

## **PEMBANGUNAN PENDIDIKAN DILIHAT DARI DIMENSI POLITIK DALAM MENGHASILKAN SUMBERDAYA MANUSIA BERKUALITAS**

**Oleh: H. Syaiful Sagala**

### **Abstrak**

Isu-isu pendidikan oleh para penentu kebijakan pendidikan pada tatar pemerintahan, seringkali hanya digunakan sebagai alat meraih dukungan politik publik menghadapi lawan-lawan mereka memperoleh kekuasaan. Para pemimpin politik dan kelompok birokrasi pembuat kebijakan pendidikan yang sedang berkuasa, terkesan masih menggunakan isu pendidikan untuk mendapatkan popularitas yang signifikan dari rakyat, sehingga mereka menjadikan isu pendidikan sebagai alat untuk memperkuat basis politik dan dukungan. Padahal secara konseptual pembangunan pendidikan disamping menghasilkan sumberdaya manusia berkualitas, pendidikan melalui jalur penyelenggaraan sekolah juga menghasilkan pemikir-pemikir kritis dan tindakan transformatif. Arah dan kebijakan politik dalam hal pendidikan bagi anak didik dan masyarakat seharusnya untuk mengikuti gerak dan kondisi ekologis, kultural, ekonomis, dan politik. Dengan demikian dapat ditegaskan bahwa memahami arti pendidikan sebagai suatu faktor politik adalah untuk menstabilkan dan membangun negara.

### **PENDAHULUAN**

Meski banyak seminar, diskusi, lokakarya, dan semacamnya serta banyaknya buku-buku yang ditulis oleh sejumlah pakar baik hasil renungan, kajian pustaka maupun hasil penelitian yang membahas manajemen pendidikan, tentu saja masyarakat ada yang sudah faham dan tidak sedikit yang belum faham. Pendidikan adalah bagian dari program pembangunan yang dilaksanakan suatu negara dan pelaksanaannya harus terpadu dengan sektor pembangunan lainnya. Dalam pelaksanaan pembangunan pendidikan ada isu-isu dasar yang harus mendapat perhatian, antara lain dikatakan oleh Morphet (1975) adalah (1) apa yang menjadi sasaran atau tujuan pendidikan

yang ingin dicapai; (2) apakah program pembangunan pendidikan ini ditekankan pada aspek kualitas atau kuantitas; (3) bagaimana upaya untuk meningkatkan pemerataan kesempatan pendidikan; (4) berapa biaya yang dibutuhkan; dan (5) berapa persen sumber-sumber negara yang akan disediakan untuk menyelenggarakan pendidikan. Jawaban atas pertanyaan ini sesungguhnya lebih rumit ketimbang pertanyaannya. Namun pertanyaan itu dapat mengundang para penentu kebijakan maupun masyarakat luas untuk berpikir secara sistematis tentang aneka masalah pembangunan dan isu pendidikan serta merumuskan berbagai pertimbangan dan kesimpulan atas dasar prinsip analisis yang relevan mengacu pada data yang dipercaya.

Bagi suatu negara pendidikan merupakan salah satu dari kegiatan pembangunan, maka keberadaannya tidak bisa dipisahkan dari proses sosial dan politik yang berlaku pada suatu negara. Pendidikan selalu identik dengan sekolah, oleh karena itu sekolah sebagai lembaga pendidikan telah menjadi tema perdebatan elit politik nasional yang hangat, bahkan menjadi sebuah wacana tersendiri tergantung idiologinya. Seringkali dijumpai bahwa sekolah hanya membekali para siswanya ilmu pengetahuan dan keterampilan yang siap memasuki pasar kerja. Sejalan dengan penelitian Fereire (2004:2) mengatakan bahwa sekolah tidak lebih sekedar pasar yang menghasilkan buruh atau pekerja upahan atau orang-orang yang digaji mulai tingkat bawah, menengah, dan elit, jadi sekolah tidak lebih sekedar penyuplai tenaga kerja. Seharusnya sekolah dirancang untuk menghasilkan lulusan yang memiliki kualifikasi kemampuan yang mencakup sikap, pengetahuan, dan keterampilan sebagai modal dalam membangun bangsa.

Sebagaimana ditegaskan Fereire (2004:8) sekolah sebagai institusi, fungsinya jangan hanya sekedar memberi perintah-perintah saja, tetapi sebagai institusi budaya dan politik yang dapat memberdayakan lembaga-lembaga budaya dan ekonomi. Hal ini sejalan dengan pandangan Kartono (1997:13) yang menegaskan agar tidak terjadi salah nilai dan salah tindak dalam menerapkan perbuatan mendidik, demi peningkatan kualitas sumber daya manusia dan demi

integritas bangsa. Namun fakta empirik menunjukkan bahwa di beberapa daerah pemerintah yang berkuasa bertahan bukan karena antusiasme tertentu dari masyarakatnya atau kecintaan terhadap bangsanya, atau kekaguman terhadap pejabat-pejabat di daerahnya. Tetapi masyarakatnya tidak punya pilihan, meskipun masyarakat merasa bahwa para pejabat di daerah tersebut hampir tidak berguna bagi mereka, tetapi mereka tidak punya pilihan lain, pilihan yang paling aman adalah diam dan apatis.

