



# Kajian Strategi Reformasi Birokrasi Sektor Pendidikan



PUSAT KAJIAN REFORMASI ADMINISTRASI  
KEDEPUTIAN KAJIAN KEBIJAKAN  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
© 2014

**KAJIAN  
STRATEGI REFORMASI  
BIROKRASI SEKTOR PENDIDIKAN**

**PUSAT KAJIAN REFORMASI ADMINISTRASI  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
JAKARTA  
2014**

Perpustakaan Nasional : Katalog Dalam Terbitan (KDT)

**Kajian Strategi Reformasi Birokrasi Sektor Pendidikan**

Oleh : Evi Maya Savira, dkk  
Cet. 1 - Jakarta : Pusat KRA-LAN, 2014  
204 hlm + xviii, 27 x 19 cm  
ISBN 978-979-3537-23-8

**KAJIAN  
STRATEGI REFORMASI BIROKRASI SEKTOR  
PENDIDIKAN**

Diterbitkan oleh :  
Pusat Kajian Reformasi Administrasi  
Lembaga Administrasi Negara  
Jl. Veteran Nomor 10, Jakarta Pusat  
Telepon: +62-21-3848217, ext. 110, Fax. +62-21-3865102  
Website: [www.lan.go.id](http://www.lan.go.id)

Cetakan Pertama, Desember 2014

Desain sampul : Naufal Sabda Auliya

Gambar Sampul diunduh dari:

<http://wacana.siap.web.id/2014/06/kotak-malaikat-teknis-penilaian-antar-teman.html#.VLMXxWe1erg>

<http://www.smpk-stagnes-sby.sch.id/index.php?menu=58>

<http://www.maarif-nu.or.id/Warta/tabid/156/ID/103/Sekolah-Roboh.aspx>

<http://www.antarafoto.com/peristiwa/v1258015795/qaji-guru-bantu>

Hak cipta dilindungi Undang-Undang  
dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa ijin tertulis dari Penerbit

**Tim Penulis:**

Evi Maya Savira  
Muhammad Taufiq  
Wisber Wiryanto  
Trimo Santoso

**Tim Kajian:**

Mid Rahmalia  
Naufal Sabda Aulia  
Indra Mudrawan  
Sukamto





LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA

## **SAMBUTAN DEPUTI DEPUTI BIDANG KAJIAN KEBIJAKAN**

Tujuan utama yang ingin dicapai dari reformasi pendidikan adalah pendidikan yang berkualitas yang dapat menjadi modal pembangunan manusia di suatu bangsa. Pendidikan yang berkualitas bukanlah variabel mandiri yang dapat dicapai hanya dengan memperbaiki infrastruktur sekolah maupun kurikulum dan anggaran pendidikan. Dalam RPJMN 2010-2014 disebutkan bahwa sektor pendidikan merupakan bahwa pendidikan merupakan Prioritas Nasional ke-2, yaitu Pendidikan yang ditujukan terutama untuk peningkatan akses pendidikan yang berkualitas, terjangkau, relevan, dan efisien.

Hasil evaluasi paruh waktu RPJMN II pada Sektor Pendidikan pada indikator pembangunan bidang pendidikan sampai dengan 2012 telah menunjukkan perkembangan yang sesuai dengan arah pencapaian target RPJMN. Namun demikian, hasil evaluasi RPJMN 2010-2014 pun masih menunjukkan permasalahan: (1) masih belum meratanya akses pendidikan, terutama dimulai pada jenjang SMP, yang ditunjukkan dengan masih adanya anak usia sekolah yang tidak bersekolah; (2) masih rendahnya kualitas, relevansi, dan daya saing pendidikan, yang ditandai oleh pengetahuan dan keterampilan lulusan yang belum sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan dunia kerja/dunia usaha dan rendahnya kemampuan bersaing bangsa; (3) masih rendahnya proporsi guru yang memiliki kualifikasi akademik minimal S1/D4 serta telah tersertifikasi, dan belum meratanya distribusi guru yang berdampak pada masih rendahnya rasio guru dan murid pada jenjang SD/MI; dan (4) belum optimalnya pendidikan karakter bangsa yang ditandai oleh munculnya gejala

perilaku kekerasan di kalangan anak-anak usia sekolah, melemahnya nilai-nilai moral, dan memudarnya ikatan sosial.

Kajian ini diharapkan dapat memberikan saran kebijakan untuk lebih mengefektifkan kinerja kebijakan pendidikan dalam rangka peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia, yang pada akhirnya dapat meningkatkan indeks pembangunan manusia sebagai modal utama pembangunan Indonesia.

 Jakarta, Desember 2014

**Sri Hadiati WK**

## KATA PENGANTAR

Kajian strategi reformasi birokrasi merupakan kajian simulasi atas kajian model reformasi kontekstual. Kajian ini dilakukan untuk menguji asumsi-asumsi yang dihasilkan oleh model reformasi birokrasi kontekstual. Menurut model ini, reformasi yang dilakukan harus bersifat kontekstual (sesuai dengan kebutuhan organisasi dan bertujuan menjawab permasalahan pada instansi/sector atau bidang), kontraktual (mengikat diantara pemangku kepentingan pada sector pendidikan dalam suatu mekanisme kontrak kinerja yang jelas yang dapat diukur oleh pengguna jasa pendidikan), berorientasi kepada para pemangku kepentingan serta bersifat lintas instansi dan bahkan lintas yurisdiksi.

Reformasi birokrasi sector pendidikan adalah program reformasi birokrasi yang ditujukan untuk mengatasi permasalahan dalam sector pendidikan dan bukan sekadar reformasi birokrasi prosedural pada instansi yang terkait dengan sector pendidikan. Reformasi birokrasi sector pendidikan haruslah bersifat kontekstual, kontraktual (mengikat diantara pemangku kepentingan pada sector pendidikan dalam suatu mekanisme kontrak kinerja yang jelas yang dapat diukur oleh pengguna jasa pendidikan) dan reformasi birokrasi lintas instansi. Tujuan akhir yang ingin dicapai dari reformasi birokrasi sector pendidikan adalah efektifitas kinerja kebijakan pendidikan serta peningkatan kualitas pendidikan yang lebih baik.

Kajian ini diharapkan dapat menjadi saran kebijakan yang dapat dimanfaatkan oleh para pemangku kepentingan pendidikan maupun pembuat kebijakan pendidikan untuk pendidikan dasar dan pendidikan menengah yang berkualitas. Sehingga kompetensi anak-anak Indonesia dapat menjadi kekuatan pembangunan bangsa di masa depan.

Jakarta, Desember 2014

**Kepala**  
Pusat Kajian Reformasi Administrasi



Muhammad Taufiq



## RINGKASAN EKSEKUTIF

Kajian strategi reformasi birokrasi sektor pendidikan ini bertujuan untuk mengidentifikasi permasalahan pada pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta untuk merumuskan strategi reformasi birokrasi sektor pendidikan. Metode penelitian dalam kajian ini menggunakan metode penelitian kualitatif melalui metode pengumpulan data diantaranya adalah experts panel, focus group discussion, in-depth interview, dan study pustaka. Lokus kajian dilakukan di Jakarta dan juga beberapa daerah. Di Jakarta penelitian dilakukan di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan juga Kementerian Dalam Negeri dan Bappenas. Untuk pengumpulan data daerah dilakukan di Provinsi Sumatera Selatan, Provinsi Nusa Tenggara Barat dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Tiap provinsi tersebut diambil masing-masing satu kabupaten dan satu kota sebagai lokus kajian.

Kerangka konseptual kajian ini terdiri dari : (1) Aspek Birokrasi; (2) Aspek Policy Content; (3) Aspek Policy Context. Output Kajian ini adalah (1) Identifikasi permasalahan pendidikan dasar dan menengah; (2) Rumusan Strategi RB Sektor Pendidikan Dasar dan Menengah. Perspektif utama yang dibangun dalam kajian ini adalah bahwa reformasi birokrasi sektor pendidikan merupakan RB lintas instansi yang membutuhkan koordinasi yang kuat serta kepedulian yang sama dari para pemangku kepentingan sektor pendidikan. RB sektor pendidikan bukan hanya berarti RB yang dilakukan di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan tetapi bagaimana RB di sektor pendidikan ini terkait dengan program RB instansi lainnya dalam sektor pendidikan.

Hasil temuan lapangan terkait program reformasi birokrasi di Kemendikbud dan beberapa instansi terkait sektor pendidikan adalah menemukan bahwa 8 area perubahan yang dipakai dalam RB sektor pendidikan tidak terkait langsung dengan pencapaian kinerja pelayanan pendidikan, hanya area pelayanan publik yang langsung berkontribusi terhadap perbaikan layanan pendidikan. RB prosedural dilakukan atas dasar motivasi pemenuhan tuntutan kebijakan tentang RB oleh Kemenpan dan untuk mendapatkan perbaikan remunerasi. Sedangkan RB substansial pada sektor pendidikan dilakukan karena adanya permasalahan dalam sektor pendidikan yang menyangkut akses pendidikan, kualitas dan relevansi pendidikan serta tata kelola atau manajemen pendidikan. Upaya pemenuhan anggaran pendidikan 20% merupakan juga salah

satu alasan dilakukannya reformasi pendidikan sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang dasar.

Tujuan akhir yang ingin dicapai dari reformasi birokrasi sektor pendidikan adalah peningkatan kualitas pendidikan yang ditopang oleh: (1) Aspek Birokrasi melalui penataan regulasi; (2) Aspek Policy Content melalui manajemen guru dan kurikulum; (3) Aspek Policy Context melalui partisipasi stakeholders dan peran aktif *civil society organization* dalam mengawasi kinerja kebijakan pendidikan. Kajian ini menghasilkan beberapa rekomendasi kebijakan yaitu:

1. Tulang punggung perbaikan layanan pendidikan haruslah menitikberatkan pada penggunaan teknologi informasi secara luas seperti yang dilakukan di Kemendikbud;
2. Penataan kewenangan pada level perpres ke bawah dan tata kelola pendidikan menjadi prioritas yang harus segera dilaksanakan dalam rangka membenahan pelayanan pendidikan dasar dan menengah;
3. Perbaikan tata kelola pendidikan tidak saja menyangkut anggaran tetapi juga akuntabilitas yang lebih transparan dan profesional serta harus dikaitkan dengan penegakkan kode etik yang terikat dengan penilaian kinerja dan kontrak kinerja yang disusun bersama dengan stakeholders.

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Pilihan-Pilihan Penting Dalam Proses Implementasi (Grindle, 1980:21)	16
Gambar 3.1	Analisi Data Model Interaktif	52
Gambar 4.1	Isu Pokok Pembangunan Pendidikan	59
Gambar 4.2	Rumus Aksesibilitas Pendidikan	60
Gambar 4.3	Rumus Mutu Pendidikan	67
Gambar 4.4	Alur Pikir Penyelenggaraan Pelayanan Pendidikan di Kota Denpasar	76
Gambar 4.5	Struktur Perundangan dan Pembagian Urusan	78
Gambar 4.6	Struktur Urusan Pemerintahan dalam UU No. 23 tahun 2014	80
Gambar 4.7	Permasalahan dalam reformasi birokrasi sektor pendidikan	86
Gambar 4.8	Konsep Reformasi Birokrasi Kemendikbud	102
Gambar 4.9	Arahan Strategis Program RB Kemendikbud	103
Gambar 4.10	Tim Reformasi Birokrasi Internal Kemendikbud	105
Gambar 4.11	Penataan Kebijakan Pendidikan	107

Gambar 4.12	Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik	110
Gambar 4.13	Layanan Penyetaraan Ijasah Berbasis TIK	116
Gambar 4.14	Rekapitulasi Data E-Layanan Penyetaraan Ijasah	117
Gambar 4.15	Contoh Proses Layanan Penyaluran Beasiswa Miskin	117
Gambar 4.16	Milestone 10 tahun Pembangunan Pendidikan dan Kebudayaan	122
Gambar 4.17	Permasalahan Penyelenggaraan Layanan Konvensional	123
Gambar 4.18.	Akar Permasalahan	124
Gambar 4.19	Bantuan Operasional Sekolah	129
Gambar 4.20	Desain Guru Profesional	130
Gambar 4.21	Milestone Pembinaan Profesi Guru	131
Gambar 4.22	Desain guru Profesional	131
Gambar 4.23	Sarjana Mendidik Daerah 3T	136
Gambar 4.24	E-Monitoring Rahabilitasi Ruang Kelas SD-SMP	137
Gambar 4. 25	Program Quick Wins Pemerintahan Jokowi-JK	140

## DAFTAR BOX

Box 4.1	Permasalahan Struktural Pendidikan (1)	54
Box 4.2	Permasalahan Operasional (1)	54
Box 4.3	Permasalahan Fundamental Pembangunan Pendidikan	55
Box 4.4	Permasalahan Struktural Pendidikan (2)	55
Box 4.5	Permasalahan Kultural Pendidikan	55
Box 4.6	Permasalahan Pendidikan Menurut Pakar Pendidikan Bank Dunia	58
Box 4.7	Permasalahan Umum Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah	59
Box 4.8	Sekolah Berstandar Internasional (SIO) di Kota Denpasar	75

## DAFTAR DIAGRAM

Diagram 1.1	Belanja Pemerintah untuk Pendidikan Selama Tahun 2001-2010	2
Diagram 1.2	Persentasi kelulusan anak pada tingkat pendidikan dasar (SD & SLTP), 1995-2008	4
Diagram 1.3	Perbandingan persentasi anak yang bersekolah per umur dan kuintil, keluarga miskin dan kaya, 2006-2010	4
Diagram 1.4	Distribusi Alokasi 20% APBN Berdasarkan Program, 2013	7
Diagram 2.1	Perbandingan Alokasi APBD untuk Pendidikan VS Hasil UN	39

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Perbandingan Nilai Rata-rata PISA OECD dengan Hasil Nilai PISA Indonesia 2012	6
Tabel 2.1	Konsep Kunci Strategi Reformasi Birokrasi Sektor Pendidikan	45
Tabel 3.1	Kegiatan Experts Panel Kajian Strategi Reformasi Birokrasi Sektor Pendidikan	48
Tabel 3.2	Tabel 3.2. Lokasi Penelitian	51
Tabel 4.1	Capaian RPJMN 2010-2014: Pendidikan	56
Tabel 4.2	Masalah Manajemen Pendidikan	93-94
Tabel 4.3	Kegiatan/Rencana Aksi Layanan Peserta Didik Reformasi Birokrasi 2010-2014	111-113
Tabel 4.4	Kemajuan Rencana Aksi sampai dengan Oktober 2014	113
Tabel 4.5	Hasil Penilaian Mandiri Kemajuan Rencana Aksi dan Quick Wins Layanan Peserta Didik Tim Quality Assurance (BPKP)	114
Tabel 4.6	Hasil PMPRB tentang Sistem Perizinan, Penyetaraan Ijasah	114
Tabel 4.7	Hasil PMPRB Sistem Penjaminan Beasiswa	115
Tabel 4.8	Hasil PMPRB Sistem Penjaminan Daya Tampung Siswa	115
Tabel 4.9	Kemajuan Quickwin Penyetaraan Ijasah	116
Tabel 4.10	Usaha-usaha menjaga keberlanjutan (1)	118

