) landasan hukum, (2) visi, (2) misi, (3) tujuan, (4) sasaran, dan (5) indikator keberhasilan.³³

Berikut penjelasan naskah Renstra Kebudayaan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Tahun 2015-2019:

Pertama, landasan hukum penyusunan Renstra Kemendikbud 2015-2019 ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 telah ditetapkan dengan Undang-Undang No. 17/2007 dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Presiden dilantik (UU No. 25/2004 pasal 19).

Kedua, visi nawa cita, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan visi Renstra 2015-2019. Visi nawa cita yaitu terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri, dan berkepribadian berlandaskan gotong royong. Sedangkan visi RPJMN yakni terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri,

³³Renstra Kemendiknas 2015-2019 Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia.

dan berkepribadian berlandaskan gotong royong. Visi Renstra 2015-2019 sendiri adalah terbentuknya insan serta ekosistem pendidikan dan kebudayaan yang berkarakter dengan berlandaskan gotong royong.

Ketiga, misi nawa cita Pemerintah Jokowi-JK dijabarkan dalam 7 (tujuh) item yaitu (1) mewujudkan keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumber daya maritim, dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan, (2) mewujudkan masyarakat maju, berkeadilan, dan demokratis berlandaskan negara hukum, (3) mewujudkan politik luar negeri bebas-aktif dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim, (4) mewujudkan kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju, dan sejahtera, (5) mewujudkan bangsa yang berdaya saing, (6) mewujudkan Indonesia menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional, dan (7) dan mewujudkan masyarakat yang berkepribadian dalam kebudayaan. Misi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) sama dengan misi nawa cita pemerintah. Selanjutnya misi Renstra 2015-2019 terdiri atas 5 (lima) item, yaitu (1) mewujudkan pelaku pendidikan dan kebudayaan yang kuat, (2) mewujudkan akses yang meluas dan merata, (3) mewujudkan pembelajaran yang bermutu, (4) mewujudkan pelestarian kebudayaan dan pengembangan bahasa, (5) mewujudkan penguatan tata kelola serta peningkatan efektivitas birokrasi dan pelibatan publik.

Keempat, tujuan nawa cita antara lain sebagai berikut: (1) menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman kepada seluruh warga negara, (2) membuat Pemerintah selalu hadir dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya, (3) membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan, (4)

memperkuat kehadiran negara dalam melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya, (5) meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat Indonesia, (6) meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya, (7) mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik, (8) melakukan revolusi karakter bangsa, (9) memperteguh kebhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia. Tujuan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) sama dengan tujuan nawa cita pemerintahan Jokowi-JK. Sedangkan tujuan Renstra 2015-2019 dinyatakan dalam 8 (delapan) kategori, yaitu: (1) peningkatan akses dan mutu PAUD, (2) perluasan akses Dikdas yang bermutu, (3) peningkatan kepastian akses Dikmen yang bermutu dan relevan dengan kebutuhan masyarakat, (4) peningkatan mutu dan kapasitas pendidikan masyarakat, (5) peningkatan mutu pembelajaran Dikdas dan Menengah yang berorientasi pada pembentukan karakter, (6) peningkatan profesionalisme, pemerataan distribusi, serta kesejahteraan guru dan tenaga kependidikan, (7) peningkatan jati diri bangsa melalui pelestarian dan diplomasi kebudayaan serta pemakaian bahasa sebagai pengantar pendidikan, (8) dan peningkatan sistem tata kelola yang transparan dan akuntabel dengan melibatkan publik.

Kelima, sasaran nawa cita, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan visi Renstra 2015-2019 yaitu: (1) sasaran strategis pembangunan kebudayaan, (2) sasaran program pembangunan kebudayaan, dan (3) sasaran kegiatan pembangunan kebudayaan.