Sering dipertontonkan kepada masyarakat, bahwa dalam berbagai pidato para penguasa selalu saja menyatakan mendukung program pendidikan sepenuhnya. Tetapi para penguasa itu cenderung sinis terhadap alternatif apapun jika itu untuk kemajuan pendidikan. Karena alternatif memajukan pendidikan datangnya selalu bukan dari pihak birokrasi berkuasa dan penguasa selalu kampanye negatif terhadap para pendidik (seperti akan dipindahkan, diberhentikan, tidak naik pangkat, insentif dihentikan dan sebagainya) mengedepankan sejumlah ancaman, dan kampanye ancaman terhadap para pendidik terbukti lebih efektif membungkam para pendidik dibanding yang positif.

Dilain pihak gerakan ketidaksetiaan dari para pendidik ternyata lebih dinamis daripada sebaliknya. Para pendidik tidak punya rasa simpati terhadap penguasa dan para pejabat di daerahnya, para pendidik memilih datang bekerja dan setelah itu pulang, mereka tidak perlu

prestasi yang lebih dari sekedar naik golongan sesuai waktu yang ditentukan. Kenaikan golongan bagi para pendidik bersatuts Pegawai Negeri Sipil (PNS) tidaklah otomatis, harus diurus dengan segala liku-likunya dan biasanya tidak bebas dari biaya. Mungkin inilah disebut krisis kepercayaan karena begitu tipisnya antara kepalsuan dengan hal-hal yang dianggap benar. Zymelman (1973) mengatakan para ahli politik menganggap pendidikan itu tidak begitu penting. Hal ini sebagian disebabkan hasil pendidikan sukar diukur dan memerlukan banyak waktu dan biaya untuk menghasilkan sesuatu.

mengambil keputusannya sendiri, tetapi sebelumnya telah ada keputusan berdimensi politik.

Tuntutan-tuntutan terhadap sistem politik dalam penyekelenggaraan pendidikan seringkali merupakan permintaan untuk mendapatkan lebih banyak sumber-sumber keuangan saja. Seperti anggaran untuk membangun gedung baru, ruang kelas baru, pengadaan mebelair dan peralatan sekolah, perjalanan dinas para pejabat pendidikan, insentif guru, tunjangan kepala sekolah, pengadaan alat tulis kantor, dan biaya-biaya lainnya yang bersifat rutin dan pembangunan. Tetapi dalam pandangan politisi dan birokrasi kalau permintaan itu sudah mencapai batas, jika diminta tambahan akan mengganggu perimbangan pada sektor lain, maka permintaan itu biasanya akan ditolak keras oleh para politisi di lembaga legislatif, hal ini menunjukkan

Keputusan-keputusan para politisi dalam sektor pendidikan jarang sekali mempunyai pengaruh langsung pada produksi pendidikan itu sendiri. Berbeda dengan keputusan-keputusan mengenai pekerjaan umum, industri, dan perdagangan dimana pengaruh itu segera terasa. Di sektor lain, perencanaan-perencana pembangunan menunggu keputusan politik yang menentukan arah pembangunan. Politik menurut Mulgan (1995) adalah suatu dunia dimana orang-orang membuat keputusan dari lembaga-lembaga yang abstrak yaitu suatu dunia terdiri dari teman-teman, lawan-lawan, dan para pemimpin politik. Sektor pendidikan biasanya pembangunan pendidikan erat kaitannya dengan dimensi politik. Dari kajian latar belakang tersebut, maka kajian ini akan dibahas mengenai pembangunan pendidikan dilihat dari dimensi politik dalam menghasilkan sumberdaya manusia berkualitas.

## **PEMBAHASAN**

Pembangunan pendidikan dari dimensi politik pada intinya membahas kaitan antara kebijakan politik yang mempengaruhi kebijakan pendidikan, dengan perhatian utama pada peranan kekuasaan dalam pembuatan keputusan-keputusan mengenai pendidikan. Sedangkan ilmu pendidikan dan juga penyelenggaraan pendidikan mempunyai ruang lingkup yang lebih luas lagi. Selain mengupas cara-cara alokasi sumber daya pendidikan serta keseimbangan penggunaan sumber daya dengan kualitas

hasil yang akan dicapai dari waktu ke waktu secara terus menerus. Pembangunan dan penyelenggaraan pendidikan sesuai prinsip-prinsip dalam ilmu pendidikan juga memberi perhatian pada mekanisme-mekanisme ekonomi, sosial, politik, dan kelembagaan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan baik yang menjadi tanggung jawab pemerintah maupun non pemerintah. Semua mekanisme itu sangat dibutuhkan untuk terciptanya suatu perbaikan kualitas pendidikan menurut standar yang dipersyaratkan oleh pemerintah melalui suatu perundang-undangan maupun masyarakat melalui persaingan pasar. Dengan demikian untuk membahas dimensi politik dalam pendidikan lebih mendalam, maka artikel ini fokus kajiannya membahas mengapa pembangunan pendidikan perlu dilihat dari dimensi politik, pendidikan sebagai input dari sistem politik, kebijakan politik membangun pendidikan, politik layanan pendidikan dalam implementasi kebijakan otonomi daerah.