Tabel 4.11	Usaha-usaha menjaga keberlanjutan (2)	118
Tabel 4.12	Bantuan Operasional Sekolah	128
Tabel 4.13	Perkembangan Penyediaan Sarana dan Prasarana Pendidikan	138
Tabel 4.14	Program Quick Wins Pemerintahan Jokowi-JK	144
Tabel 5.1	Persentase Kelulusan dan Rerata Nilai Ujian Nasional SD/MI, SMP/MTS, dan SMA/SMK/MA Tahun 2008 – 2009	150
Tabel 5.2	Kualifikasi guru berdasarkan Jenjang Pendidikan Tahun 2009	159
Tabel 5.3	Persentase Guru Bersertifikat Menurut Jenjang Pendidikan Tahun 2009	160
Tabel 5.4	Rasio Murid terhadap Sekolah dan Murid terhadap Guru Menurut Jenjang Pendidikan Tahun 2007 – 2009	160
Tabel 6.1	Strategi Reformasi Birokrasi Sektor Pendidikan	191-192

## DAFTAR GRAFIK

Grafik 4.1	Persentase Akses Pendidikan Bagi Anak Usia 6-18 Tahun	57
Grafik 4.2	Data Pendidikan Terakhir Penduduk Usia 15 tahun ke atas (2012)	62
Grafik 4.3	Data Angka Partisipasi Untuk Usia SD (7-12 tahun), 1994-2012	64
Grafik 4.4	Data Angka Partisipasi untuk SLTP, 1994-2002	65
Grafik 4.5	Data Angka Partisipasi untuk SLTA, 1994-2002	66
Grafik 4.6	Data Hasil Akreditasi Sekolah Tahun 2012	74
Grafik 4.7	Pembangunan USB dan RKB SD dan SMP	125
Grafik 4.8	Pembangunan USB dan RKB SD dan SMP	126
Grafik 4.9	Bantuan Siswa Miskin Pendidikan Dasar	127
Grafik 4.10	Bantuan Siswa Miskin SMA	129
Grafik 4.11	Trend Peningkatan Kompetensi dan Profesionalisme Guru dan Dosen	132
Grafik 4.12	Kondisi Pendidik dan Tenaga Kependidikan Dasar	133
Grafik 4.13	Distribusi Guru SD, SMP, dan SMA	134
Grafik 4.14	Distribusi Guru SMA	135
Grafik 4.15	Nilai Kumulatif Rehabilitasi Ruang Kelas SD-SMP	136
Grafik 4. 16	Nilai Kumulatif Ruang Kelas SMA	137

# DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	i
Kata Sambuat	iv
Kata Pengantar	vi
Ringkasan Eksekutif	vii
Daftar Gambar	ix
Daftar Box	xi
Daftar Grafik	xii
Daftar Diagram	xiii
Daftar Tabel	xv
Daftar Isi	xvi
<b>BAB 1</b>	
<b>Pendahuluan</b>	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Output Penelitian	12
E. Ruang Lingkup	12
<b>BAB 2</b>	
<b>Tinjauan Konseptual</b>	
A. Tinjauan Konseptual	14
1. Implementasi Kebijakan	14
2. Konsep Reformasi Administrasi, Reformasi Birokrasi dan Reformasi Sektor Publik	20
3. Reformasi Sektor Pendidikan	27
B. Konsep Kunci	45
C. Pertanyaan Penelitian	46
<b>BAB 3</b>	
<b>Metodologi Penelitian</b>	
A. Metode Pengumpulan Data	47
B. Sumber Data	49

	C. Lokasi dan Narasumber Penelitian	50
	D. Teknik Analisis Data	51
<b>BAB 4</b>		
<b>Permasalahan Kebijakan Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah</b>		
	A. Capaian Kinerja Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah Dalam RPJMN 2010-2014	53
	B. Permasalahan Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah	57
	1. Kemendikbud: Isu Pembangunan Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah	59
	2. Kemendagri: Permasalahan Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah Menurut Perspektif Desentralisasi	78
	3. Pakar Pendidikan: Permasalahan Reformasi Birokrasi Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah	85
	C. Tantangan Reformasi Birokrasi Sektor Pendidikan	97
	1. Program Reformasi Birokrasi Kemenpan dan RB	100
	2. Reformasi Birokrasi di Kemendikbud	100
	a. Reformasi Birokrasi Internal Kemendikbud	
	b. Reformasi Sektor Pendidikan Oleh Kemendikbud	121

	3. Agenda Pembangunan Pendidikan Dalam Nawacita	138
	4. Tantang Context Birokrasi Pendidikan Content dan Reformasi Sektor	140
<b>BAB 5</b>	A. Latar Belakang	145
<b>Kinerja Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah di Daerah</b>	B. Provinsi NTB	146
<b>BAB 6</b>		18
<b>Strategi Reformasi Birokrasi Sektor Pendidikan</b>		
<b>BAB 7</b>	A. Kesimpulan	193
<b>Penutup</b>	B. Rekomendasi	198
<b>Daftar Pustaka</b>		200

# Bab 1

## Pendahuluan

### A. LATAR BELAKANG

Mencerdaskan pendidikan bangsa merupakan amanat yang harus dilakukan oleh Pemerintah Negara Indonesia, sebagaimana yang disebutkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yaitu:

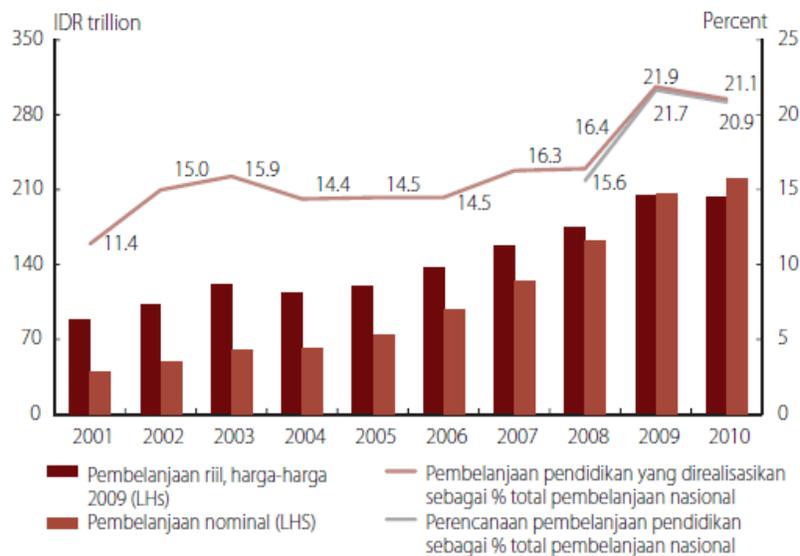
“Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Lebih lanjut, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga mengamanatkan agar Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta akhlak mulia dalam bangsa yang diatur dengan undang-undang”

Dengan demikian, Sistem Pendidikan Nasional yang dibentuk harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global sehingga perlu dilakukan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan. Jaminan pembiayaan pendidikan yang memadai telah disebutkan dalam amandemen terhadap UUD 1945, pasal 31, ayat 4 yang menyatakan

Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen (20%) dari anggaran pendapatan dan belanja Negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Berdasarkan pada ketentuan konstitusi di atas, maka sejak Tahun 2009, melalui Peraturan Menteri Keuangan No. 86 Tahun 2009 tentang alokasi anggaran belanja fungsi pendidikan dalam anggaran pendapatan dan belanja Negara, maka alokasi 20% APBN telah langsung dialokasikan kepada sektor pendidikan. Data dari Bank Dunia (2013) menyebutkan bahwa antara tahun 2008 dan 2009, anggaran pendidikan meningkat hingga 17 persen dalam arti riil, setara dengan penambahan 6 persen dari APBN, dengan data sebagai berikut.

Diagram 1.1  
Belanja Pemerintah untuk Pendidikan selama Tahun 2001-2010



Sumber: Bank Dunia (2013)

Meningkatnya alokasi APBN untuk sektor pendidikan sejak Tahun 2009 tidak serta-merta meningkatkan akses semua anak usia sekolah, meskipun data statistik beberapa lembaga pengkajian, donor maupun laporan kinerja pemerintah di sektor pendidikan menunjukkan beberapa hasil yang menggembirakan seperti meningkatnya jumlah anak usia 6-15 tahun yang bersekolah di sekolah dasar dan sekolah menengah pertama (SLTP/Madrasah Tsanawiyah), namun ketika mereka menginjak usia 15 tahun, angka partisipasi sekolah pada kelompok umur tersebut yang akan melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi yaitu pendidikan menengah (SLTA/Madrasah Aliyah/SMK) menurun dibandingkan pada kelompok pendidikan dasar, terutama yang berlatar keluarga kurang mampu, seperti yang digambarkan dalam laporan pencapaian Program MDG di Indonesia Tahun 2010 oleh Bappenas<sup>1</sup> (2010) dan Bank Dunia (2013) berikut ini.

---

<sup>1</sup> *Report on the Achievement of the Millennium Development Goals Indonesia 2010, Bappenas 2010*

Diagram 1.2.  
 Persentasi kelulusan anak pada tingkat pendidikan dasar  
 (SD & SLTP), 1995-2008

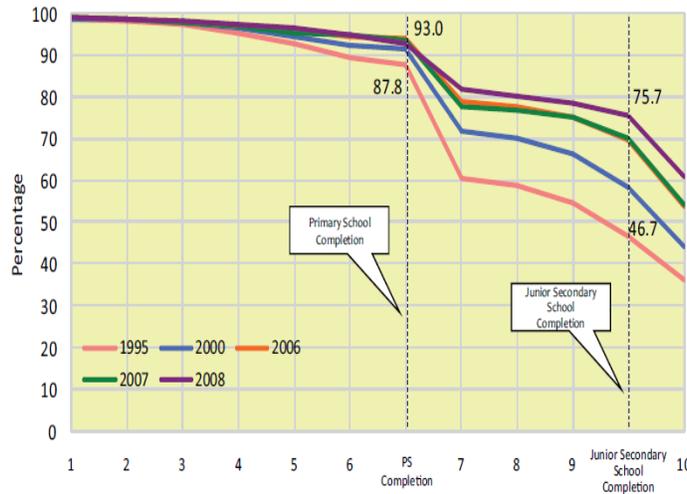


Figure 2.2.  
 Trend of highest  
 education followed  
 by population aged  
 16-18 years old,  
 1995-2008

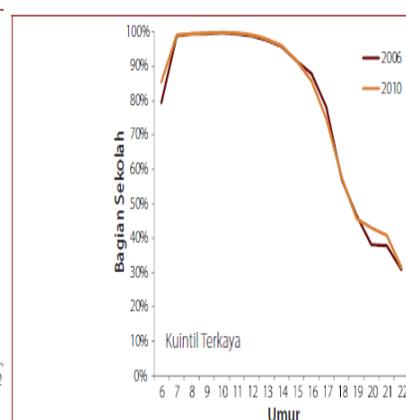
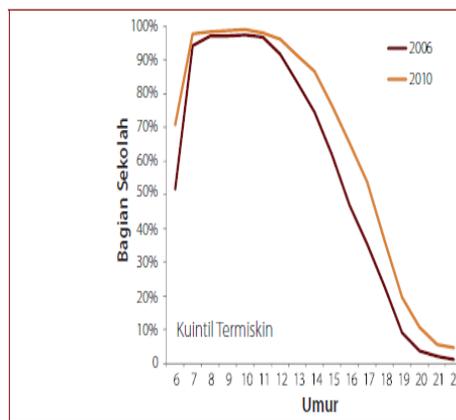
Source:  
 BPS, Susenas 1995,  
 2000, 2006, 2007,  
 2008.

Sumber: Bappenas, 2010

Diagram 1.3.  
 Perbandingan persentasi anak yang bersekolah per umur dan  
 kuintil, keluarga miskin dan kaya, 2006-2010

Persentasi anak yang bersekolah  
 per umur dan kuitil, 2006-2010  
 (Keluarga Miskin)

Persentasi anak yang  
 bersekolah per umur dan kuitil,  
 2006-2010 (Kaya)



Sumber: Bank Dunia (2013)

Laporan tahunan UNDP Indonesia (2013) menyebutkan data rata-rata lama sekolah bagi anak-anak Indonesia pada 2010 (5,8 tahun), 2011 (5,8 tahun), dan 2012 (5,8 Tahun) atau stagnan selama tiga tahun terakhir. Demikian pula dengan angka harapan lama sekolah di tahun 2010 (12,29 tahun), 2011 (12,29 tahun) dan 2012 (12,29), sama dengan indikator sebelumnya yang masih stagnan selama tiga tahun terakhir. Data di atas menunjukkan bahwa alokasi anggaran 20% dari APBN tidak berbanding lurus dengan harapan masyarakat akan akses pendidikan yang lebih mudah dan menjangkau semua umur harapan sekolah dasar dan menengah. Data lain yang terkait juga menunjukkan bahwa indeks pembangunan manusia Indonesia yang masih di bawah rata-rata Negara lain, yaitu Tahun 2012: Indonesia menempati posisi 121 dari 187 negara, dengan nilai 0.629 yang berada di bawah rata-rata negara kelompok pembangunan menengah (0.64) dan di bawah rata-rata negara-negara Asia Timur dan Pasifik (0.683).

Kualitas hasil belajar rata-rata anak Indonesia yang diujikan menurut standar internasional dalam mata pelajaran Matematika, Ilmu Pengetahuan Alam dan membaca, bersama-sama dengan anak-anak lainnya dari 65 negara seperti yang dilakukan oleh tes *Program for International Student Assessment (PISA) OECD (2012)* menunjukkan hasil yang mengkhawatirkan. Indonesia tercatat menempati urutan 64

dari 65 negara yang diujikan dalam tes PISA. Semua anak-anak Indonesia di bawah rata-rata Negara OECD yaitu :

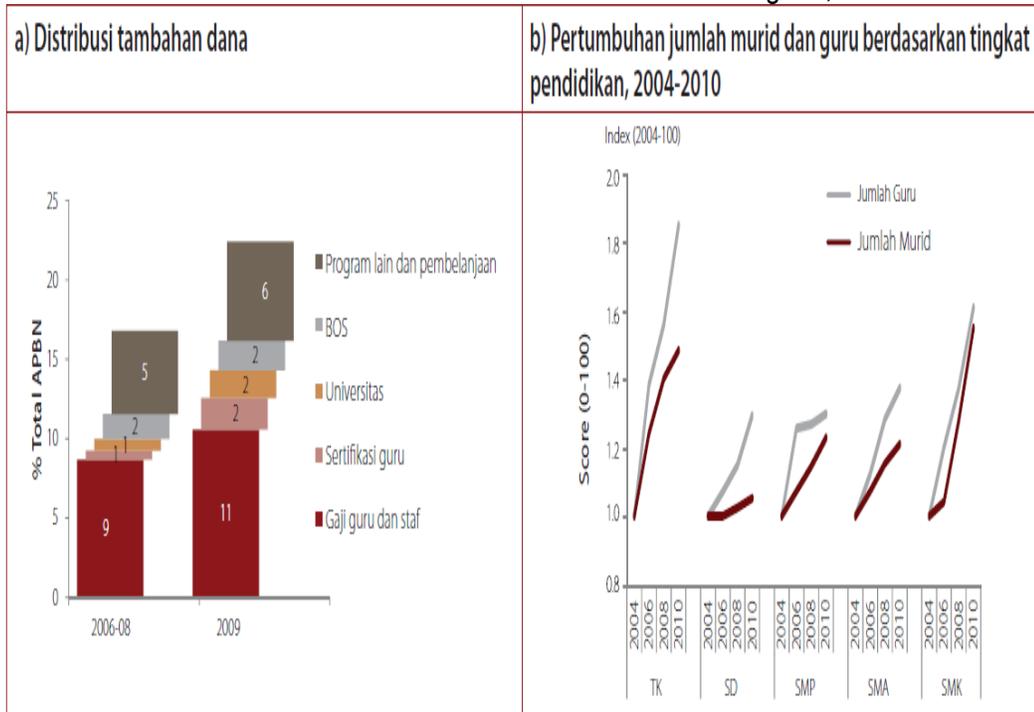
Tabel 1.1 Perbandingan Nilai Rata-Rata PISA OECD dengan Hasil Nilai PISA Indonesia 2012

Negara	Matematika	Ilmu Pengetahuan Alam	Membaca
OECD (rata-rata)	494	496	501
Indonesia	375	396	382

Sumber: PISA OECD, 2012

Hasil penelitian Bank Dunia (2013) pun menunjukkan fakta bahwa belanja yang tidak efisien, terutama untuk guru, menjelaskan mengapa sumber daya yang meningkat kurang berdampak pada hasil-hasil pendidikan. Anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN yang seyogyanya digunakan bagi peningkatan kualitas pendidikan, akses kepada pendidikan, fasilitas pendidikan dan menciptakan sistem pendidikan yang lebih baik, pada kenyataannya lebih banyak digunakan untuk membiayai sertifikasi guru, dan menambah jumlah guru yang rasio perbandingan dengan murid ternyata berbanding terbalik, dimana jumlah guru lebih banyak daripada murid. Lebih lanjut Bank Dunia mengatakan bahwa Indonesia harus mampu menggunakan dana dengan lebih baik untuk memastikan sumber daya pendidikan benar-benar menyumbang pada kinerja, efisiensi dan kesetaraan di bidang pendidikan.