Keenam, indikator keberhasilan nawa cita, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan visi

Renstra 2015-2019 dirancang hingga tahun 2019 atau akhir Pemerintahan Jokowi-JK.³⁴

Dalam rapat kerja menteri pendidikan dan kebudayaan Anies Baswedan dengan Komisi X DPR RI di Kompleks Parlemen Senayan Jakarta diketahui bahwa Rencana Strategis (Renstra) yang dicananangkan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) masa bakti 2015-2019 sama sekali belum menyentuh jantung problematika pendidikan di Indonesia. Inti permasalahan tersebut mencakup kualitas guru. Menurut Nurhasan Zaidi Anggota Komisi X DPR RI, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) perlu menelorkan program pemetaan mutu guru secara nasional melalui instrumen penilaian yang diberlakukan secara nasional sepertinya halnya berlaku bagi siswa yang diuji secara nasional melalui Ujian Nasional (UN)³⁵. Usaha ini diharapkan merupakan upaya terbesar Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) Anies Baswedan menegakkan keadilan dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan khususnya kompetensi guru dan peserta didik di Indonesia pada kurun waktu 2015-2019.

Peran Birokrasi dan Partisipasi Masyarakat sebagai Kontrol Pendidikan Nasional

Peran birokrasi dan partisipasi masyarakat sebagai kontrol pendidikan nasional merupakan fungsi birokrasi itu sendiri, mengontrol tugas pokok dan fungsi birokrasi pendidikan hingga pelaksanaan proses pendidikan di daerah supaya berjalan dengan baik. Menurut Tilaar, meningkatkan kemampuan kinerja birokrasi pendidikan dapat dilakukan melalui program pembinaan birokrasi pendidikan nasional yang profesional, ini dilakukan untuk menghapus stigma bahwa birokrasi merupakan

³⁴*Ibid.*

³⁵Budi Laksono, "Pemaparan Rencana Strategis 2015 - 2019, Oleh Anies Baswedan Belum Menyentuh Inti Permasalahan Pendidikan". Publikasi Internet: <http://www.budilaksono.com/2015/01/pemaparan-rencana-strategis-2015-2019.html>. Diakses 6 September 2015 Pukul 20.35.

kelompok yang sangat sulit untuk berubah. Mereka cenderung menjadi orang yang konservatif dalam melaksanakan tugasnya (*business as usual*)³⁶.

Partisipasi masyarakat sebagai kontrol pendidikan nasional diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003³⁷ melalui pembentukan dewan pendidikan baik pada tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Dewan pendidikan tersebut merupakan lembaga yang independen yang antara lain dapat mengontrol jalannya pendidikan di daerah. Fungsi dewan pendidikan ini harus terus ditingkatkan baik mengenai mutu para anggotanya maupun mekanisme kerjanya di daerah maupun di pusat³⁸.

Renaldo Deleon Paulus memberikan contoh yang berkaitan dengan “Implementasi Kebijakan di Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota”. Berikut deskripsi yang digambarkan Renaldo dalam tulisannya:

“Dalam rencana kerja tahunan yang telah disusun oleh Dinas Pendidikan di suatu daerah, menjadi bahan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Sebelum RKPD ditetapkan dengan peraturan Bupati/Walikota terlebih dahulu dilaksanakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG) di tingkat kabupaten/kota dan pembahasan antar unit kerja pemerintah daerah. Walaupun bentuknya pembahasan bersama tetapi tidak merubah kegiatan-kegiatan dalam rencana kerja (renja) dari dinas pendidikan untuk menjadi RKPD Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Program pendidikan Kabupaten/Kota. MUSRENBANG di

³⁶H.A.R Tilaar, *Kekuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*, 22.

³⁷Dewan pendidikan adalah lembaga mandiri yang beranggotakan berbagai unsur masyarakat yang peduli pendidikan. Penjelasan mengenai Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah dijabarkan dalam bagian tiga Pasal 56 butir 1-4. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, 3, 18.