### **Mengapa Pembangunan Pendidikan Perlu Dilihat dari Dimensi Politik**

Segmen politis adalah dimana organisasi dan kelompok berkepentingan bersaing seperti legislatif dan eksekutif untuk memperoleh perhatian, kekuasaan dan sumberdaya yang mengarahkan interaksi tersebut. Segmen politis menurut Hit, Ireland, dan Hoskisson (1996:48) segmen politis mencerminkan bagaimana

organisasi mencoba mempengaruhi pemerintah dan bagaimana badan-badan pemerintah mempengaruhi mereka. Selanjutnya Scott (1992:348) mengatakan keefektifan organisasi tidak kebal terhadap proses politik. Karena itu ditekankan kepada organisasi dalam menyelenggarakan pendidikan agar konsisten kepada visi dan misi organisasi itu sendiri. Organisasi satuan pendidikan yaitu sekolah, meskipun kelihatan kegiatannya berkaitan dengan proses belajar dan mengajar, tetapi tetap saja dipengaruhi oleh kultur politik daerah dimana sekolah itu berada, maka layanan pendidikan pun ikut dipengaruhinya.

Dilihat dari dimensi politik dan birokrasi pemerintah pusat selalu menganggap orang daerah "*lack of education*" dan berwawasan sempit, padahal penyebab dari kesenjangan ini adalah keberpihakan yang tidak seimbang secara politik. Mereka sebagai pejabat publik yang menguasai birokrasi di pemerintah pusat cenderung mencari-cari alasan untuk mempersempit ruang gerak masyarakat di daerah-daerah. Sebagai akibatnya, masyarakat di daerah yang mampu secara ekonomi berbondong-bondong datang ke kota-kota besar khususnya di Jawa untuk memperoleh pendidikan yang lebih baik dan bermutu, karena pendidikan seperti itu tidak diperoleh di daerahnya.

Bagi yang tidak mempunyai kemampuan ekonomi, mereka akan memperoleh pendidikan dengan mutu seadanya yang tersedia di daerah mereka

masing-masing. Suasana politik pendidikan yang demikian ini menggambarkan keadilan dalam memperoleh pendidikan yang berkualitas diberbagai daerah akan sulit dipenuhi. Terlaksananya program pendidikan berlingkup negara tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota adalah suatu yang tidak bisa dihindarkan dari dimensi politik seperti penentuan standarisasi mutu pendidikan, pembinaan dan kesejahteraan ketenagaan, diversifikasi kurikulum, pemenuhan biaya untuk keperluan pembelajaran, standarisasi kelembagaan, penegasan fungsi tugas maupun kewenangan pengawas sekolah dan sebagainya.

Dimensi politik pada tatar manajemen sekolah maupun manajemen pendidikan pada tatar pemerintah ternyata tidak bisa dihindarkan, meskipun sekolah bukanlah organisasi politik. Burkheid menyatakan pendidikan di samping sebagai bagian dari kebutuhan hidup masyarakat, juga merupakan bagian dari politik bagi perusahaan untuk memperoleh sumberdaya manusia yang diperlukan sebagai output pendidikan. Perusahaan-perusahaan yang sudah menentukan standar memerlukan SDM yang berkualitas dan profesional. Unit analisis ilmu politik adalah tingkah laku dan hubungan manusia dalam masyarakat yang sukar diramalkan. Analisis sistem politik merupakan cara pandang yang berusaha mempermudah dan menyederhanakan kehidupan politik yang kompleks. Oleh karena itu setiap tindakan politik akan membentuk peranan-peranan politik dan kelompok-kelompok

politik, artinya setiap orang dapat menjadi anggota dari sistem politik baik mewakili dirinya, keluarganya, dan kelompoknya maupun lembaga-lembaga lainnya. Berkaitan dengan posisi guru, maka organisasi guru seperti Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) dapat menjadi anggota dari sistem politik di Indonesia.

Dalam analisis sistem politik Easton (1979) mencoba membatasi setiap tindakan yang berusaha mempengaruhi pembentukan keputusan-keputusan yang sah pelaksanaannya dalam masyarakat. Batasnya dilihat dari tindakan-tindakan yang dapat diamati, bila tindakan-tindakan tersebut berkaitan dengan perbuatan-perbuatan keputusan yang mengikat masyarakat, maka tindakan-tindakan tersebut termasuk dalam bagian sistem politik. Keputusan mengenai wajib belajar, penerapan manajemen berbasis sekolah, pembentukan dewan pendidikan pada pemerintah daerah dan komite sekolah pada tatar sekolah, penerapan kurikulum tingkat satuan pendidikan dan sebagainya adalah berbagai contoh kebijakan yang mengikat masyarakat, dan keputusan ini termasuk keputusan politik yang berpengaruh pada lingkungan pendidikan.