Diagram 1.4  
Distribusi Alokasi 20% APBN Berdasarkan Program, 2013<sup>2</sup>



Sumber: Survei Manajemen Berbasis Sekolah, Bank Dunia-RAND (2010)

Perlunya strategi reformasi birokrasi sektor pendidikan saat ini dinilai mendesak terutama: Pertama, menyangkut pengelolaan anggaran, transparansi, efisiensi dan peruntukkan yang tepat dari alokasi 20% anggaran pendidikan hingga terasa manfaatnya bagi pengguna jasa pendidikan dan kualitas pendidikan itu sendiri; Kedua, adalah mengenai manajemen guru supaya tidak berlebihan dalam jumlah dan timpang distribusi maupun kualitasnya. Ketiga, yang paling penting adalah mengenai tata kelola dari pendidikan itu sendiri yang menyangkut regulasi, akuntabilitas dan ketatalaksanaan. Bank Dunia

<sup>2</sup> Bank Dunia, "Belanja Lebih Banyak atau Belanja Lebih Baik: Memperbaiki Pelayanan Pendidikan di Indonesia", Maret 2013

(2013) paling tidak menyinggung dua hal di atas sebagai “perlunya urutan reformasi” yaitu anggaran dan manajemen guru sebagai hal yang perlu segera ditata ulang. Kebijakan tentang grand desain dan percepatan reformasi birokrasi yang ada saat ini dinilai belum mampu menjawab permasalahan-permasalahan sektor pendidikan dan isu pembangunan manusia lainnya.

Program reformasi birokrasi (RB) yang dicanangkan oleh Pemerintah terhadap Kementerian/Lembaga/Daerah (K/L/D) sejatinya dirasakan bukan saja oleh internal birokrasi melalui program tunjangan kinerja bagi K/L/D yang telah melakukan Program RB, tetapi seharusnya lebih menjadi capaian perbaikan kinerja K/L/D yang dapat dirasakan oleh pengguna jasa maupun para pemangku kepentingan organisasinya maupun sektor dari instansi-instansi yang telah melakukan program reformasi birokrasi.

Yang sering dilupakan adalah ketika RB dilakukan, birokrasi cenderung sibuk memoles dirinya dalam rangka memenuhi tuntutan prosedural program RB dalam beragam dokumen yang harus dihasilkan. Substansi perubahan yang harus dilakukan menurut dokumen RB seringkali tidak terhubung dengan dokumen perencanaan lainnya seperti Renstra instansi yang bersangkutan. Sehingga reformasi birokrasi kemudian dipertanyakan apakah mampu menjawab permasalahan nyata pada sektor yang ditanganinya?

Contohnya pada sektor pendidikan, apakah reformasi birokrasi pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan serta instansi yang terkait dengan sektor pendidikan seperti Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan, Bappenas, Kementerian Agama maupun RB di Pemda yang juga menyentuh Dinas Pendidikan Provinsi, Kabupaten dan Kota, mampu menjawab dan menyelesaikan permasalahan di sektor pendidikan, khususnya pendidikan dasar dan menengah yang menjadi kewenangan kabupaten/kota. Bagaimana koordinasi lintas instansi dilakukan dalam rangka memecahkan permasalahan di sektor pendidikan? Apakah mobilisasi sumber daya yang dilakukan sudah sesuai dengan kebutuhan nyata yang dihadapi sektor pendidikan khususnya pada pendidikan dasar dan menengah? Apakah program RB yang dijalankan di sektor pendidikan juga memasukan kepentingan para pemangku kepentingan bukan saja dari internal birokrasi tetapi juga eksternal birokrasi termasuk pengguna jasa pendidikan? Apakah program reformasi birokrasi yang dilakukan pada instansi terkait bermaksud menjawab permasalahan pendidikan dalam aksesibilitas dan kualitas pendidikan?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut merupakan beberapa pertanyaan mendasar yang menggelitik pemikiran tentang kemanfaatan RB yang dilakukan K/L/D bagi para stakeholders dan pengguna jasanya. Jika program RB saat ini belum dapat menjawab permasalahan pada

sektor pendidikan, maka strategi apa yang perlu dilakukan untuk mengatasi masalah tersebut? Apakah mekanisme *co-production* dapat diterapkan dengan lebih efektif untuk menjawab permasalahan pendidikan di Indonesia? Pertanyaan-pertanyaan ini perlu diuji dengan para pelaku kebijakan pendidikan, perumus kebijakan, praktisi pendidikan maupun pengguna jasa pendidikan dan pemangku kepentingan lainnya.

Pusat Kajian Reformasi Administrasi memandang perlu merumuskan strategi reformasi sektor pendidikan untuk mengidentifikasi permasalahan-permasalahan pada sektor pendidikan khususnya pendidikan dasar dan menengah, serta merumuskan strategi reformasi birokrasi sektor pendidikan untuk meningkatkan kinerja kebijakan pendidikan. Strategi reformasi birokrasi yang akan dirumuskan adalah strategi yang sesuai dengan kebutuhan dan permasalahan di sektor pendidikan dari mulai struktur permasalahannya, arus utama nilai yang ingin diangkat, dan penataan birokrasinya pendidikan termasuk penataan kewenangan serta mekanisme partisipasi para pemangku kepentingan. Kajian ini diharapkan akan menghasilkan identifikasi permasalahan sektor pendidikan khususnya pendidikan dasar dan pendidikan menengah umum, serta rekomendasi kebijakan tentang strategi reformasi birokrasi sektor pendidikan untuk kinerja kebijakan pendidikan yang lebih baik.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Setiap instansi, sektor maupun bidang mempunyai keunikan tantangan dan permasalahan yang tidak selalu sama dengan lainnya. Pendekatan RB yang ada saat ini cenderung menyeragamkan semua permasalahan dan tantangan yang dihadapi instansi, sektor dan bidang. RB masih bersifat prosedural dan lebih untuk kepentingan birokrasi sendiri (inward looking) dan perubahan yang dilakukan belum diarahkan untuk menjawab kebutuhan para pemangku kepentingan atau permasalahan yang dihadapi instansi, sektor maupun bidang yang melakukan RB tersebut. Terkait dengan hal tersebut rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

1. Apakah permasalahan pada pendidikan dasar dan menengah?
2. Bagaimana strategi reformasi birokrasi yang dapat mendukung kinerja kebijakan di sektor pendidikan dasar dan pendidikan menengah umum yang lebih baik?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Kajian ini bertujuan untuk:

1. Memetakan permasalahan pendidikan dasar dan pendidikan menengah;

2. Merumuskan strategi reformasi birokrasi untuk meningkatkan kinerja kebijakan pendidikan Dasar dan Menengah yang lebih baik.

#### **D. OUTPUT PENELITIAN**

Output penelitian ini adalah 1 (satu) laporan kajian mengenai strategi reformasi birokrasi untuk meningkatkan kinerja kebijakan pendidikan dasar dan menengah;

#### **E. RUANG LINGKUP**

Lama belajar rata-rata anak Indonesia masih rendah dan berada pada kisaran 7.9 tahun, menunjukkan bahwa rata-rata anak-anak Indonesia hingga tahun 2013 rata-rata berpendidikan tidak tamat SLTP. Meskipun rata-rata jenjang pendidikan dasar khususnya SD sudah mencapai angka 100 persen untuk capaian aksesibilitasnya, namun untuk jenjang SLTP dan SLTA masih mengalami masalah. Berdasarkan pada data rata-rata lama sekolah, tujuan wajib belajar 9 tahun pun tidak tercapai dengan rendahnya angka partisipasi sekolah anak-anak yang terdaftar pada satuan pendidikan SLTP dan SLTA.

Memperhatikan data di atas, maka ruang lingkup penelitian ini adalah pada pendidikan dasar dan pendidikan menengah umum karena tingkatan pendidikan inilah yang sedang diupayakan untuk dituntaskan oleh Pemerintah melalui program wajib pendidikan 9 (sembilan) tahun

yang kemudian meningkat menjadi 12 (dua belas) tahun sebagaimana agenda pembangunan pendidikan Pemerintah Jokowi-JK. Tanpa aksesibilitas, keterjangkauan dan mutu pendidikan pada tingkat dasar dan menengah, mustahil tujuan wajib belajar 9 tahun dan 12 tahun akan tercapai.



## Bab 2

# Tinjauan Konseptual

### A. Konseptual

#### 1. Implementasi Kebijakan

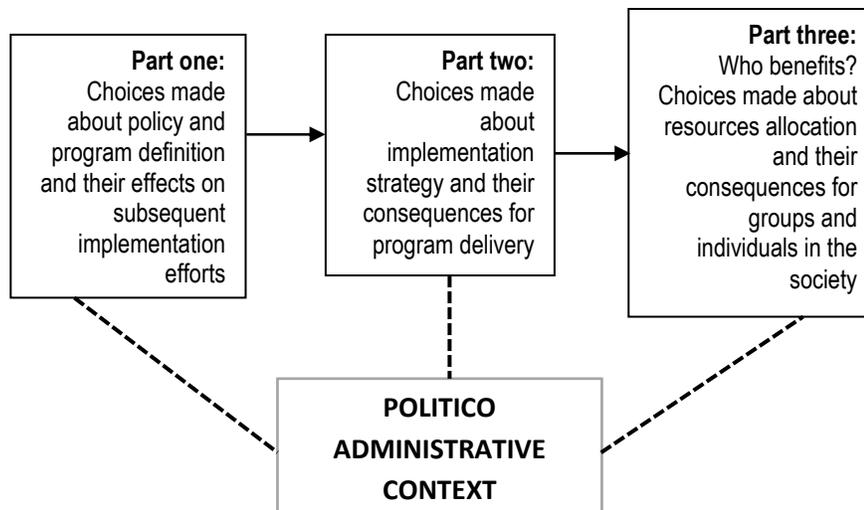
Grindle, mengatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan fungsi dari program implementasi dan tergantung pada dampak (outcome) yang dihasilkannya (Grindle, 1980: 6). Lebih lanjut, Mazmanian & Sabatier mengatakan bahwa implementasi menjalankan seperangkat keputusan politik, yang biasanya tercantum dalam keputusan tetapi bisa juga berbentuk perintah eksekutif atau keputusan pengadilan. Idealnya, keputusan mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang dimaksudkannya, menetapkan tujuan yang ingin dicapai, dan dalam beberapa hal menstrukturkan proses implementasinya. Umumnya proses berjalan melalui sejumlah tahapan yang dimulai dengan perumusan kebijakan awal yang diikuti oleh output kebijakan (keputusan) dari badan pelaksana (implementating agencies), kepatuhan kelompok sasaran (the compliance of target group) terhadap keputusan tersebut, dampak langsung kebijakan baik yang direncanakan maupun yang tidak direncanakan yang menggambarkan dampak kebijakan lembaga, dan akhirnya revisi penting dari rumusan kebijakan atau usulan rumusan perbaikan ayas kebijakan awal (Mazmanian & Sabatier, 1983: 20).

Menurut Grindle, implementasi kebijakan merupakan proses politik dan administrasi (Grindle, 1980: 11). Model implementasi kebijakan dari Grindle adalah model yang menggunakan isi dan konteks kebijakan sebagai faktor yang mempengaruhi suatu kinerja kebijakan. Menurut Grindle (1980: 10), isi kebijakan program dan kebijakan publik merupakan faktor yang penting dalam menentukan keluaran akhir (outcome) dari usulan implementasi. Tapi, isi kebijakan atau isi dari program merupakan faktor yang penting karena dampak potensial atau dampak nyata bisa terjadi karena disain sosial, politik dan ekonomi. Sehingga, sangat penting untuk mempertimbangkan konteks atau lingkungan dimana kegiatan administratif dilakukan. Kita harus mempertimbangkan proses pembuatan keputusan yang dilakukan yang melibatkan banyak aktor yang terlibat. Hal yang lebih penting dalam proses implementasi adalah fakta bahwa keputusan dibuat pada tahap perumusan kebijakan telah mempertimbangkan dampak pada implementasi kebijakan yang dilakukan (Grindle, 1980: 8).

Berdasarkan pada hal tersebut, Grindle, lebih lanjut mengatakan bahwa penting untuk mempertimbangkan dan memperhatikan pilihan-pilihan penting dalam proses implementasi yang digambarkan dalam gambar di bawah ini. Pilihan-pilihan penting dalam proses implementasi kebijakan ini terdiri dari 3 bagian yang semuanya saling dipengaruhi dan mempengaruhi konteks administrasi politik. Dalam bagian satu,

disebutkan bahwa pilihan-pilihan dibuat mengenai definisi kebijakan dan program serta dampaknya bagi urutan proses implementasi. Pada bagian kedua, pilihan-pilihan dibuat terkait strategi implementasi dan dampaknya dalam pelaksanaan program. Pada bagian ketiga, adalah mengenai siapa yang diuntungkan dengan pilihan-pilihan kebijakan tersebut? Pilihan dibuat terkait dengan alokasi sumber daya dan dampaknya bagi kelompok dan individu dalam masyarakat.

Gambar 2.1. Pilihan-Pilihan Penting Dalam Proses Implementasi (Grindle, 1980:21)



Grindle (1980: 5-6) lebih jauh menjelaskan bahwa dampak dari isi kebijakan: Efek apa yang dimiliki dari isi kebijakan pada saat diimplementasikan? Pertanyaan berikutnya mengenai konteks, yang merupakan subyek yang sama pentingnya: Bagaimana konteks politik dari kegiatan administrasi berdampak pada implementasi kebijakan? Yang merupakan proses yang sedang berjalan dari pembuatan keputusan oleh

berbagai aktor, dan hasil akhir ditentukan oleh isi kebijakan dari program yang dijalankan dan interaksi pembuat kebijakan dalam suatu konteks politik administratif (politico administrative context).