³⁸H.A.R Tilaar, *Kekuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*, 22.

tingkat kabupaten diselenggarakan oleh badan perencanaan kabupaten. Forum ini diikuti seluruh satuan kerja perangkat daerah serta melibatkan berbagai LSM di Kabupaten/kota. Untuk organisasi di luar pemerintah yang terkait dengan masalah pendidikan hanya Dewan Pendidikan Kabupaten/Kota yang diundang. Proses kegiatan musrenbang tingkat kabupaten lebih mirip dengan sosialisasi RKPD yang akan ditetapkan dengan keputusan walikota. Khusus kegiatan yang terkait dengan masalah pendidikan lebih terjadi pada saat raker Dinas Pendidikan. Hal ini karena yang dilibatkan dalam musrenbang tingkat kabupaten hanya Dewan Pendidikan Kabupaten/Kota yang sebelumnya telah mengikuti raker tahunan Dinas Pendidikan”.³⁹

Peran Birokrasi di Lembaga Sekolah

Menurut Zamroni, reformasi pendidikan pada era reformasi dewasa ini secara prinsip sebenarnya mengarah pada dua sasaran penting. Pertama reformasi pendidikan diarahkan untuk memberikan tanggungjawab lebih besar kepada birokrasi di daerah untuk secara langsung menangani pendidikan, dengan memobilisasi dukungan penuh masyarakat (desentralisasi). Kedua, reformasi ditujukan untuk meningkatkan dinamika internal sekolah, dengan memberikan kesempatan lebih besar pada level sekolah: kepala sekolah, guru, orang tua siswa, staf administrasi dalam melaksanakan penyelenggaraan sekolah sehari-hari (otonomi sekolah) atau disebut juga dalam wujud Manajemen Berbasis Sekolah (MBS)⁴⁰.

Ekspetasi birokratis adalah tuntutan dan kewajiban formal yang ditetapkan oleh suatu organisasi termasuk di satuan lembaga pendidikan; ekspetasi birokratis merupakan bahan mentah utama dalam struktur organisasional. Peran birokratis

³⁹Renaldo Deleon Paulus, “Implementasi Kebijakan di Dinas Pendidikan Kabupaten Minahasa” dalam *Jurnal Eksekutif*, 2013 - *ejournal.unsrat.ac.id*, 1-14.

⁴⁰Zamroni, *Pendidikan dan Demokrasi dalam Transisi (Prakondisi Menuju Era Globalisasi)* (Jakarta: PSAP Muhammadiyah, 2007), 204.

ditentukan oleh serangkaian ekspektasi yang dileburkan ke dalam posisi dan jabatan di dalam suatu organisasi tertentu. Di lembaga sekolah, jabatan kepala sekolah, guru dan siswa sangatlah penting dan masing-masingnya didefinisikan berdasarkan serangkaian ekspektasi. Ekspektasi birokratis memerinci dan menetapkan perilaku yang semestinya/tepat bagi peran atau posisi tertentu. Seorang guru, mengemban kewajiban untuk merancang pengalaman belajar para siswa dan memiliki tugas untuk melibatkan para murid dengan cara yang efektif secara pedagogis. Peran dan ekspektasi birokratis merupakan cetak biru resmi bagi aksi, yang merupakan hadiah/fasilitas organisasi jabatan.⁴¹

Singkat kata, organisasi formal semisal sekolah memiliki struktur yang terdiri atas ekspektasi dan peran birokratis, sebuah hierarki jabatan dan posisi, aturan dan peraturan, serta spesialisasi. Ekspektasi birokratis mendefinisikan peran-peran organisasional; peran dileburkan ke dalam posisi dan jabatan. Adapun posisi dan jabatan disusun ke dalam sebuah hirarki kewenangan/otoritas formal yang sesuai dengan kekuasaan dan status relatifnya. Aturan dan peraturan ditetapkan untuk memandu pengambilan keputusan dan meningkatkan rasionalitas organisasional, sedangkan tenaga kerja dibagi-bagi sesuai dengan spesialisasi individu di dalam tugas. Perilaku di sekolah sebagian ditentukan oleh struktur organisasinya; sebagian struktur mempermudah dan sebagian yang lain menghambat fungsi sekolah.