### **Pendidikan sebagai Input dari Sistem Politik**

Sistem politik selalu mendapat pengaruh dari lingkungannya melalui apa yang disebut sebagai input dari sistem politik, baik karena tuntutan maupun dukungan. Input inilah sebagai energi atau

bahan bakar bagi sistem politik untuk melaksanakan tugasnya. Input tersebut akan diubah atau dikonversikan oleh sistem politik menjadi output berupa keputusan-keputusan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang mengikat. Output yang dihasilkan akan dikembalikan lagi ke dalam lingkungan melalui proses umpan balik, yang pada akhirnya akan mempengaruhi atau menjadi input baru bagi sistem politik, dan sistem politik tersebut kembali bekerja dengan cara yang sama melalui input-input baru.

Pendidikan merupakan satu-satunya jalur pemerataan (*The great equalizer*) yang didambakan masyarakat luas, namun tetap saja ada diskriminasi baik secara terang-terangan maupun terselubung. Dalam sistem politik dapat dijumpai beragam tindakan politik yang membawakan peran-peran kelompok-kelompok politik tertentu seperti peran dalam legislatif, eksekutif, yudikatif, partai politik, kelompok-kelompok kepentingan seperti militer, birokrasi, organisasi kemasyarakatan, perusahaan negara dan swasta, organisasi profesi seperti profesi guru maupun pendidikan. Semuanya komponen tersebut mempunyai peran sendiri dan menjadi bagian dari tindakan politik. Sjamsuddin (1988:12) mengemukakan input berupa tuntutan mengacu pada kelangkaan sumber-sumber dan keterbatasan kemampuan sistem politik dalam rangka memenuhi dan mengalokasikan sumber-sumber langka tersebut secara memuaskan kepada masyarakat.

Sementara input berupa dukungan mengacu pada energi yang dibutuhkan oleh sistem politik tersebut dalam rangka memenuhi tuntutan-tuntutan yang muncul sebagai kebutuhan yang hendak dipuaskan seperti kebutuhan akan kekayaan, tingkat pendidikan yang lebih tinggi, prestise, dan sebagainya. Tanpa dukungan yang cukup dari lingkungan, sukar bagi sistem itu dapat melaksanakan tugasnya. Banyak kebutuhan muncul dimasyarakat seringkali tidak seimbang dengan sarana atau sumber-sumber yang tersedia. Tuntutan bisa datang dari lingkungan sistem (*external*) dan dari dalam sistem politik (*internal*). Orang-orang menurut Syamsuddin (1988:13) seringkali cenderung melihat tuntutan-tuntutan eksternal dalam bentuk persaingan, sehingga kadang mengabaikan tuntutan-tuntutan internal dalam bentuk motivasi dan jatidiri (*self esteem*), bahkan dalam beberapa kasus seringkali mendominasi tuntutan dalam input suatu sistem politik.

Tuntutan internal bukanlah input yang dimasukkan dalam sistem itu. Tetapi merupakan sesuatu yang timbul dalam sistem itu sendiri, karena itu tuntutan internal seringkali lebih mempunyai akibat langsung bagi sistem politik daripada tuntutan eksternal. Studi tentang pembangunan dapat dirunut hingga pada bidang perhatian seperti filsafat, administrasi, ekonomi, lingkungan, politik, pendidikan dan masa pertumbuhan ilmu-ilmu sosial menjadi komponen nilai dalam memahami pembangunan. Profesor Goulet dan tokoh-tokoh lainnya mengatakan

paling tidak ada tiga komponen dasar atau nilai-nilai yang dijadikan basis konseptual dan pedoman praktis memahami pembangunan paling hakiki yaitu (1) kecukupan (*sustenance*); (2) jatidiri (*self esteem*); dan (3) kebebasan (*freedom*). Ketiga hal inilah merupakan tujuan pokok yang harus dicapai oleh setiap orang dan masyarakat melalui sejumlah program pembangunan bidang ekonomi.

Ekonomi pembangunan menurut Todaro (2000:10) langsung berkaitan dengan keseluruhan proses politik dan ekonomi yang diperlukan untuk mempengaruhi transformasi struktural dan kelembagaan dari seluruh masyarakat untuk menghasilkan kemajuan. Sejalan dengan hal itu Beeby (1981) menegaskan pendidikan tidak terlepas dari politik, segala kebijakan nasional dan lokal tentang pendidikan pada dasarnya merupakan keputusan politik. Jadi, kajian khusus politik pendidikan membahas bagaimana hubungan antara keduanya, bagaimana kebijakan pendidikan dikembangkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dan berdasarkan pertimbangan politik tertentu, serta bagaimana politik mempengaruhi dan bahkan menentukan standar pendidikan (Supriadi, 2003:4).