Isi dari berbagai kebijakan juga menegaskan lokus dari implementasi kebijakan. Kebijakan pendidikan, di sisi lain, diimplementasikan oleh banyak pembuat kebijakan yang tersebar dalam area demografis yang luas namun tetap berada dalam satu organisasi birokrasi. Akhirnya, kepala sekolah merupakan pelaksana kebijakan apapun yang dibuat dalam kebijakan pendidikan (Grindle, 1980: 9).

Namun demikian, menurut Grindle, berdasarkan pengalaman yang banyak terjadi di dunia berkembang, menemukan bahwa terdapat kesenjangan antara tujuan dan hasil akhir kebijakan dalam implementasi kebijakan di dunia ketiga, tapi terdapat kecenderungan fokus lebih dipersempit pada aparatur birokrasi dan prosedur implementasi birokrasi atau karakteristik dari aparat birokasinya (Grindle, 1980: 4).

Padangan tentang implementasi kebijakan, disampaikan sedikit berbeda oleh Mazmanian dan Sabatier, yang melihat implementasi kebijakan dari aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan dan bagaimana mereka saling pengaruhi dan dipengaruhi. Menurut Mazmanian dan Sabatier, untuk memahami apa yang sebenarnya terjadi dalam program yang dikeluarkan atau dirumuskan, yang merupakan subyek dari perumusan kebijakan: kegiatan atau peristiwa apa yang timbul setelah

keluarnya dampak pada orang dan kegiatan tersebut (Mazmanian & Sabatier, 1983:4).

Selanjutnya, disebutkan lembaga pemerintahan dipengaruhi bukan saja oleh mandat resmi mereka tetapi juga tekanan kelompok kepentingan melalui intervensi kepada pembuat undang-undang (legislator), dan melalui berbagai faktor lain dalam lingkungan politik (Mazmanian & Sabatier, 1983:4).

Implementasi program apapun tetapi utamanya yang melibatkan organisasi atau berapa tingkatan pemerintahan dapat dilihat dari beberapa pandangan: (1) Pembuat kebijakan awal disebut sebagai aktor pusat (the center); Pejabat pelaksana kebijakan; (2) the periphery, yaitu aktor privat, yang mana program diarahkan padanya dan kelompok sasaran; (3) Akhirnya, implementasi dapat dilihat dari pandangan kelompok sasaran, kelompok sasaran merupakan penerima manfaat utama (principal) dari program. Pandangan mereka kurang lebih sama dengan otoritas pusat: Untuk kepentingan apa pelayanan yang diharapkan diberikan? Tetapi, kelompok sasaran lebih peduli dengan apakah pelayanan yang diberikan berpengaruh terhadap hidup mereka? (Mazmanian & Sabatier, 1983:12).

Dalam program regulasi, pandangan kelompok sasaran lebih fokus pada masalah yang timbul dalam memenuhi ketentuan regulasi dan program (Mazmanian & Sabatier, 1983:12-13). Selanjutnya, memahami pandangan

kelompok sasaran juga membantu mengantisipasi umpan balik dan menjadi waspada akan asumsi-asumsi perilaku (Mazmanian & Sabatier, 1983:13).

### **Model implementasi kebijakan Grindle**

Model implementasi kebijakan Grindle menyebutkan bahwa aktivitas implementasi dipengaruhi oleh:

1. Isi kebijakan (Content of Policy) terdiri dari:
  - a. Kepentingan yang dipengaruhi (Interests affected)
  - b. Jenis keuntungan yang diperoleh (Type of benefits)
  - c. Tingkat perubahan yang direncanakan (Extent of change envisioned)
  - d. Situasi pembuatan keputusan (Site of decision making)
  - e. Pelaksana program (Program implementors)
  - f. Alokasi Sumber daya (Resources Committed)
2. Konteks kebijakan (Context of Policy)
  - a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi-strategi dari para aktor yang terlibat (Power, interests, and strategies of actors involved)
  - b. Karakteristik institusi dan rejim (institution and regime characteristics)
  - c. Kepatuhan dan responsivitas (Compliance and responsiveness)
3. Outcomes
  - a. Dampak pada masyarakat, individu dan kelompok

- b. Perubahan dan penerimaannya
- 4. Mengukur tujuan kebijakan (Measuring goals)

Tujuan kebijakan-> Pelaksanaan program dan proyek individu yang didisain dan dibiayai -> Program yang dijalankan dan didisain  
->Outcomes

## **2. Konsep Reformasi Administrasi, Reformasi Birokrasi dan Reformasi Sektor Publik**

Caiden (1965: 65) mengatakan bahwa "Reformasi administrasi adalah stimulus buatan dari transformasi administrasi melawan resistensi (penolakan). Dikatakan buatan, karena reformasi administrasi merupakan buatan manusia, dipikirkan, direncanakan sehingga tidak alamiah, spontan dan otomatis. Bersifat stimulus, karena terlibat persuasi, argumen, dan mengandung saksi yang tegas. Reformasi administrasi tidak bersifat universal, jelas dan dapat diterima secara umum. Ia merupakan proses yang berkebalikan, yang memiliki derajat moral dan adanya suatu kepercayaan dan anggapan bahwa hasilnya akan lebih baik daripada status quo dan bermanfaat untuk mengatasi semua penolakan". Sehingga menurut Caiden, reformasi administrasi mengandung tiga unsur yang membedakan, yaitu tujuan moral, transformasi buatan dan resistensi administrasi (Caiden, 1969:65).

Meskipun istilah reformasi administrasi dengan reformasi birokrasi sering dipertukarkan, namun terdapat batasan yang jelas di dalam kedua konsep tersebut. Menurut Siedentopf (1982:ix) reformasi birokrasi lebih sebagai reformasi dari struktur organisasi Pemerintah (lembaga eksekutif), yang tidak berhubungan dengan tuntutan atau keinginan masyarakat maupun pemangku kepentingan akan produk dari lembaga pemerintah tersebut. Istilah reformasi birokrasi yang digunakan untuk merestrukturisasi kelembagaan organisasi pemerintahan dipandang sebagai istilah yang berlebihan dari tujuan utama yang ingin dicapai dalam reformasi birokrasi yaitu beradaptasi dengan perubahan lingkungan dan membekali administrasi publik dalam berhubungan dengan lingkungannya.

Lebih lanjut Caiden (1982: ix) mengatakan bahwa selama beberapa waktu, reformasi administrasi ditujukan untuk meningkatkan produktivitas pemerintahan dan pemerintah, meningkatkan rasio antara pembiayaan dengan output yang dihasilkan oleh organisasi pemerintahan. Pada masa itu, reformasi administrasi terutama ditujukan bagi perbaikan permasalahan internal manajerial dengan tujuan yang sangat terbatas (baca: reformasi birokrasi).

Namun saat ini, pandangan tentang reformasi administrasi telah berubah. Reformasi administrasi bukan lagi ditujukan bagi perbaikan kerja organisasi pemerintahan (*machinery of government*) berdasarkan pendekatan manajemen ilmiah yang diterapkan pada sektor publik.

Reformasi administrasi tidak lagi didefinisikan sebagai perubahan internal organisasi pemerintah. Tapi lebih sebagai alat, atau program yang berhubungan dengan pemerintah, sektor publik yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dan tuntutan masyarakat (Caiden & Siedentopf, 1982: xi). Hal yang penting dari reformasi administrasi adalah perubahan kualitatif baik vertikal maupun horisontal yang terintegrasi dengan berbagai faktor politik. Dengan demikian, karena reformasi administrasi lebih dari sekadar penyederhanaan administrasi ataupun pengembangan manajerial, menjadikannya sulit dalam beberapa hal untuk dilakukan.

Pengertian yang sama dengan istilah yang berbeda, yaitu reformasi birokrasi, menurut Dwiyanto (2011: 1-2), merupakan sesuatu yang bersifat politis dan terikat dengan budaya (*politically dan culturally bounded*). Dengan demikian maka reformasi birokrasi harus bersifat menyeluruh dan perlu memperhatikan lingkungan dimana dia hidup dan berinteraksi dengan elemen-elemen lain.

Baik reformasi administrasi, reformasi birokrasi maupun segala jenis varian konsep pembaharuan administrasi publik, bukanlah obat bagi semua penyakit, tetapi bersifat unik satu dengan lainnya, meskipun terdapat beberapa kesamaan tahapan dan strategi, tapi cara melakukan strategi, fokus dan implementasinya akan menghasilkan hal yang berbeda, satu dengan lainnya. Heinrich Siedentopf (1982:x) mengatakan bahwa reformasi bisa gagal bukan karena kelemahan dalam muatannya,

tetapi karena strategi reformasi yang dipilihnya tidak sesuai atau tidak memadai. Lebih lanjut dikatakan bahwa reformasi membutuhkan strategi yang memadai dan memungkinkan serta harus mempertimbangkan konteks politik, tradisi administrasi dimana reformasi dilakukan.

Senada dengan hal di atas, Caiden mengatakan :

“Optimalisasi kepuasan menjustifikasi reformasi ketika umpan balik menampilkan administrasi yang gagal memenuhi keinginan penggunanya (clientele). Dukungan optimalisasi praktis dilakukan kapanpun kepada reformasi ketika birokrasi gagal mencapai kinerja potensial yang diidentifikasi oleh pengukuran manajemen ilmiah. Optimalisasi ideal berlanjut dengan reformasi sampai dengan tercapainya visi mereka untuk perbaikan administrasi. Para pelaku reformasi (birokrat), berasumsi jika proposal mereka diimplementasikan, akan meningkat status quo dan hasil perubahan yang dapat diperlihatkan berguna untuk mengantisipasi resistensi dari agenda perubahan mereka (Caiden, 1969:29)”.

Sehingga dalam pernyataan berikutnya Caiden (1969:67) menjelaskan ‘reformasi’ dalam konteks ‘perubahan’ adalah: “Reformasi cenderung sebagai sesuatu yang bertujuan, ditentukan, bersifat manipulatif atau rekayasa, dan tidak alamiah. Reformasi cenderung dihindari, episodik, bersifat khusus dan dapat diidentifikasi. Selanjutnya, reformasi cenderung menekankan konflik dan perbedaan. Reformasi juga cenderung untuk menciptakan krisis, bersifat kaku, mengancam nilai-nilai baik yang telah tertanam, serta kehilangan energi”.

Bahkan Caiden (1969: 23) pernah mengatakan bahwa “Reformasi administrasi berhenti pada suatu asumsi atau anggapan bahwa selalu ada alternatif yang lebih baik dari suatu status quo”. Karena pada dasarnya

pengambil keputusan lebih menyukai sesuai yang sudah mereka kenal (sebagai suatu kebiasaan), mereka tidak akan menukar status quo jika akan ada perselisihan dengan apa yang akan dipertukarkan sebagai kompensasi dari apa yang dipertukarkan. Tidak ada satu orangpun yang siap untuk pindah dari posisi yang diberikan atau untuk berkompromi. Orang cenderung untuk menolak sesuatu yang berbeda atau berlainan dengan norma.

Selain ruang lingkup reformasi administrasi yang lebih luas daripada reformasi birokrasi, perbedaan dari kedua konsep tersebut juga dapat dilihat dari isinya. Jika reformasi birokrasi lebih mengarah pada inovasi struktural tetapi reformasi administrasi lebih kepada inovasi program. Perbedaan keduanya, menurut Caiden (1969:xii) adalah inovasi struktural berisi transformasi organisasi, penambahan struktur tambahan baru, teknik baru dalam pembuatan keputusan dan teknologi informasi, demikian pula dengan teknik pengukuran baru dalam pengembangan organisasi dan pegawai. Sebaliknya, inovasi program atau kinerja terkait dengan penyediaan layanan publik maupun program pelayanan publik yang dilakukan oleh lembaga pemerintah. Penerima layanan publik tidak tertarik dengan inovasi tetapi mereka hanya tertarik pada kinerja dari administrasi publik dan penyediaan layanan publik untuk mereka (Caiden, 1969: xii)

Strategi reformasi administrasi dilakukan dalam ruang lingkup aktifitas negara, yang dikondisikan oleh externalitas seperti fisibilitas politik, dukungan sosial, dan kemampuan ekonomi (Caiden, 1969:xiii). Namun administrasi negara modern adalah negara kesejahteraan yang berfungsi sebagai jaminan dan perlindungan kesejahteraan secara keseluruhan. Tujuan sebagai negara kesejahteraan telah memperluas kesempatan yang sama dan jaminan hak asasi manusia yang lebih luas. Pada saat yang bersamaan birokrasi negara telah tumbuh menjadi administrasi publik, dengan demikian kebebasan individu pun hilang (Caiden,1969:xiii). Tidak peduli sebaik apapun fungsi dari administrasi negara, keteraturan politik harus ditegakkan dan harus didasarkan pada kepedulian dan partisipasi publik yang membutuhkan konsesi dan kompromi oleh otoritas politik demikian pula dengan birokrasi publik.

Sekali lagi paradoks terjadi, perhatian dan partisipasi publik dapat dicapai melalui perluasan pelayanan publik yang disediakan oleh negara dan birokrasi publik menjadi lebih bertanggungjawab kepada pelanggannya, jika bukan kepada patron negara kemudian kepada patron pelayanan publik (1969:xiv).

Hubungan sebab akibat harus difasilitasi oleh pemilihan strategi yang tepat sesuai dengan substansi reformasi dan situasi reformasi. Pengalaman mengingatkan kita untuk tidak melakukan instruksi tailor-made bagi semua situasi (Caiden, 1969:xiv). Caiden mengatakan bahwa

reformasi administrasi menurut pandangan akademik bukanlah sesederhana proposal yang diajukan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan perubahan dari masyarakat yang statis. Reformasi administrasi terkait dengan reformasi sosial lainnya dan pengaruh lainnya yang saling berinteraksi (1969:3)

Leeman's (1976) mengatakan bahwa kerangka konseptual kajian reformasi tidaklah berkaitan erat dengan reformasi pengukuran yang menilai faktor yang menentukan keberhasilan dan kegagalan reformasi (1969:3). Lebih lanjut, Leemans (1976) mengatakan bahwa sedikit demi sedikit dan tidak koherennya reformasi, serta serampangan tindakan yang dilakukan, menggambarkan respon yang tidak siap dari kelemahan mendasar pada sistem politik dan bahkan kelengkapan sistem kelembagaan pemerintahan (Caiden, 1969:3).

Kontribusi terbesar dari reformasi administrasi, seperti yang disebutkan oleh Graham Wallas, adalah sistem merit dan pengetahuan sebagai sumber alternatif dari otoritas politik (Caiden, 1969:43).

Richard A. Chapman (dalam Caiden & Siedentopf, 1982:58) mengatakan bahwa reformasi administrasi adalah suatu proses yang penting dalam pelayanan publik yang melakukan perubahan dalam struktur atau prosedur yang bisa jadi tidak terkait dengan harapan, nilai, keinginan lingkungan sosial ataupun politik. Kegiatan ini merupakan kegiatan yang

disengaja dalam melakukan perubahan dalam organisasi atau prosedur administrasi publik.

Tujuan reformasi administrasi di negara dunia ketiga, jauh lebih jelas karena berkaitan dengan upaya melakukan modernisasi yang menggunakan sistem administrasi sebagai instrumen bagi transformasi sosial dan politik. Fitur penting dari reformasi administrasi yang harus diperhatikan adalah perubahan yang disengaja, tanpa keharusan menjadi bagian dari keseluruhan rencana atau tahapan pembangunan yang sudah diketahui tujuannya, yaitu untuk merespon tuntutan sistem administrasi publik yang luas dan lingkungan politik (Caiden & Siedentopf, 1982: 59-60).