Mitzberg sebagaimana dikutip oleh Wayne K. Hoy dan Cecil G. Miskel, "Administrasi Pendidikan: Teori, Riset dan Praktek" mengajukan serangkaian 4 (empat) sistem kekuasaan internal sebuah birokratis yang menjadi sumber dasar untuk mengontrol

⁴¹Wayne K. Hoy dan Cecil G. Miskel, *Administrasi Pendidikan: Teori, Riset dan Praktek*, diterjemahkan dari *Educational Administration: Theory, Research and practice* oleh Daryatno dan Rianayati K. Pancasari (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), 36.

kehidupan organisasional (contoh kekuasaan internal di institusi pendidikan sebagaimana uraian di atas), yaitu berupa sistem otoritas, sistem ideologi (iklim dan budaya), sistem kepakaran, dan sistem politik. Berikut penjabaran keempat sistem tersebut di atas: (1) sistem otoritas merupakan arus formal kekuasaan melalui saluran-saluran sah yang memungkinkan organisasi mencapai tujuan-tujuan formalnya; (2) sistem ideologi; adalah serangkaian kesepakatan informal dikalangan guru tentang sekolah berikut hubungan-hubungannya dengan kelompok-kelompok lain yang muncul sewaktu organisasi mengembangkan budayanya; (3) sistem kepakaran adalah hubungan timbal balik di kalangan pakar atau kaum profesional untuk memecahkan ketidakpastian-ketidakpastian darurat/genting yang dihadapi oleh organisasi; (4) sistem politik adalah jaringan politik organisasi yang tidak memiliki legitimasi dari tiga sistem kekuasaan lainnya. Sistem ini juga tidak memiliki konsensus dan peraturan. Politik bisa dilukiskan sebagai serangkaian permainan yang dimainkan oleh para pemilik kekuasaan. Permainan politik bisa hidup berdampingan dengan sistem-sistem yang sah, bermusuhan dengan sistem, atau menggantikan sistem-sistem kontrol yang sah.⁴²

Peran birokrasi di lembaga sekolah menjadi puncak model implementasi kebijakan, oleh karenanya diperlukan adanya pembaharuan manajemen pada satuan pendidikan. Proses pembaharuan tersebut berkaitan dengan pengembangan (*development*), penyebaran (*diffusion*), diseminasi (*dissemination*),

⁴²Wayne K. Hoy dan Cecil G. Miskel, *Administrasi Pendidikan: Teori, Riset dan Praktek*, 360-361. Lebih lanjut diperlukan juga adanya taktik politik dalam sebuah organisasi atau yang lebih lazim disebut politik organisasi. Taktik politik yang dilakukan pelaku organisasi antara lain dengan cara (1) merebut hati masyarakat, (2) pembangunan jaringan dengan orang-orang berpengaruh, (3) manajemen organisasi untuk mengontrol orang lain atau membangun statusnya sendiri, (4) manajemen kesan, (5) pembangunan koalisi, (6) pengkambinghitaman, (7) meningkatkan diri agar sangat dibutuhkan, (8), menyanjung untuk mendapatkan kekuasaan dan pengaruh, (9) mendapatkan perhatian dari atasan. *Ibid.*, 372-376.

perencanaan adopsi (*adoption*), dan penerapan (*implementation*). Model pembaharuan ini sebagaimana diungkap oleh Yoyon Bahtiar Irianto dikelompokkan ke dalam dua model, yaitu *top-down model* dan *bottom-up model*⁴³.