### **Kebijakan Politik Membangun Pendidikan**

Untuk memperoleh gambaran mengenai kebijakan pembangunan pendidikan dilihat dari dimensi politik ada baiknya ditelusuri secara sepintas lintasan

sejarah pendidikan. Kita mulai dari gambaran kebijakan pendidikan pada pertengahan tahun 1800-an, saat itu mulai diintrodusir sistem persekolahan umum yang disponsori oleh Pemerintah Kolonial Belanda, dan mendayagunakan keuangan negara untuk membantu pendanaan persekolahan swasta. Sebagai kelanjutan dari program pendidikan melalui jalur persekolahan, maka komitmen Pemerintah RI, dicerminkan dalam UU Pendidikan Tahun 1950, untuk mengatur pendidikan dasar, menyediakan dana pendukung sekolah dasar, dan memperluas kesempatan pendidikan lanjutan yang didanai oleh anggaran pemerintah. Pembagian tanggung jawab pendanaan persekolahan berada pada Departemen Pendidikan, Departemen Agama, Departemen Dalam Negeri.

Sejak 1968 pemerintah telah merumuskan perencanaan pendidikan yang disusun dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (*Repelita*), merupakan sequen Pembangunan 25 tahunan. Siklus 25 tahun pertama berakhir tahun 1992, dan siklus kedua diawali tahun 1993. Keberhasilan selama 25 tahun pertama merefleksikan hasil-hasil yang impressive, anak usia 7-12 tahun yang bersekolah meningkat, dikarenakan tersedianya SD melalui program SD Inpres yang tersebar di seluruh pelosok tanah air, dan seterusnya terjadi peningkatan anak sekolah usia 13-15 tahun yang bersekolah. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian David *et. al.*, Bray dan Murray (1998) mengemukakan dilihat dari proporsi anak 7-12 tahun yang bersekolah meningkat lebih dari dua kali lipat dalam

periode 1967-1996, yaitu dari 12,5 juta menjadi 29,3 juta.

Pada tahun 1967, sebelum implementasi Repelita, hanya 50% anak usia SD yang bersekolah. Bertitik tolak dari keberhasilan tersebut, sasaran utama perencanaan pendidikan 1993-2018 adalah mengoreksi kelemahan-kelemahan tersebut. Target-target yang harus dicapai meliputi, misalnya (1) penyediaan buku teks untuk seluruh siswa SD dan SLTP yang berakhir pada tahun 1998; (2) perbaikan pengajaran sains dan matematika, di SD sampai dengan 2003, di SLTP tahun 2008, dan di Sekolah Menengah (SM) tahun 2018; dan (3) pencapaian pemerataan pendidikan antar wilayah melalui bantuan khusus kepada sekolah-sekolah yang *underserved*, pada tahun 2013.

Tetapi dengan perubahan sistem pemerintahan yang sebelumnya perencanaan dan kebijakan terpusat pada pemerintah pusat berubah menjadi kewenangan daerah dengan sistem desentralisasi pemerintahan, maka belum tentu pemerintah daerah mereduksi perencanaan sebelumnya. Karena pemerintah daerah kabupaten/kota dan provinsi terjebak pada pembenahan pemerintahan daerah dan menyusun kembali skala prioritas pembangunannya. Meskipun dalam konsep otonomi daerah dapat saja memprioritaskan manajemen biaya pendidikan, karena akan lebih banyak ditangani oleh pemerintah daerah baik penggunaan maupun sumber-sumbernya. Namun tidak sedikit para

pimpinan daerah ketika kampanye pemilihan kepala daerah mereka menyatakan bahwa prioritas utama mereka adalah pembangunan pendidikan dengan cara pendidikan gratis dari jenjang sekolah dasar (SD) sampai sekolah lanjutan atas (SLTA).

Kampanye tersebut lebih pada pencitraan yang maksudnya akan memperoleh suara dukungan yang sebanyak-banyaknya, dan setelah menjadi kepala daerah kembali mengurus mendidikan dengan cara-cara birokratis dan berdimensi proyek-proyek, tidak menyentuh secara substansi pengelolaan pembelajaran yang membelajarkan peserta didik. Padahal kebijakan politik pendidikan dalam implementasi kebijakan otonomi daerah menjadikan peran sekolah dan dinas pendidikan dalam menyusun perencanaan program dan kegiatan pendidikan di daerahnya semakin besar dan semakin terbuka ruang kreativitas yang memuat sejumlah inovasi yang memungkinkan untuk dilakukan.

Perubahan sistem pemerintahan secara konsepnya akan mengubah model perencanaan, suatu yang sudah direncanakan menggunakan model Repelita setelah implementasi kebijakan otonomi daerah tidak lagi dipakai. Tujuan dan target yang tertuang dalam rencana sebelumnya seperti perbaikan pengajaran sains dan matematika, di SD sampai dengan 2003, di SLTP tahun 2008, dan di Sekolah Menengah (SM) tahun 2018 serta model pembiayaannya sudah tidak mungkin lagi dipakai. Apalagi kebijakan

politik pendidikan tahun 2001 mulai disosialisasikan penggunaan model manajemen berbasis sekolah (MBS) dan pada tahun 2003 melalui UUSPN No. 20 tahun 2003 manajemen sekolah menggunakan model MBS. Dalam penggunaan model MBS tersebut mengacu pada penerapan standar nasional pendidikan mulai tahun 2005 sebagaimana ditegaskan oleh PP No. 19 tahun 2005 tentang standar nasional pendidikan dengan membuka ruang yang lebih luas bagi keikutsertaan masyarakat dalam manajemen sekolah.