### **3. Reformasi Sektor Pendidikan**

Indonesia telah melakukan banyak perbaikan pembangunan pendidikan sejak 40 tahun lalu, yang dimulai dengan implementasi sekolah dasar Inpres pada Tahun 1973, yang menetapkan wajib belajar 6 tahun pada tahun 1984, yang kemudian dilanjutkan dengan program wajib belajar 9 tahun pada tahun 1994. Menurut Suharti (dalam Suryadarma & Jones (2013:15) salah satu kebijakan pendidikan yang bertujuan meningkatkan standar pendidikan adalah melalui desentralisasi urusan pendidikan dasar dan menengah kepada Kabupaten dan Kota, serta program afirmatif untuk

mengatasi akses dan keterjangkauan pendidikan melalui kebijakan beasiswa bagi siswa kurang dan peningkatan program kualitas guru.

Tujuan utama yang ingin dicapai dari reformasi pendidikan adalah pendidikan yang berkualitas yang dapat menjadi modal pembangunan manusia di suatu bangsa. Pendidikan yang berkualitas bukanlah variabel mandiri yang dapat dicapai hanya dengan memperbaiki infrastruktur sekolah maupun kurikulum dan anggaran pendidikan. Untuk mencapai kualitas pendidikan yang berkelanjutan, perbaikan secara sistemik dan bukan parsial harus dilakukan melalui tata kelola pendidikan.

Tanpa tata kelola atau manajemen pendidikan yang baik, elemen-elemen pendidikan tidak akan berkontribusi maksimal dan bersinergi satu dengan lainnya, melainkan saling menguatkan peran masing-masing secara individu dan menegasikan peran lainnya. Sehingga tujuan utama peningkatan kualitas pendidikan tidak dapat dicapai karena strategi reformasi bukan dilakukannya untuk mensinergikan dan mengkolaborasi kewenangan yang terpisah justru mempertegas kewenangan yang terpisah tersebut. Para Pakar Pendidikan di Bank Dunia mengatakan bahwa :

“Kita menganggap bahwa justru memperkuat manajemen itu lebih sulit dari akses dan kualitas, karena merubah manajemen itu sering terbentur oleh “budaya” atau “kebiasaan” lama, misalnya saja dalam hal transparansi. Permasalahan manajemen pendidikan terjadi di Sekolah, Kabupaten, Provinsi, bahkan di tingkat Kementerian. Contoh tingkat Kementerian ketika ada program peningkatan kapasitas agar lebih efisien dan akuntabel, yang pertama mereka tidak paham, yang kedua adalah

kurang adanya *political will* untuk berubah, karena mereka sudah nyaman dengan keadaan sekarang”.

Permasalahan reformasi birokrasi sektor pendidikan tidak saja mengenai permasalahan yang umumnya terdapat dalam pendidikan seperti aksesibilitas, keterjangkuan, mutu dan relevansi pendidikan. Permasalahan reformasi birokrasi sektor pendidikan adalah bagaimana birokrasi yang menangani sektor pendidikan mampu melakukan tata kelola terkait sektor pendidikan. Mengapa reformasi birokrasi sektor pendidikan itu penting dan bagaimana melakukannya serta apa bedanya dengan reformasi pendidikan. Beberapa pertanyaan ini dapat dijadikan acuan untuk membedakan hasil dari kedua kegiatan tersebut, yaitu:

a. Reformasi birokrasi sektor pendidikan adalah terkait dengan pertanyaan:

Bagaimana area perubahan dalam program RB digunakan sebagai instrumen untuk melakukan perubahan yang diperlukan bagi penyelesaian masalah pendidikan, memberikan pelayanan pendidikan yang lebih baik dan berintegritas. Apakah reformasi pendidikan selalu terkait dengan program reformasi birokrasi? Atau sebaliknya apakah road map reformasi birokrasi dibuat pada birokrasi yang terkait dengan sektor pendidikan seperti Kemendikbud, Kemenag, Kemenkeu, Bappenas dan Kemendagri terkait satu sama lain dalam hal pendidikan? Apakah reformasi pendidikan dapat dilakukan tanpa

melakukan reformasi birokrasi menurut tuntunan Kemenpan? Apakah inovasi pelayanan pendidikan yang dilakukan oleh birokrasi pendidikan dapat dikatakan sebagai reformasi birokrasi sektor pendidikan? Beberapa pertanyaan tersebut merupakan asumsi-asumsi yang dibangun dalam kajian ini untuk melihat persamaan dan perbedaan antara reformasi pendidikan dengan reformasi birokrasi sektor pendidikan.

b. Reformasi pendidikan adalah terkait dengan pertanyaan:

Bagaimana upaya yang dilakukan untuk meningkatkan perbaikan dalam substansi dan kegiatan akademik pendidikan yang berkenaan dengan kurikulum, metode belajar mengajar, isi dan kualitas buku pelajaran, serta meningkatkan kualitas pendidikan PTK, peningkatan kualitas pendidikan guru dan sebagainya.

Sayangnya, baik orang awam maupun praktisi pendidikan banyak yang tidak paham tentang perbedaan dan persamaan reformasi pendidikan dengan reformasi birokrasi sektor pendidikan. Reformasi pendidikan lebih ditunjukkan pada perbaikan substansi pendidikan seperti kurikulum, metode belajar mengajar, pengembangan dan pembinaan kompetensi tenaga pengajar, standar pendidikan, buku pelajaran dan sebagainya.

Reformasi birokrasi sektor pendidikan adalah tentang bagaimana elemen-elemen dalam birokrasi bekerja lebih baik untuk menghasilkan layanan pendidikan yang lebih baik dan berintegritas. Jika elemen-elemen dalam

birokrasi yang bekerja dengan lebih baik diharapkan dapat meningkatkan mutu pendidikan, meningkatkan aksesibilitas pendidikan dan keterjangkauan pendidikan, serta meningkatkan relevansi pendidikan.

Elemen-elemen yang mendukung reformasi birokrasi misalnya regulasi, ketatalaksanaan, sumber daya manusia, anggaran kelembagaan.

Sedangkan target reformasi pendidikan menurut kebijakan pendidikan adalah untuk meningkatkan angka partisipasi anak usia sekolah yang sebelumnya masuk dalam program wajib belajar 9 tahun, saat ini sudah diarahkan menjadi 12 tahun. Selain itu mutu dan relevansi pendidikan merupakan tujuan lain yang ingin dicapai melalui reformasi pendidikan.

Elemen lain yang berpengaruh dalam meningkatkan mutu pendidikan dan pelayanan pendidikan yang lebih baik adalah partisipasi dan integritas.

Tanpa adanya partisipasi dan integritas, maka tujuan menciptakan pelayan pendidikan yang lebih baik dan bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme akan menjadi sulit.

Namun demikian, saat ini sulit memisahkan mana yang reformasi pendidikan murni dan reformasi birokrasi sektor pendidikan, karena keduanya saling terkait, terutama jika menyangkut peningkatan pendidikan pada sekolah-sekolah negeri atau milik pemerintah. Hal ini sejalan dengan pendapat Suryadharma dan Jones (2013:7) bahwa permasalahan pendidikan di Indonesia lebih dari sekadar permasalahan pembiayaan keuangan. Kualitas sistem pendidikan dipengaruhi oleh 3 (tiga) komponen

yaitu sumber pembiayaan, kebijakan dan tata kelola (*governance*). Tata kelola adalah mengenai bagaimana kebijakan diimplementasikan dan sumber daya digunakan. Ketiga komponen ini pada akhirnya akan menentukan hasil antara seperti kemampuan guru, kualitas dan kinerja guru, manajemen dan infrastruktur sekolah. Sedangkan hasil akhir dari suatu sistem pendidikan adalah kemampuan yang dibutu

Pendekatan reformasi sektoral seperti halnya sektor pendidikan harus dilakukan dengan pendekatan yang berbeda, bukan instansional, tetapi lintas instansional, bukan parsial tetapi integratif dan kolaboratif, bukan kompetitif tetapi dalam bentuk jejaring kerja (*networking*). Fokus pada substansi perubahan dan berkompromi dalam kewenangan, terbaca seperti jargon yang mudah dilakukan tetapi sangat sulit dilakukan. Reformasi sektor pendidikan, khususnya pendidikan dasar dan menengah bukan berarti hanya reformasi tunggal pada reformasi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud), reformasi sektor pendidikan merupakan reformasi lintas instansional, lintas yuridiksi (pusat dan daerah), dan lintas kompetensi. Program reformasi layanan pendidikan di Kemendikbud tidak bisa dijalankan jika para pemangku kepentingan tidak dilibatkan dan menjadi fokus perubahan yang dilakukan. Demikian juga jika reformasi pendidikan juga mengesampingkan kerjasama dari Kementerian terkait dan Pemerintah Daerah, maka reformasi pendidikan pun tidak akan berjalan.

Pertanyaan-pertanyaan di atas begitu menggigit benak dan pikiran ketika dihadapkan dengan fakta begitu besarnya dana pendidikan yang telah digelontorkan namun kualitas pendidikan belum terlihat perkembangannya menurut standar pendidikan internasional maupun standar pendidikan nasional.

Permasalahan kebijakan yang terkait pendidikan bukan saja karena adanya tumpang tindih kebijakan pelaksana, tetapi juga substansi dan implementasi kebijakan tertentu menimbulkan dampak kebijakan yang menjadi beban kebijakan lain. Selain itu, kebijakan pelaksana dalam sektor pendidikan telah banyak yang dibuat, namun lemah dalam implementasinya. Misalnya, kebijakan wajib belajar tahun 1974 telah melakukan rekrutmen secara besar-besaran untuk memenuhi kebutuhan guru yang mengajar di sekolah Inpres. Demikian juga kebijakan desentralisasi telah menyebabkan daerah mempunyai kewenangan untuk merekrut guru. Implikasi kebijakan ini melahirkan beberapa konsekuensi kebijakan yaitu: Pengangkatan guru selama beberapa dekade telah berhasil menurunkan rasio guru-murid menjadi lebih baik bahkan dibandingkan dengan benchmark internasional sekalipun. Namun, hal ini tidak serta merta meningkatkan kualitas pendidikan karena kualitas guru masih rendah dan metode pengajaran belum berorientasi pada meningkatkan dampak hasil belajar terhadap peningkatan kompetensi yang dibutuhkan siswa. Selain itu, pengangkatan guru juga berdampak

politis dan membebani anggaran negara jika pengangkatan guru tanpa disertai dengan penilaian kinerja yang benar. Seperti yang dikatakan oleh Suryadharma dan Jones :

“Pengangkatan guru beberapa dekade yang lalu telah menurunkan rasio guru dan murid menjadi lebih rendah dari perbandingan praktik baik rasio guru-murid menurut pengalaman internasional, yang artinya hal ini seharusnya telah berhasil meningkatkan kualitas pendidikan menjadi lebih baik. Peningkatan pengangkatan guru terjadi karena adanya peningkatan jumlah transfer anggaran dari pemerintah pusat kepada daerah. Selain itu faktor politik dan faktor lainnya juga berpengaruh terhadap kelebihan jumlah guru di daerah, sejalan dengan penambahan kasus korupsi dan kurangnya transparansi dalam pengangkatan guru di daerah (Suryadarma & Jones, 2013:7)”.

Kompas (20 Agustus 2014) mengatakan:

“Dampak desentralisasi pendidikan juga memunculkan fenomena politisasi guru. Guru menjadi alat politik untuk meraih suara dalam pemilihan anggota legislatif daerah atau kepala daerah. Akibatnya, sering terjadi korupsi, kolusi, dan nepotisme untuk mendapatkan kedudukan atau penempatan di institusi pendidikan daerah. Bukan rahasia lagi bahwa anggaran bidang pendidikan di daerah merupakan salah satu lahan yang cukup menggiurkan”.

Jumlah dan kualifikasi serta kompetensi guru pun masih dipertanyakan. Jumlah guru saat ini secara kuantitatif sudah cukup dalam rangka mencapai rasio murid dan guru, namun kesejangan jumlah terletak pada distribusi guru menurut geografis dan kesenjangan jumlah guru berdasarkan kompetensi mata pelajaran tertentu. Di banyak tempat, distribusi guru bukan lagi jumlah tetapi jumlah guru mata pelajaran tertentu yang dibutuhkan jumlahnya tidak memenuhi kebutuhan yang harus

dipenuhi. Sehingga masalah manajemen sumber daya manusia (SDM) pendidik bukan hanya pengelolaan dari sisi jumlah secara keseluruhan tetapi pemenuhan menurut kebutuhan kompetensi yang dibutuhkan baik sejak awal rekrutmen maupun setelah menjadi guru. Program guru 3T secara kuantitatif sudah dapat memenuhi kekurangan guru dari aspek jumlah dan geografis, tetapi belum menjawab permasalahan penyebaran guru secara kompetensi.

Selain itu, peranan perguruan tinggi kependidikan (PTK) juga belum dapat memenuhi kebutuhan akan guru-guru yang berkualitas karena hanya sedikit jumlah PTK yang diakui kualitas lulusannya. Terkait distribusi tenaga pendidikan yang belum merata sebarannya, menurut Analisis Organisasi dan SDM Kemendikbud (2014), sudah ada pemikiran kalau penataan distribusi guru akan ditarik ke pusat pengaturannya supaya lebih memudahkan koordinasi dan menghindari dari kepentingan politik kepala daerah terhadap guru.

Transparansi dan akuntabilitas kinerja sektor pendidikan menjadi instrumen yang ampuh dalam mewujudkan pendidikan yang lebih baik. Sayangnya, tata kelola pendidikan selama ini belum menjadi hal yang dianggap penting. Tanpa adanya tata kelola pendidikan yang baik, sebesar apapun anggaran pendidikan tidak akan tepat penggunaannya dan tidak akan efektif dan efisien pemanfaatannya.

Di sisi lain, akuntabilitas kinerja sektor selama ini hanya bersifat prosedural untuk memenuhi ketentuan administrasi pertanggungjawaban keuangan dan belum pertanggungjawaban kepada pengguna jasa pendidikan dan para pemangku kepentingan pendidikan. Pelibatan komite sekolah maupun dewan pendidikan di banyak tempat, hanya sekadar lembaga stempel dan belum memiliki kuasa untuk ikut dalam proses perencanaan pelayanan pendidikan dalam penentuan area perubahan apa yang dibutuhkan untuk melakukan perbaikan dalam pendidikan, proses monitoring dan evaluasi yang substansial.

Transparansi dan akuntabilitas hasil ujian sekolah maupun nasional yang dilakukan di sekolah-sekolah pun banyak dipertanyakan apakah integritasnya bisa dipertanggungjawabkan, kemudian apakah proses penerimaan siswa benar-benar bersih tidak ada praktik jual beli bangku, apakah proses sertifikasi guru dan pengelolaan dana BOS benar-benar berintegritas, apakah peran pengawas sekolah sudah dijalankan tanpa adanya konflik kepentingan? Apakah guru, kepala sekolah benar-benar dapat dipercaya dalam memberikan layanan pendidikan yang berintegritas dan tidak sekadar mengejar tunjangan sertifikasi guru? Apakah alokasi dana pendidikan yang besar benar-benar berdampak pada peningkatan kualitas pendidikan, guru dan hasil belajar siswa.