Adapun model implementasi kebijakan sebagai wujud pembaharuan manajemen di satuan pendidikan menurut Yoyon antara lain mencakup: (1) *broad base education* (bbe)⁴⁴, *life skills*, dan kurikulum berbasis kompetensi (kbc); (2) manajemen berbasis sekolah (mbs); (3) penguatan pendidikan luar sekolah (pls) berbasis pkbm dan pkbm masyarakat; (4) kurikulum tingkat satuan pendidikan (ktsp) tahun 2006; (5) perguruan tinggi badan hukum milik negara (bhmn) menuju badan layanan umum (blu); (6) pengembangan model profesi kependidikan; (7) kebijakan ujian nasional (un); (8) antisipasi penolakan pembaharuan;⁴⁵ (9) kebijakan sertifikasi guru dan dosen; (10) bantuan operasional sekolah (bos); (11) pendidikan karakter (kurikulum 2010); (12) perubahan ikip menjadi universitas;⁴⁶ (13) kurikulum berbasistematik integratif 2013; dan lain-lain.

Model implementasi kebijakan di bidang pendidikan tersebut di atas dalam implementasinya harus menggunakan saluran-saluran komunikasi yang mendukung kelancaran suatu ide atau

⁴³Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pembaharuan Pendidikan: Konsep, Teori dan Model* (Jakarta: PT. RajawaliGrafindo Persada, 2012), 143.

⁴⁴Dengan berpijak pada Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional, pendidikan berbasis masyarakat dalam konteks keIndonesiaan menunjuk pada pengertian yang bervariasi, diantaranya mencakup: (1) pendidikan luar sekolah yang diberikan oleh organisasi akar rumput (*grassroot organization*) misal seperti Pesantren dan LSM, (2) pendidikan yang diberikan oleh sekolah swasta atau yayasan, (3) pendidikan dan pelatihan yang diberikan oleh pusat pelatihan milik swasta, (4) pendidikan luar sekolah yang didirikan oleh pemerintah, (5) pusat kegiatan belajar masyarakat, (6) pengambilan keputusan yang berbasis masyarakat. Zubaedi, *Pendidikan Berbasis Masyarakat: Upaya Menawarkan Solusi terhadap Berbagai Problem Sosial* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), 136.

⁴⁵*Ibid.*, 143-208.

⁴⁶<http://www.kemdiknas.go.id/kemdikbud/tentang-kemdikbud>, diakses 7 September 2015 Pukul 05.21.

gagasan dapat dicerna dengan baik oleh masyarakat. Ide-ide tersebut disosialisasikan dalam bentuk desiminasi skala regional maupun nasional. Usaha ini diharapkan dapat memecah kebuntuan komunikasi yang kerap kali terjadi pada setiap kebijakan yang digulirkan sehingga menimbulkan gesekan bahkan konflik horizontal di masyarakat khususnya pemangku kepentingan di dunia pendidikan atau konflik vertikal dengan sang pembuat kebijakan hingga berujung pada ketidakpercayaan publik atas pemerintah itu sendiri. Pemerintah sebagai pemegang amanah kekuasaan dari rakyat melalui undang-undang atau aturan yang diciptakannya dapat bersama-sama rakyat secara langsung menentukan formulasi kebijakan dan mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Kesimpulan

Implementasi kebijakan dan peran birokrasi di bidang pendidikan dibutuhkan birokrasi pendidikan yang mampu beradaptasi dengan dinamika perubahan lingkungan dan memahami kebutuhan masyarakat yang dilayani. Kinerja birokrasi melalui responabilitas harus terus ditingkatkan untuk menciptakan pelayanan prima terutama merespon kepentingan publik. Lembaga pendidikan membutuhkan penghargaan dan perlakuan humanis ketimbang dijadikan sasaran eksploitasi dan kepentingan politis etis semata yang menegasikan tujuan utama dari pendidikan itu sendiri.