Dilihat dari substansi pembelajaran pada tahun 2004 kebijakan politik pendidikan menerapkan kurikulum berbasis kompetensi (KBK) dan tahun 2005 disempurnakan menjadi Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) sebagai bagian dari penerapan model MBS yaitu menyesuaikan dengan standar nasional pendidikan. Mengacu pada kebijakan tersebut pemerintah daerah pada masing-masing daerah membenahi nomenklatur dinas pendidikan dengan memperhatikan semangat penerapan model MBS dan KTSP pada satuan pendidikan masing-masing. Struktur jabatan organisasi dinas pendidikan provinsi dan kabupaten/kota sesuai aturan yang ada menurut Sagala (2008:87) masih terbatas pada tugas jabatan birokrasi tidak menjelaskan interrelasi kebijakan antar organisasi secara vertikal makronasional maupun makroregional provinsi dan kabupaten/kota.

Paradigma birokratik ini menggambarkan mekanisme birokrasi tidak mempunyai garis koordinatif dan konsultatif antara dinas pendidikan provinsi dengan kabupaten/kota sesuai kewenangan dan kekuasaannya. Prakteknya hanya mengubah pendekatan bersifat hierarkhis dari pusat ke daerah menjadi pendekatan dari kepala daerah, dinas pendidikan, selanjutnya ke sekolah dalam bentuk kedinasan. Di lain pihak menurut Sagala (2008) volume atau beban kerja pejabat birokrasi menunjukkan ada yang lebih tinggi dan dilain pihak lebih rendah meskipun menduduki eselon yang sama. Implikasi dari paradigma birokratik tersebut adalah Dinas Pendidikan Provinsi dan Kabupaten/Kota tidak maksimal (efektif) melaksanakan program pelayanannya khususnya terhadap sekolah.

Walaupun otonomi daerah sebagai kebijakan politik telah diimplementasikan, namun manajemen dan birokrasi masih menempatkan satuan pendidikan tetap berada pada posisi sentralistik yang berpotensi sebagai kendala perolehan kualitas pengelolaan pendidikan di sekolah. Jika keadaan ini dibiarkan berlanjut, maka akan terjadi pembekuan pemberdayaan pada satuan pendidikan dan keadaan ini menjadikan SDM pengelola satuan pendidikan dan produknya menjadi SDM yang senantiasa menunggu perintah ragu berinisiatif. Karena itu, perlu ada kebijakan politik dan komitmen dalam menata sistem birokrasi yang dapat menjamin adanya tanggung jawab individu yang lebih pasti menyatu dan energik, adanya orang-orang

yang peka dalam birokrasi terhadap pendapat dari luar, yang selalu tersedia untuk memperkokoh proses administratif, merespons aspirasi masyarakat pendidikan, dan manajemen sekolah memperkuat program pembelajaran.

Sedangkan manajemen pendidikan pada tatar sekolah setelah melalui kajian yang lebih mendalam untuk memperkukuh penerapan MBS dan KBK maka diterbitkan PP No. 19 tahun 2005 yang mengatur standar nasional pendidikan. Antara lain pada Pasal 2 ayat (1) menyatakan lingkup standar nasional pendidikan meliputi standar (a) isi, mencakup lingkup materi dan tingkat kompetensi untuk mencapai kompetensi lulusan pada jenjang dan jenis pendidikan tertentu, memuat kerangka dasar dan struktur kurikulum, beban belajar, kurikulum tingkat satuan pendidikan, dan kalender pendidikan/akademik; (b) proses, yaitu pendidikan diselenggarakan secara interaktif, inspiratif, menyenangkan, menantang, memotivasi peserta didik untuk berpartisipasi aktif, serta memberikan ruang yang cukup bagi prakarsa, kreativitas, dan kemandirian sesuai dengan bakat, minat, dan perkembangan fisik serta psikologis peserta didik; (c) kompetensi lulusan, meliputi kompetensi untuk seluruh mata pelajaran atau kelompok mata pelajaran dan mata kuliah atau kelompok mata kuliah; (d) pendidik dan tenaga kependidikan, yaitu memiliki kualifikasi akademik dan kompetensi sebagai agen pembelajaran, sehat jasmani dan rohani,

serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional; (e) sarana dan prasarana, yaitu memiliki sarana yang meliputi perabot, peralatan pendidikan, media pendidikan, buku dan sumber belajar lainnya, bahan habis pakai, serta perlengkapan lain yang diperlukan untuk menunjang proses pembelajaran yang teratur dan berkelanjutan; (f) pengelolaan, yaitu menerapkan manajemen berbasis sekolah yang ditunjukkan dengan kemandirian, kemitraan, partisipasi, keterbukaan, dan akuntabilitas; (g) pembiayaan, terdiri atas biaya investasi, biaya operasi, dan biaya personal; dan (h) penilaian pendidikan, terdiri atas penilaian hasil belajar oleh pendidik, oleh satuan pendidikan; dan oleh Pemerintah.