Transparansi dan akuntabilitas kinerja sektor pendidikan menjadi instrumen yang ampuh dalam mewujudkan pendidikan yang lebih baik.

Sayangnya, tata kelola pendidikan selama ini belum menjadi hal yang dianggap penting. Tanpa adanya tata kelola pendidikan yang baik, sebesar apapun anggaran pendidikan tidak akan tepat penggunaannya dan tidak akan efektif dan efisien pemanfaatannya.

Di sisi lain, akuntabilitas kinerja sektor selama ini hanya bersifat prosedural untuk memenuhi ketentuan administrasi pertanggungjawaban keuangan dan belum pertanggungjawaban kepada pengguna jasa pendidikan dan para pemangku kepentingan pendidikan. Pelibatan komite sekolah maupun dewan pendidikan di banyak tempat, hanya sekadar lembaga stempel dan belum memiliki kuasa untuk ikut dalam proses perencanaan pelayanan pendidikan dalam penentuan area perubahan apa yang dibutuhkan untuk melakukan perbaikan dalam pendidikan, proses monitoring dan evaluasi yang substansial.

Ketatalaksanaan dan kelemmbagaan sekolah, dinas dan elemen kependidikan lainnya juga masih bermasalah. Hasil observasi lapangan yang dilakukan oleh Bank Dunia selama melakukan pengumpulan data tentang kinerja pendidikan di beberapa daerah menemukan masalah ketatalaksanaan pendidikan juga terjadi maupun kompetensi dari pengawas sekolah:

“Berdasarkan pengalaman, kita menemukan pengawas sekolah sendiri tidak memahami peraturan yang seharusnya bisa dia lihat untuk melakukan evaluasi kegiatan yang ada di sekolah. Ketidapahaman itu menyebabkan beberapa sekolah tidak mematuhi peraturan, misalnya untuk BOS harus memiliki SK Tim, namun itu tidak dibuat dan akhirnya

menyalahi peraturan, namun selama ini mereka juga tidak diberi tahu bahwa itu salah oleh pengawasnya”.

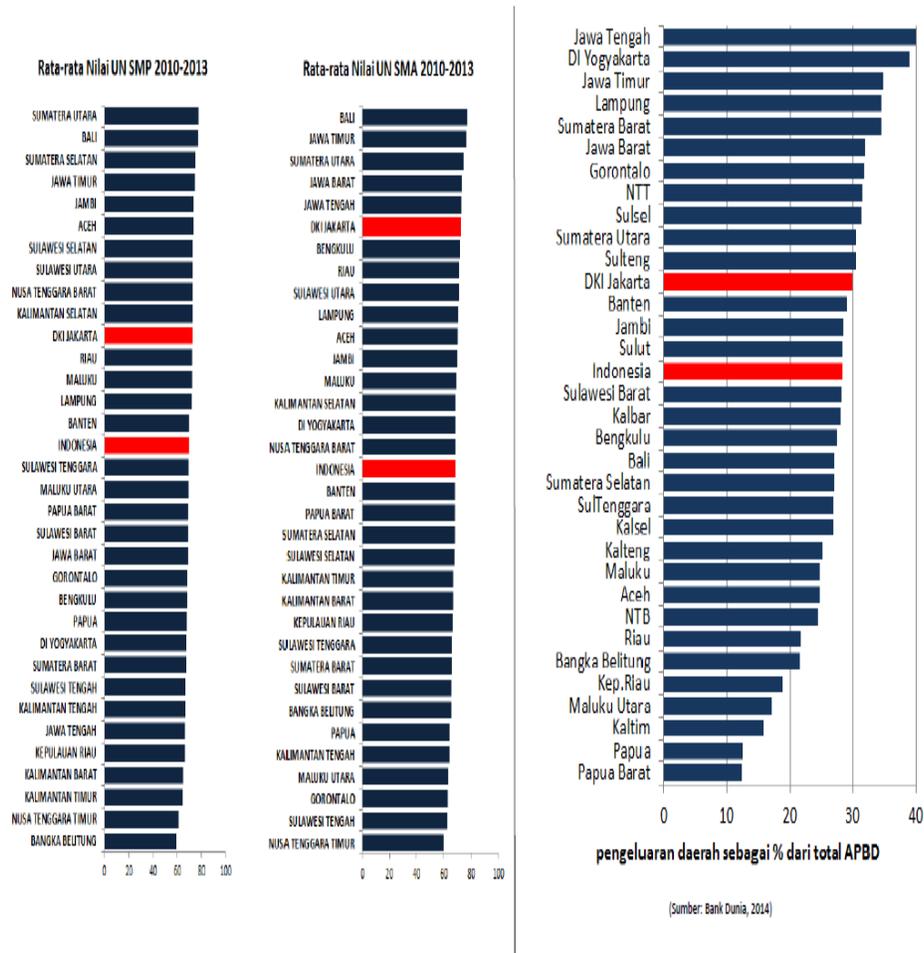
Aspek lain yang perlu pembenahan adalah terkait efektifitas anggaran pendidikan 20%. Dari sisi pertanggungwaban administrasi sudah dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, namun dari segi efektifitasnya dalam peningkatan kualitas pendidikan belum banyak terlihat. Dalam hubungannya dengan pengeluaran negara untuk belanja pendidikan dalam kaitannya dengan kualitas pendidikan, salah satu indikator internasional yang mengukur kemampuan dasar anak-anak sekolah usia 14-15 tahun pada mata pelajaran membaca, matematika dan ilmu pengetahuan (PISA), yang dikeluarkan OECD, menunjukkan:

“Apabila dibandingkan kualitas kita dengan negara lain, misalnya hasil PISA tahun 2012, bayangkan dari 65 negara yang mengikuti kita nomor 64 di atasnya Peru, dibandingkan dengan misalnya Vietnam yang total pengeluaran rata-rata permuridnya untuk pendidikan itu hampir sama dengan Indonesia mereka *improve* banyak, hal ini kan terkait dengan masalah manajemen” (Bank Dunia, 2014).

Kajian lain menunjukkan, bahwa pembelanjaan pendidikan yang lebih tidak berasosiasi dengan peningkatan kualitas pendidikan, jika tidak dibenahi prasyarat-prasyarat bekerjanya dimensi-dimensi yang mendukung kualitas pendidikan, seperti yang digambarkan dalam grafik di bawah ini.

Diagram 2.1. Perbandingan Alokasi APBD untuk Pendidikan VS Hasil UN

Perbandingan Alokasi APBD untuk Pendidikan VS Hasil UN



Sumber: Bank Dunia, 2014

Dari data di atas terlihat bahwa pengeluaran Provinsi Jawa Tengah yang tertinggi untuk belanja pendidikan tidak menghasilkan capaian hasil UN tertinggi secara nasional. Sumatera Utara dan Bali yang membelanja sedikit dibandingkan Jawa Tengah mencapai hasil UN tertinggi secara nasional untuk SLTP (Jateng) dan SLTA (Bali). Dengan demikian, dapat

disimpulkan, pembelanjaan yang banyak tidak otomatis menghasilkan capaian pendidikan yang lebih baik.

Belajar dari pengalaman negara lain reformasi birokrasi sektor pendidikan, para birokrasi sektor pendidikan menyusun perencanaan reformasi pendidikan jangka panjang dalam beberapa seri tahapan kegiatan, dan tidak sekadar pencapaian jangka pendek yang pada akhirnya menyisakan permasalahan di kemudian hari. Mereka menetapkan target pencapaian pertahapan dan menyusun dukungan kebijakan yang diperlukan untuk mewujudkan target-target tersebut. Yang utama adalah konsistensi dan komitmen berkelanjutan untuk meningkatkan hasil secara gradual. Yang kedua, memahami peranan penting guru dalam inisiasi reformasi pendidikan, kemudian tenaga administrasi pendidikan yang bekerja untuk menerjemahkan kebutuhan dan kemampuan dalam bentuk otonomi pada tingkat sekolah. Untuk mencapai misi ini, mereka melakukan strategi reformasi berkelanjutan yang melibatkan beberapa kegiatan seperti rekrutmen guru, pendidikan prajabatan, pendidikan dasar kependidikan, pendidikan dalam jabatan kependidikan dan penilaian profesional (Suryadarma & Jones, 2013:64).

Salah satu cara untuk meningkatkan hasil reformasi pendidikan adalah mengatasi inefisiensi akibat pengangkatan guru, karena rasio guru-murid di Indonesia sudah rendah, sehingga tidak ada lagi alasan untuk mengangkat guru dengan alasan desentralisasi yang ternyata tidak

meningkatkan mutu pendidikan (Suryadarma & Jones, 2013:134). Distribusi guru yang tidak seimbang merupakan bentuk inefisiensi dan menciptakan potensi pemborosan lainnya (Suryadarma & Jones, 2013:134).

Upaya untuk meningkatkan kualitas guru harus fokus pada area berikut ini, yaitu (1) Indonesia perlu membangun sistem pengembangan profesi guru, yang dimulai dari pendidikan prajabatan, rekrutmen sampai dengan pendidikan dalam jabatan; (2) Penilaian kinerja guru harus bersifat menyeluruh, misalnya menghubungkan kinerja guru dengan penilaian kompetensi secara berkala dan peningkatan hasil belajar siswa; (3) Baik penilaian kinerja maupun pengembangan profesi guru harus terkait dengan dampak finansial guru yang mempengaruhi besarnya gaji dan tunjangan yang diterima oleh guru (Suryadarma & Jones, 2013:157).

Sertifikasi guru baru diterapkan jika terdapat peningkatan dalam kualitas pendidikan (133). Proses sertifikasi akan ditingkatkan jumlahnya setelah para guru dievaluasi secara periodik. Evaluasi terhadap guru secara berkala dapat mengukur kesejangan kompetensi dalam kurun waktu tertentu yang sebelumnya tidak pernah diperbaharui karena sistem sertifikasi guru saat ini tidak memberikan insentif bagi kewajiban pengembangan kompetensi (134).

Mekanisme akuntabilitas yang dibangun di Pemda dan sekolah harus dapat menjamin penguatan manajemen sekolah dan menjamin

penggunaan nilai dari uang dengan lebih baik (value for money) (Suryadarma & Jones, 2013: 135).

Kualitas tata kelola pemda juga berkontribusi pada lemahnya hubungan antara kualitas pendidikan dengan hasil pembelanjaan pendidikan. Hasil penelitian Bank Dunia (2010) menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang kuat antara kualitas tata kelola pemda dengan kualitas pendidikan di daerah. Terdapat hubungan positif antara pembelanja publik, kualitas pendidikan dan tingkat korupsi (Suryadharma 2011). Hasil lain menunjukkan bahwa tidak terdapat hubungan yang kuat antara peningkatan belanja publik dengan peningkatan angka partisipasi sekolah dengan peningkatan indeks persepsi korupsi, namun ketika indeks persepsi korupsi suatu daerah rendah, maka terdapat hubungan dengan dampak pembelanjaan publik terhadap peningkatan angka partisipasi sekolah. Namun penelitian ini menemukan hubungan positif antara pembelanjaan publik dengan hasil ujian nasional dalam hubungannya baik dengan atau tanpa indeks persepsi korupsi (Suryadarma & Jones, 2013:129).

Merubah insentif transfer pemerintah daerah juga dapat mendorong pemda membelanjakan anggaran pendidikan secara lebih baik. Salah satu opsi yang dapat meningkatkan efisiensi pembelanjaan adalah mendisain ulang formula transfer yang dapat mengurangi motivasi daerah untuk merekrut lebih banyak pegawai (Suryadarma & Jones, 2013:134).

Salah satu cara untuk meningkatkan hasil reformasi pendidikan adalah mengatasi inefisiensi akibat pengangkatan guru, karena rasio guru-murid di Indonesia sudah rendah, sehingga tidak ada lagi alasan untuk mengangkat guru dengan alasan desentralisasi yang ternyata tidak meningkatkan mutu pendidikan (Suryadarma & Jones, 2013:134). Distribusi guru yang tidak seimbang merupakan bentuk inefisiensi dan menciptakan potensi pemborosan lainnya (Suryadarma & Jones, 2013:134).

Upaya untuk mengurangi absen guru di dalam kelas, dapat dilakukan melalui, (1) Pelibatan komite sekolah secara aktif dalam proses pengawasan kinerja guru dan berperan melakukan penilaian terhadap kinerja guru; (2) Sekolah harus memberikan fleksibilitas bagi penerapan inisiatif lokal atau inisiatif sekolah untuk mengurangi absennya guru, misalnya penerapan sanksi atau penghargaan yang terkait dengan dikurangi atau ditambahnya tunjangan guru; (3) Untuk mengurangi kekurangan guru di daerah terpencil, maka pemerintah harus merekrut guru dari daerah tersebut atau yang berdekatan dengan tempat tinggalnya (Suryadarma & Jones, 2013:157).

Mekanisme akuntabilitas yang dibangun di Pemda dan sekolah harus dapat menjamin penguatan manajemen sekolah dan menjamin penggunaan nilai dari uang dengan lebih baik (value for money) (Suryadarma & Jones, 2013: 135).

Menurut Direktur Urusan Pemerintah I-Kemendagri (2014), solusi Permasalahan Dalam Urusan Pendidikan:

1. Perlu Penyusunan dan Penyempurnaan Norma, Standar, Prosedur dan kriteria (NSPK) Bidang Pendidikan;
2. Peningkatan koordinasi antara Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dengan Kementerian Dalam Negeri
3. Perlu peningkatan peran Pemerintahan dalam kegiatan sosialisasi, fasilitasi, supervisi, bimbingan teknis, monitoring evaluasi dan pembinaan pengawasan dalam rangka penerapan NSPK oleh NSPK
4. Perlu sinkronisasi dan harmonisasi peraturan K/L dalam pengelolaan pendidikan

## **B. Konsep Kunci**

Perspektif implementasi kebijakan sangat beragam, dari pendekatan top down, bottom-up, sintesa pendekatan keduanya dan yang terakhir adalah pendekatan networking atau jejaring kerjasama. Kajian strategi reformasi birokrasi sektor pendidikan bertujuan memetakan permasalahan pendidikan dasar dan menengah, serta merumuskan strategi reformasi birokrasi sektor pendidikan untuk kinerja pendidikan yang lebih baik. Berdasarkan pada tujuan tersebut, kajian ini ingin melihat implementasi kebijakan di sektor pendidikan dari aspek birokrasi, aspek isi kebijakan (policy content)

pendidikan dan aspek konteks kebijakan (policy context). Aspek birokrasi terkait dengan kebijakan reformasi birokrasi yang bekerja pada 8 (delapan) area perubahan. Pada aspek ini, kajian ini ingin melihat area perubahan apa yang paling berpengaruh dalam merumuskan strategi reformasi birokrasi sektor pendidikan, apakah ke delapan area perubahan dapat berkontribusi ataukah hanya beberapa area saja yang berkontribusi dalam menjawab permasalahan sektor. Dalam aspek isi kebijakan pendidikan, kajian ini ingin melihat bagaimana substansi kebijakan pendidikan bekerja dan apa masalah dan tantangannya, dari aspek konteks kebijakan, kajian ini ingin melihat faktor apa yang paling mempengaruhi implementasi substansi kebijakan pendidikan dan birokrasi dalam memberikan pelayanan pendidikan dasar, konteks kebijakan apa yang membuat aspek birokrasi dan aspek isi kebijakan lebih efektif bekerja. Berdasarkan pada hal tersebut, maka konsep kunci pada kajian ini adalah:

Tabel 2.1. Konsep Kunci Strategi Reformasi Birokrasi Sektor Pendidikan

BUREAUCRACY	CONTENT	CONTEXT
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Regulasi</li> <li>•SDM Birokrasi</li> <li>•Ketatalaksanaan</li> <li>•Anggaran</li> <li>•Kelembagaan</li> <li>•Integritas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Standar nasional pendidikan</li> <li>•SPM Pendidikan</li> <li>•Kurikulum</li> <li>•SDM Guru</li> <li>•Aksibilitas dan keterjangkauan</li> <li>•Relevansi</li> <li>•Sarana dan prasarana pendidikan</li> <li>•Bahan ajar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Partisipasi stakeholders</li> <li>•Civil Society Organization (CSO)</li> <li>•Ortu</li> <li>•Komite Pendidikan</li> <li>•Dewan Pendidikan</li> </ul>

### C. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan kata kunci penelitian di atas, maka pertanyaan penelitian pada kajian ini terdiri dari 3 aspek yaitu:

#### 1. Birokrasi

Bagaimana aspek birokrasi yang meliputi regulasi, SDM birokrasi, ketatalaksanaan, kelembagaan dan integritas bekerja dalam birokrasi pendidikan baik pada Kemendikbud yang telah melakukan program RB, maupun pada Dinas Pendidikan yang sudah melakukan dan belum melakukan program RB? Apa permasalahan dan tantangannya?