Peran birokrasi di lembaga sekolah pada akhirnya menjadi puncak model implementasi kebijakan pada satuan dan jenjang pendidikan. Di sini diperlukan adanya pembaharuan manajemen pada satuan dan jenjang pendidikan tersebut. Proses pembaharuan atau inovasi manajemen menjadi suatu keniscayaan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang tengah dihadapi. Problem-problem tersebut dapat berupa usaha pemerataan pendidikan, peningkatan mutu, peningkatan efisiensi dan efektifitas pendidikan serta relevansi pendidikan. Tujuannya

agar supaya penyebaran ide-ide inovasi yang dilakukan bisa diadopsi, dimanfaatkan dan didesiminasikan untuk perbaikan dan pemecahan problematika pendidikan di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Dwiyanto, Agus dkk.,. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit PSKK-UGM, 2002.
- Fatah, Nanang. *Analisis Kebijakan Pendidikan*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2013.
- Hoy, Wayne K. dan Miskel, Cecil G.,. *Administrasi Pendidikan: Teori, Riset dan Praktek*, diterjemahkan dari *Educational Administration: Teory, Research and practice* oleh Daryatno dan Rianayati K. Pancasari. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- Irianto, Yoyon Bahtiar. *Kebijakan Pembaharuan Pendidikan: Konsep, Teori dan Model*. Jakarta: PT. RajawaliGrafindo Persada, 2012.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 63/Kep/M.Pan/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara.
- Laksono, Budi. "Pemaparan Rencana Strategis 2015 - 2019, Oleh Anies Baswedan Belum Menyentuh Inti Permasalahan Pendidikan". Publikasi Internet: <http://www.budilaksono.com/2015/01/pemaparan-rencana-strategis-2015-2019.html>. Diakses 6 September 2015 Pukul 20.35.
- M. Hadjon, Philipus dkk.,. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008.
- Munadi, Muhammad dan Barnawi. *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011.
- Nawawi, Zaidan. *Manajemen Pemerintahan*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2013.

- Paulus, Renaldo Deleon. “Implementasi Kebijakan di Dinas Pendidikan Kabupaten Minahasa” dalam *Jurnal Eksekutif*, 2013 - *ejournal.unsrat.ac.id*.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
- Rencana Strategis Departemen Pendidikan Nasional Tahun 2010-2014.
- Rifai, Muhammad. *Politik Pendidikan Nasional*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011.
- Rohman, Arif. *Politik Ideologi Pendidikan*. Yogyakarta: LaksBang Mediatama, 2009.
- Renstra Kemendiknas 2015-2019 Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia.
- Sa’ud, Syaefudin dan Makmun, Abin Syamsuddin. *Perencanaan Pendidikan: Suatu Pendekatan Komprehensif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2006.
- Sudiyono dan Sutapa, Mada. *Kebijakan Pendidikan, Teaching Resource* <http://eprints.uny.ac.id/173/>,. Yogyakarta: UNY, 2011. Diakses 5 September 2015 Pukul 09.31.
- Sumarjo, Endro. “Aktualisasi Nilai-nilai *Good Governance* dalam Penyelenggaraan Pemerintah dan Pembangunan” dalam *Jurnal Hukum dan HAM Bidang Pendidikan Vol. 2 No. 1 April 2004 ISSN 1693-4512 Biro Hukum dan Organisasi Departemen Pendidikan Nasional Jakarta*.
- Susanto, Agus. “Manajemen Pelayanan Publik: Makalah 2005”. Publikasi Internet : <http://www.ombudsman.or.id/pdf/SO2.pdf>. Diakses 7 September 2015 Pukul 05.45.

Tilaar, H.A.R. *Kekuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*. Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2009.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004.

Zamroni. *Pendidikan dan Demokrasi dalam Transisi (Prakondisi Menuju Era Globalisasi)*. Jakarta: PSAP Muhammadiyah, 2007.

Zubaedi. *Pendidikan Berbasis Masyarakat: Upaya Menawarkan Solusi terhadap Berbagai Problem Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.