Dengan demikian peran pemimpin pendidikan, legislatif, eksekutif dan yang terkait lainnya menjadi amat penting dalam implementasi standar nasional pendidikan dimana sistem pelayanan pemerintah diubah dari pola birokratis sebagai pemberi petunjuk menjadi pola pelayanan menerima masukan (*input*) dengan mengukuhkan organisasi pendidikan sebagai lembaga pelayanan pendidikan profesional. Sistem dari kebijakan politik pendidikan ini menggambarkan urusan maupun pelayanan pendidikan didesentralisasikan ke daerah menjadi satu pada tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Sekolah sebagai bagian dari pengelolaan pendidikan perlu melakukan penyesuaian yang lebih fokus pada standar nasional pendidikan dengan manajemen pemberdayaan potensi pendidikan.

## **Politik Layanan Pendidikan dalam Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah**

Dalam proses perubahan selalu bukan ditentukan oleh mereka yang berada di sekolah, tetapi perubahan selalu dilakukan oleh para pembuat kebijakan. Kebijakan politik pendidikan di Indonesia membagi jenjang layanan pendidikan pada tiga tingkatan yaitu (1) pendidikan dasar yang terdiri dari Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Lanjutan Pertama (SLTP); (2) sekolah menengah yang terdiri dari Sekolah Menengah Umum (SMU), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), dan Sekolah Menengah Keagamaan (MA); dan (3) perguruan tinggi. Budaya sekolah dan budaya perguruan tinggi bukanlah budaya politik tetapi budaya akademik, meskipun pada institusi tersebut ada prinsip-prinsip demokrasi yang selalu dikenal dengan demokrasi pendidikan.

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengemukakan kewenangan daerah mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Kewenangan yang diserahkan kepada kabupaten/kota meliputi pekerjaan umum, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja. UU No. 32

tahun 2004 Pasal 10 Ayat 3 menyatakan yang menjadi urusan pemerintah meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama. Kebijakan politik melalui UU ini menegaskan penyerahan wewenang kepada pemerintah kabupaten/kota mengelola, mengurus, dan mengatur Pendidikan Nasional dan Kebudayaan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bagi administrator pendidikan menurut Gorton (1976) ada tiga alasan penting untuk mengetahui prinsip-prinsip memberikan pelayanan pendidikan yaitu (1) administrator dapat mengembangkan rencana yang belum memiliki pola organisasi; (2) mengevaluasi dan memperbaiki struktur organisasi; dan (3) membuat rekomendasi dan mengevaluasi rencana struktur yang diusulkan. Semua prinsip dan program pelayanan diorganisasikan sehingga semua aktifitas layanan pendidikan mulai dari layanan yang diberikan pemerintah, pemerintah daerah, dan satuan pendidikan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien dengan tujuan akhir membantu mencapai tujuan sekolah dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) Indonesia melalui jalur pendidikan.

Tanggung jawab yang demikian memerlukan otonomi lingkup sekolah dalam mengambil kebijakan, sehingga semua program dan kegiatan sekolah yang sudah direncanakan berjalan dengan baik. Karenanya harus dianalisis dengan cermat filosofi dan kebijakan berhubungan dengan layanan pendidikan kepada masyarakat

secara luas. Kebijakan politik berkaitan dengan otonomi sekolah ditegaskan UUSPN No. 20 tahun 2003 Pasal 4 menyatakan Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka dan multimakna. Untuk mendapatkan keseimbangan yang tepat bagi fungsi-fungsi pendidikan penting mendapatkan konsensus dari berbagai pelaku bahwa mereka mendukung keseimbangan itu.

Hal ini penting untuk menserasikan keseimbangan yang tepat dalam tujuan dan kebutuhan politik pendidikan. Karena keputusan politik moderen menurut Mulgan (1994:3) memberi jalan pada rasionalisme dan pencerahan, penolakan akan kehormatan lama, dan pemberian kewenangan merupakan suatu kepercayaan akan kemampuan orang memecahkan masalah-masalah sendiri. Kemampuan para pengambil kebijakan, pelaksana manajemen tingkat menengah, kepala sekolah, guru, konselor, dan semua pihak yang terkait dengan layanan pendidikan dalam implementasi model manajemen berbasis sekolah sebagai upaya pemberdayaan pendidikan, dan menerapkan model Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) sebagai upaya memenuhi standar pembelajaran dengan model manajemen pemberdayaan seluruh potensi satuan pendidikan.