#### 2. Content

Pada aspek ini pertanyaan penelitiannya adalah bagaimana implementasi kebijakan yang menyangkut: Standar nasional pendidikan, SPM Pendidikan, Kurikulum, SDM Guru, Aksibilitas dan keterjangkauan, serta relevansi pendidikan, sarana dan prasarana pendidikan serta bahan ajar dilakukan oleh para pelaksana kebijakan dan inovasi apa saja yang telah dihasilkan untuk membuat kinerja kebijakan ini lebih baik serta apa permasalahan dan tantang yang terkait dengan kebijakan pendidikan ini?

#### 3. Context

Pada bagian ini pertanyaan penelitiannya adalah bagaimana Partisipasi stakeholders, Civil Society Organization (CSO), Orang tua, Komite Pendidikan dan Dewan Pendidikan, bekerja dalam mempengaruhi efektifitas kinerja kebijakan pendidikan?



## Bab 3

# Metodologi Penelitian

### A. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan beberapa teknik pengumpulan data seperti:

#### 1. *Desk Study*

Penelaahan terhadap dokumen-dokumen yang terkait dengan data sekunder yang diperlukan dalam suatu penelitian. Dokumen yang diperlukan biasanya dalam bentuk produk kebijakan terkait, data statistik, pemberitaan media massa. Desk study ini dilakukan pada tahapan preliminary research dengan mengumpulkan berbagai data dan informasi sekunder yang dapat diperoleh di Perpustakaan *Center for Strategic International Studies* (CSIS), Perpustakaan Bank Dunia Jakarta, dan Perpustakaan beberapa universitas.

#### 2. *Experts Panel*

Suatu kegiatan yang bertujuan untuk mendapatkan pandangan kelompok ahli tentang suatu isu, permasalahan, temuan maupun pandangan tentang suatu susbtansi tertentu dengan tujuan untuk mendapatkan masukan, keterangan tambahan bahkan jastifikasi atas teori yang sedang diujikan.

Tabel. 3.1. Kegiatan Experts Panel Kajian Strategi Reformasi Birokrasi Sektor Pendidikan

No	Kegiatan	Narasumber	Tahap Kegiatan	Masukan
1	Expert Panel I	Education Expert Bank Dunia I	Preliminary research dan penyusunan Terms of Reference	Masukan terhadap identifikasi masalah pendidikan dasar dan menengah dan kerangka konseptual kajian
2	Experts panel II	Education Expert Bank Dunia II dan Lembaga Cendekia	Penyusunan Research Design dan Instrumen Penelitian	Penajaman terhadap kerangka konseptual dan instrumen penelitian
3	Experts panel III	Direktur Urusan Pemerintahan I-Kemendagri dan Direktorat Pendidikan Dasar-Kemendikbud	Validasi hasil temuan lapangan	Masukan terhadap strategi RB Sektor Pendidikan
4	Experts panel III	Direktorat Pendidikan Dasar dan Tim Reformasi Birokrasi Kemendikbud	Validasi hasil temuan lapangan	Masukan terhadap strategi RB Sektor Pendidikan

### 3. Wawancara mendalam

Wawancara mendalam dilakukan untuk mendapat gambaran yang utuh tentang suatu fenomena dengan cara mendatangi narasumber (key informan) yang benar-benar paham tentang masalah dimaksud. Biasanya pertanyaan yang sama dilakukan secara berulang-ulang

dengan cara penyampaian yang berbeda untuk mendapatkan konsistensi isi dari narasumber atas suatu fenomena yang digali.

#### 4. *Focus group discussion*

FGD dimaksudkan untuk menggali data melalui diskusi kelompok yang terpusat pada suatu tema tertentu, dimana semua orang yang hadir merupakan narasumber dan peran tim peneliti dalam hal ini adalah sebagai fasilitator dan pemandu kegiatan diskusi. Banyaknya peserta diskusi pun terbatas pada jumlah tertentu misalnya 7 sampai 10 orang yang dimaksudkan untuk menjamin lebih fokusnya diskusi yang berlangsung.

### **B. Sumber Data**

#### 1. Data Primer

Data primer diperoleh melalui hasil wawancara mendalam, maupun fgd serta dokumentasi terkait yang dimiliki oleh para narasumber yang berasal dari unsur Pemerintahan khususnya yang berkenaan dengan reformasi birokrasi pada Kemendikbud, Kementerian yang menangani keuangan Negara, Kementerian yang menangani perencanaan pembangunan, dan kementerian terkait lainnya serta SKPD yang menangani urusan pendidikan dasar dan menengah dan manajemen kepegawaian guru (Kemenpan, BKN, BKD), pakar pendidikan, pengamat pendidikan, lembaga donor yang bergerak dibidang

pendidikan dan reformasi birokrasi serta para pemangku kepentingan di sektor pendidikan.

## 2. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh melalui hasil penelitian terdahulu dari pihak ketiga, baik hasil penelitian orang lain maupun lembaga lainnya, yang berisi data dan informasi yang relevan dengan subjek penelitian yang sedang dilakukan saat ini.

### **C. Lokasi dan Narasumber Penelitian**

#### 1. Lokasi Penelitian dan Narasumber Penelitian

Lokasi penelitian terdiri dari DKI Jakarta dan 4 (empat) daerah lainnya di luar DKI Jakarta, yaitu Kota Tangerang, NTB, DIY dan Sumsel. Pemilihan lokasi penelitian di daerah atas dasar Indonesian Government Index pada sektor pendidikan dan metodologi penelitian yang melibatkan para ahli pendidikan yang berkedudukan di Jakarta.

1. Provinsi DIY sebagai daerah dengan IGI sektor pendidikan ranking tinggi;
2. Provinsi Sumsel sebagai daerah dengan IGI sektor pendidikan ranking menengah;
3. Provinsi NTB sebagai daerah dengan IGI sektor pendidikan ranking rendah;
4. Kota Tangerang sebagai lokasi untuk validasi instrumen penelitian karena letaknya di Provinsi Banten yang IGI Sektor Pendidikannya

Rendah, tapi capaian kinerja pendidikan di Kota Tangerang Tinggi menurut APK dan indikator penunjang lainnya.

Tabel 3.2. Lokasi Penelitian

No	Lokasi	Institusi/Pakar
1.	DKI Jakarta	Bank Dunia, Lembaga Cendekia, Kemendikbud, Bappenas, Kemendagri, Kemenkeu, Universitas Paramadina, PGRI
2.	Kota Tangerang	Dinas Pendidikan Kota Tangerang
3.	NTB	Dinas Pendidikan Provinsi NTB, Dinas Pendidikan Kota Mataram, Dinas Pendidikan Kabupaten Lombok Timur.
4.	DIY	Dinas Pendidikan Provinsi DIY, Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, Dinas Pendidikan Kab. Kulon Progo.
5.	Sumsel	Dinas Pendidikan Prov. Sumsel, Dinas Pendidikan Kota Palembang, Dinas Pendidikan Kabupaten Ogan Ilir.

#### D. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data menggunakan metode triangulasi, yaitu Miles dan Huberman (1984:21-23, dalam Emzir, 2012:129) terdapat tiga macam kegiatan dalam analisis data kualitatif, yaitu:

##### 1. Reduksi Data

Reduksi data merujuk pada proses pemilihan, pemokusan, penyederhanaan, abstraksi, dan pentransformasian“ data mentah” yang terjadi dalam catatan-catatan lapangan tertulis.

## 2. Model Data (data display)

Model sebagai suatu kumpulan informasi yang tersusun yang membolehkan pendeskripsian kesimpulan dan pengambilan tindakan.

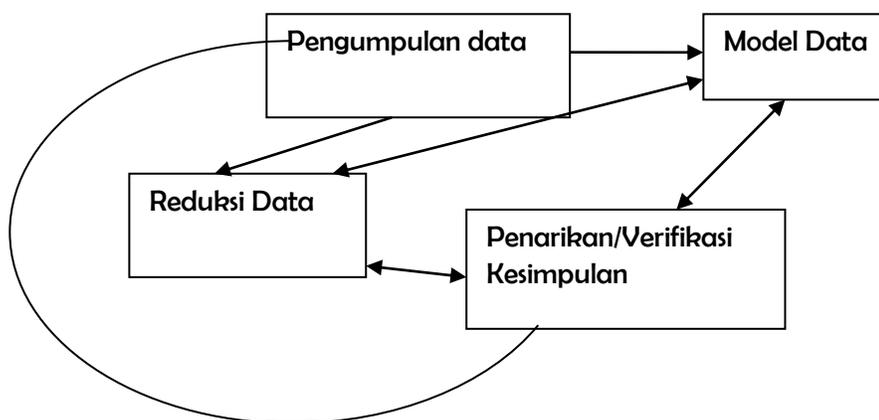
Misalnya teks naratif.

## 3. Penarikan/Verifikasi Kesimpulan

Kesimpulan terakhir tidaklah mungkin terjadi hingga pengumpulan data selesai, tergantung pada ukuran korpus dari catatan lapangan, pengodean, penyimpanan, dan metode-metode perbaikan yang digunakan, pengalaman peneliti, dan tuntutan penyandang dana-tetapi kesimpulan sering digambarkan sejak awal, bahkan ketika seorang peneliti menyatakan telah memproses secara induktif (Glasser dan Strauss (1967 dalam Emzir, 2012:133)).

Gambar 3.1

### Analisis Data Model Interaktif



## **Bab 4**

# **Permasalahan Kebijakan Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah**

### **A. Capaian Kinerja Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah Dalam RPJMN 2010-2014**

Dalam RPJMN 2010-2014 disebutkan bahwa pendidikan merupakan Prioritas Nasional ke-2, yaitu Pendidikan yang ditujukan terutama untuk peningkatan akses pendidikan yang berkualitas, terjangkau, relevan, dan efisien.

Hasil evaluasi paruh waktu RPJMN II pada Sektor Pendidikan disebutkan terkait akses dan pemerataan pendidikan, menunjukkan capaian dua indikatornya yaitu capaian rata-Rata Lama Sekolah Penduduk Usia 15 Tahun ke Atas dan Angka Buta Aksara Penduduk Usia 15 Tahun ke Atas selama 3 tahun terakhir sudah sesuai harapan, sehingga diperkirakan target 2014 akan tercapai.

Indikator pembangunan bidang pendidikan sampai dengan 2012 telah menunjukkan perkembangan yang sesuai dengan arah pencapaian target RPJMN. Pencapaian dua Indikator utama bidang pendidikan adalah: Rata-rata Lama Sekolah Penduduk Berusia 15 tahun ke atas meningkat dari 7,72

tahun pada 2009 menjadi 7,92 tahun pada 2011, demikian juga Angka Buta Aksara pada Penduduk Usia 15 Tahun ke Atas juga telah berhasil diturunkan dari 5,3% pada 2009 menjadi 4,43% pada 2011.

Indikator penting lainnya yaitu Angka Partisipasi Sekolah juga menunjukkan perkembangan yang sama. Dengan

**Box. 4.1. Permasalahan Struktural Pendidikan (1)**

“Pendidikan belum menjadi agenda nomor satu dalam pembangunan”.

(Kompas, 28 Agustus 2014)

perkembangan ini, diperkirakan target RPJMN pada 2014 akan tercapai. Meskipun target-target bidang pendidikan dapat tercapai, namun masih terdapat beberapa permasalahan dan tantangan yang harus diselesaikan sehingga misi sektor pendidikan dapat tercapai sepenuhnya. Hasil evaluasi RPJMN 2010-2014 juga menunjukkan masih terdapat permasalahan dan kendala pada Sektor Pendidikan yaitu:

- (1) masih belum meratanya akses pendidikan, terutama dimulai pada jenjang SMP, yang ditunjukkan dengan masih adanya anak usia sekolah yang tidak bersekolah;

**Box 4.2. Permasalahan Operasional (1)**

Ada ketimpangan akses pendidikan berdasarkan status sosial ekonomi dan geografis.

(KOMPAS. 28 Agustus 2014)

(2) masih rendahnya kualitas, relevansi, dan daya saing pendidikan, yang ditandai oleh pengetahuan dan keterampilan lulusan yang belum sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan dunia

**Box 4.3. Permasalahan Fundamental Pembangunan Pendidikan:**

1. Arah operasional pendidikan nasional terperangkap pada jargon daya saing sehingga terserang sindrom “ keluar dari ketertinggalan”.
2. Ada diskoneksitas antara pendidikan dan potensi sumber daya alam dan kearifan lokal/budaya.  
(KOMPAS, 28 Agustus 2014)

kerja/dunia usaha dan rendahnya kemampuan bersaing bangsa;

(3) masih rendahnya proporsi guru yang memiliki kualifikasi akademik minimal S1/D4 serta telah tersertifikasi, dan belum meratanya distribusi guru yang

**Box. 4.4. Permasalahan Struktural Pendidikan (2)**

- (1) Implementasi desentralisasi pendidikan perlu dievaluasi, contohnya rekrutmen guru dan politisasi guru.
- (2) Profesionalitas pendidikan terpisah dari kepentingan politik.  
(Kompas, 28 Agustus 2014)

berdampak pada masih rendahnya rasio guru:murid pada jenjang SD/MI;

(4) belum optimalnya pendidikan karakter bangsa yang ditandai oleh munculnya

**Box 4.5. Permasalahan Kultural Pendidikan**

- (1) Rendahnya budaya literasi
- (2) Pendidikan direduksi menjadi selebar ijazah
- (3) Budaya akademis belum terbangun dalam pendidikan *formal*
- (4) Cenderung pragmatisme/mengambil jalan pintas antara lain, merebaknya plagiarism.  
(Kompas, 28 Agustus 2014)

gejala perilaku kekerasan di kalangan anak-anak usia sekolah, melemahnya nilai-nilai moral, dan memudarnya ikatan sosial.