Pemberdayaan mendorong peran pemerintah dan pemerintah daerah mulai beralih dari “pengambil keputusan”, menjadi fasilitator/pemberdaya proses pengambilan keputusan yang memiliki orientasi multi-pihak. Kerangka kebijakan yang diambil oleh pemerintah maupun pemerintah daerah semakin sering dirancang dan dilaksanakan pada tingkat yang lebih dekat ke masyarakat dan semakin sering muncul dari bawah, bukan hanya dari atas, tetapi melalui partisipasi public. Oleh karena itu reformasi tata layanan publik merupakan proses politik, dan fokus kebijakan maupun pola manajemen pendidikan yang dikembangkan semestinya telah mulai beralih pada pemberdayaan dalam bentuk kreasi kemitraan dan keterlibatan yang dapat menghasilkan inovasi, sehingga dapat memenangkan persaingan yang lebih kompetitif memperoleh kualitas terbaik.

Karenanya, layanan pendidikan oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota terhadap sekolah dan sekolah terhadap masyarakat penting sekali menyesuaikan diri dengan standar nasional pendidikan. Melalui layanan pendidikan yang prima sebagai hasil dari proses pendidikan akan dapat terbentuk manusia yang berkualitas sebagai mana dicitakan. Kualitas SDM yang memiliki kemampuan memanfaatkan, mengembangkan, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi yang diperlukan mendukung pembangunan ekonomi, sosial budaya dan berbagai bidang lainnya sebagai upaya mensejahterakan rakyat pada

umumnya. Reformasi dan pembaruan manajemen persekolahan tentu saja akan mengundang diskusi, konflik, benturan politik, dan perubahan-perubahan teknis seperti “*sertifikasi standar lebih ketat bagi guru, kepala sekolah, dan pengawas sekolah*” atau diberlakukannya teknik-teknik pedagogis yang mempunyai konsekuensi politis. Perubahan itu membawa akibat pada siapa yang memenuhi syarat untuk diangkat, naik status, serta karya profesi para pengajar dan pemimpin pendidikan.

## **PENUTUP**

Perubahan sistem pemerintahan dari waktu ke waktu dilihat dari aspek politik dan administrasi memberi pengaruh yang signifikan terhadap kebijakan pendidikan pada tingkat nasional maupun regional di daerah. Perubahan tersebut berkisar pada kebijakan politik yang mengatur hubungan pusat dan daerah, yaitu terbentuknya suatu sistem pemerintahan daerah yang sepenuhnya berfungsi sesuai kedudukan dan kewenangannya masing-masing. Sebagai akibatnya, adanya komitmen antar tingkatan pemerintahan dalam batas-batas tertentu dalam desentralisasi sistem pemerintahan. Suatu hal yang menarik adalah sistem yang sepenuhnya fungsional dimana hubungan pembagian kekuasaan dan tanggung jawab antara pusat dan daerah dinyatakan secara jelas. Secara teoritik kekuasaan yang berpihak kepada rakyat ditampakkan dengan melakukan pemberdayaan dan pendominasian pemerintah menentukan

standarisasi serta penyediaan anggaran yang memadai. Karena itu sistem organisasi pemerintahan dan perilakunya khususnya dalam penyelenggaraan pendidikan oleh pemerintah dan juga satuan pendidikan perlu memahami pembangunan pendidikan dilihat dari dimensi politik dan administrasi dalam implementasi kebijakan otonomi daerah. Hal ini penting karena pengaruh kebijakan politik dapat memberi pengaruh positif atau negatif terhadap kinerja pendidikan khususnya di sekolah.

## **KEPUSTAKAAN**

- Beeby, C. E. (1987). *Pendidikan di Indonesia: Penilaian dan Pedoman Perencanaan*. Jakarta: LP3ES.
- Freire, P. (2004). *Politik Pendidikan: Kebudayaan, Kekuasaan, dan Pembebasan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fiske, E. B (1996). *Decentralization of Education: Politics and Consensus*. Washington DC: The World Bank.
- Gorton, R.A.(1976). *School Administration*. Challenge and Opportunity for Leadership. Iowa: Brown Company Publishers.
- Kartono, K. (1997). *Tinjauan Politik Mengenai Sistem Pendidikan*

- Nasional: Beberapa Kritik dan Sugesti. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Mulgan, G. (1995). *Politik Dalam Sebuah Era Anti Politik*. Alih Bahasa Hartuti Purnaweni. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Presiden RI (2005). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia no. 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan*. Jakarta: Eko Jaya.
- Riggs, Fred W. (1966). *Administrative Development : An Exclusive Concept*, dalam John D. Montgomery dan William J. Siffin (eds.). *Approaches to Development : Politics, Administration and Change*. New York : McGraw-Hill Book Company.
- Sagala, H. S (2008). *Budaya dan Reinventing Organisasi Pendidikan: Pemberdayaan organisasi pendidikan kearah yang lebih professional dan dinamis di provinsi, kabupaten/kota dan satuan pendidikan*. Bandung: Alfabeta
- Stone, Richard. (1966). *National Income Expenditure*. 8<sup>th</sup>. London : Bawes & Bawes.
- Todaro, Michal P (2000). *Economic Development: Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Alih Bahasa: Haris Munandar. Jakarta: Erlangga