Tabel 4.1.  
Capaian RPJMN 2010-2014: Pendidikan

No	Indikator	Status Awal (2009)	Capaian			2013*	Target 2014	Target RPJMN 2014	Status
			2010	2011	2012				
1	Rata-rata lama sekolah penduduk usia 15 tahun ke atas	7,70	7,92	7,94	8,01	8,15	8,25	8,25	●
2	Angka buta aksara penduduk berusia 15 tahun ke atas	5,30	4,70	4,30	4,26	4,03	3,83	4,20	●
3	APM SD/SDLB/MI/Paket A	95,23	95,41	95,55	95,75	95,80	96,00	96,00	●
4	APM SMP/SMPLB/MTs/Paket B	74,52	75,64	77,77	78,80	80,00	81,90	76,00	●
5	APK SMA/SMK/MA/Paket C	69,60	70,53	76,50	78,70	82,00	85,00	85,00	●
6	APK PT Usia 19-23 tahun	21,60	26,30	27,10	27,90	29,87	30,00	30,00	●

\*) capaian sementara

● = tercapai/melebihi target

● = on track

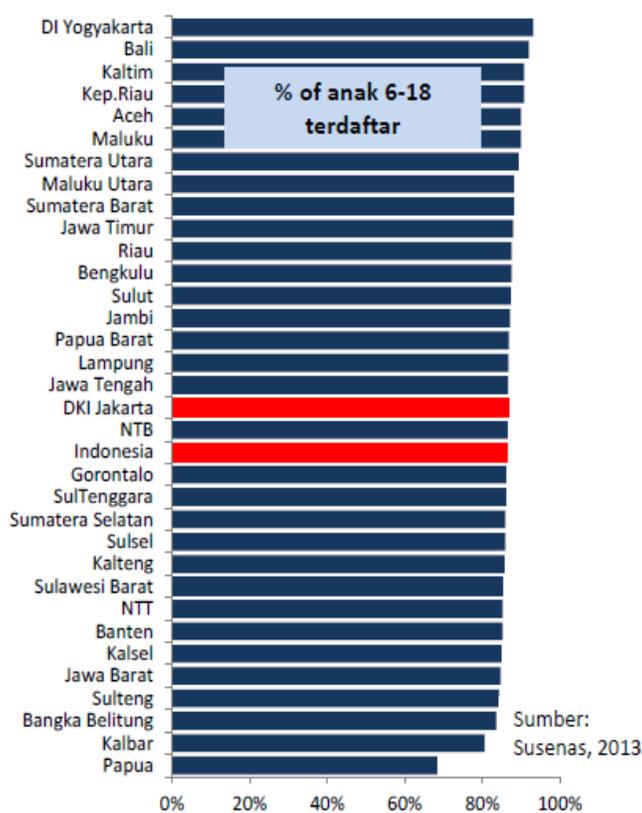
Target RKP 2014

Semua indikator utama Pendidikan dalam RPJMN on-track/tercapai/melebihi target

Sumber: RPJMN 2010-2014

Secara nasional, data yang ditunjukkan oleh Bank Dunia (2014) juga memperlihatkan bahwa rata-rata anak usia 6-18 tahun telah terdaftar di sekolah-sekolah pendidikan dasar dan menengah. Angka terendah masih ditempati oleh Papua sedangkan peringkat 5 besar persentase akses pendidikan anak usia 6-18 Tahun ditempati oleh berturut-turut DIY, Bali, Kaltim, Kepri dan Aceh serta Maluku. DKI Jakarta secara nasional hanya berada pada urutan tengah bersama-sama dengan NTB, Gorontalo dan persentase rata-rata nasional Indonesia.

Grafik 4.1.  
 Persentase Akses Pendidikan Bagi Anak Usia 6-18 Tahun



Sumber: Bank Dunia (2014)

## B. Permasalahan Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah

Permasalahan pendidikan di Indonesia menurut Suryadharma dan Jones (2013:7) adalah lebih dari sekadar permasalahan pembiayaan keuangan. Kualitas sistem pendidikan dipengaruhi oleh 3 (tiga) komponen yaitu sumber pembiayaan, kebijakan dan tata kelola (governance). Tata kelola adalah mengenai bagaimana kebijakan diimplementasikan dan sumber daya digunakan. Ketiga komponen ini pada akhirnya akan menentukan hasil

antara pendidikan seperti kemampuan guru, kualitas dan kinerja guru, manajemen dan infrastruktur sekolah. Sedangkan hasil akhir dari suatu sistem pendidikan adalah kemampuan yang dibutuhkan oleh siswa (Suryadarma & Jones, 2013:7).

Permasalahan pendidikan dasar dan pendidikan menengah dapat dilihat dari berbagai perspektif, yaitu perspektif desentralisasi pendidikan, perspektif substansi pendidikan dan perspektif reformasi birokrasi pendidikan dasar dan menengah seperti yang dijelaskan oleh para pakar pendidikan.

**Box 4.6**

Permasalahan pendidikan utama menurut perspektif Pakar Pendidikan dari Bank Dunia (2014) adalah terkait dengan *problem structuring* yang terkait akses pendidikan, kualitas pendidikan dan manajemen pendidikan.

Permasalahan pendidikan secara umum, menurut Kompas 28 Agustus 2014<sup>3</sup> menyebutkan pembangunan pendidikan di Indonesia mengalami permasalahan multidimensi, baik bersifat fundamental, struktural, maupun operasional. “Dari aspek fundamental, selama ini kebijakan pemerintah melihat capaian pendidikan cenderung dari aspek kuantitas, antara lain angka partisipasi pendidikan kasar dan murni, rata-rata lama sekolah, ujian nasional, dan hasil tes internasional. Berdasarkan ukuran-ukuran itu, capaian pendidikan Indonesia berada di di bawah negara lain”.

---

<sup>3</sup> Reformasi pendidikan pekerjaan besar bangsa

## 1. Kemendikbud : Isu Pembangunan Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah

Permasalahan pendidikan menurut perspektif pembangunan pendidikan dasar dan pendidikan menengah adalah mengenai akses, mutu dan relevansi pendidikan. Seperti yang digambarkan di bawah ini:

### Box. 4.7

Permasalahan umum Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah (Dikdasmen) menurut perspektif kebijakan Pendidikan adalah terkait dengan akses, mutu dan relevansi (Kemendikbud 2014; Lembaga Cendekia, 2014).

**Gambar 4.1.**  
**Isu Pokok Pembangunan Pendidikan**



Sumber: Kemendikbud (2014)

### 1. Akses dan Pemerataan Layanan Pendidikan

Berbicara mengenai akses pendidikan berarti mengenai fungsi dari ketersediaan dan keterjangkauan. Ketersediaan

menyangkut satuan pendidikan (tempat layanan pendidikan) yang tersedia dan merata di semua wilayah yang ada WNI. Keterjangkauan menyangkut layanan pendidikan yang dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi status sosial ekonomi. Untuk mengatasi permasalahan akses, kebijakan yang dilakukan untuk mengatasi masalah tersebut adalah penambahan ruang kelas baru dan unit sekolah baru maupun rehabilitasi sarana dan prasarana pendidikan lainnya.

Gambar 4.2. Rumus Aksesibilitas Pendidikan



Sumber: Kemendikbud (2014)

Permasalahan akses dan pemerataan layanan pendidikan diukur dari angka terdaptarnya anak usia sekolah di sekolah-sekolah atau disebut sebagai *enrollment rate*. Menurut Pakar Pendidikan Bank Dunia (2014), "Akses itu indikatornya *enrollment rate*, secara umum di Indonesia ini untuk tingkat SD

sudah cukup tinggi, yang masih rendah itu SMP apalagi SMA”.

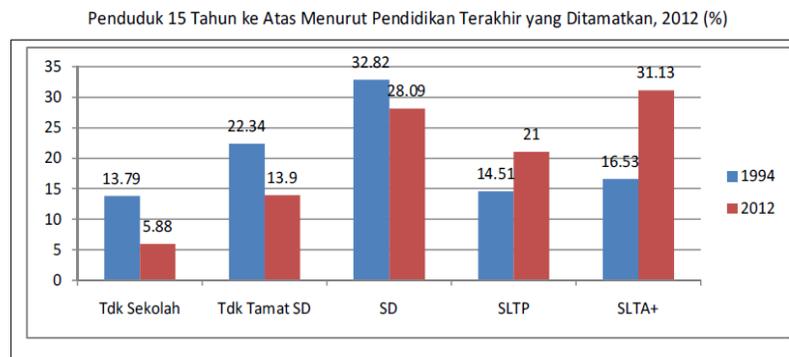
Pernyataan ini sejalan dengan pendapat Suryadharna dan Jones (2013:49) yang mengatakan:

“Pindahan siswa dari tingkat SD ke SMP, kemudian SMP ke SMA bermasalah karena angka partisipasi yang masih rendah pada dua kelompok sasaran tersebut. Selain itu isu kesenjangan antar daerah dalam mengakses pendidikan juga perlu diperhatikan pemerintah dalam rangka mencapai wajib belajar 12 tahun. Jika tidak maka target wajib belajar tidak akan tercapai”

Data statistik di bawah ini menunjukkan perkembangan terakhir yang ditamatkan oleh penduduk usia 15 tahun ke atas dari tahun 1994 sampai dengan tahun 2012. Dari tabel di bawah ini terlihat bahwa persentasi penduduk berpendidikan SD ke bawah berkurang, sebaliknya terjadi penambahan persentase penduduk berpendidikan SLTP ke atas. Hal ini menggambarkan adanya peningkatan pencapaian peningkatan pendidikan penduduk Indonesia secara rata-rata nasional. Bahkan menurut data hasil paruh waktu RPJMN 2010-2014 APK SD sudah tercapai sesuai target RPJMN dan di beberapa tempat di daerah APK SD sudah mencapai 100 %. Kemajuan ini merupakan hasil pelaksanaan program wajib belajar yang ditetapkan pemerintah sejak Tahun 1994 melalui konsep universal education atau pendidikan universal. Dengan konsep

ini berbagai macam upaya dilakukan untuk meningkatkan keikutsertaan siswa dalam program wajib belajar. Namun demikian, jika dilihat dari ini terlihat bahwa jumlah penduduk usia sekolah pada tingkat SD jauh lebih tinggi dibandingkan pada tingkat SMP dan SMA, baik data tahun 1994 maupun data tahun 2014. Meskipun data tahun 2014 telah terlihat perbaikan yang jauh lebih baik dari data sepuluh tahun sebelumnya.

Grafik 4.2. Data Pendidikan Terakhir Penduduk Usia 15 tahun ke atas (2012)



Sumber: BPS (diakses dari [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id))

Sejak program wajib belajar 6 tahun yang dicanangkan pada tahun 1984 hingga wajib belajar 9 tahun pada tahun 1994, terjadi pembangunan gedung sekolah secara masif dengan program satu desa satu sekolah dasar atau gedung sekolah Inpres (instruksi presiden). Selain pembangunan sekolah dasar di tiap desa, terjadi rekrutmen guru sekolah besar-besaran untuk mengajar di sekolah-sekolah Inpres tersebut. Rekrutmen guru

secara besar-besaran ini dikemudian hari menimbulkan permasalahan dalam hal kompetensi guru karena sistem rekrutmen yang dibangun pada saat itu belum baik, sehingga untuk menjadi guru menjadi sangat mudah tanpa ada syarat kompetensi yang ketat.

Perbaikan capaian tingkat perbaikan penduduk merupakan hasil peningkatan partisipasi penduduk dalam jenjang pendidikan yang semakin meningkat dari waktu ke waktu. Menurut data grafik di bawah ini, terlihat bahwa sejak tahun 1994 angka partisipasi kasar <sup>4</sup>(APK) SD sudah stabil mencapai angka 100 persen, sedangkan angka partisipasi sekolah<sup>5</sup> (APS) berada sedikit dibawahnya bersama dengan angka partisipasi murni<sup>6</sup> (APM).

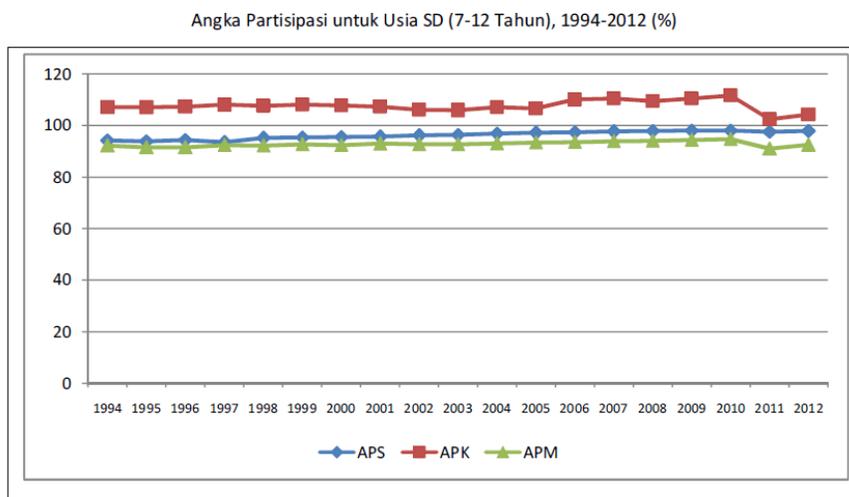
---

<sup>4</sup> Angka partisipasi kasar (APK) adalah jumlah siswa jenjang tertentu dibagi jumlah penduduk usia sekolah jenjang tersebut (7-12 tahun untuk SD, 13-15 tahun untuk SLTP dan 16-18 tahun untuk SLTA).

<sup>5</sup> Angka partisipasi sekolah (APS) adalah Persentase penduduk usia sekolah tertentu yang bersekolah (tanpa melihat jenjang sekolah apa yang ditempuhnya)

<sup>6</sup> Angka partisipasi murni (APM) adalah usia sekolah tertentu pada jenjang tertentu

Grafik 4.3. Data Angka Partisipasi Untuk Usia SD (7-12 tahun), 1994-2012



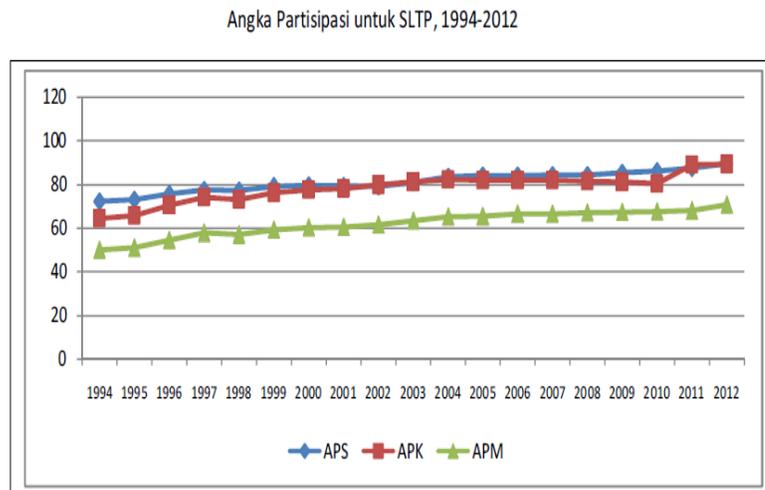
Sumber: BPS (diakses dari [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id))

Terkait dengan penggunaan APK, APS dan APM ini, Edy Priono (2014) dari Lembaga Cendekia mengatakan bahwa APK, APM meskipun masih digunakan untuk mengukur aksesibilitas anak pada jenjang pendidikan, namun APK maupun APM bukan merupakan ukuran yang baik untuk melihat akses. Karena, (1) tidak menunjukkan jumlah atau proporsi penduduk usia sekolah yang tidak bersekolah, padahal dari sisi akses hal itu yang mestinya menjadi fokus perhatian. Indikator yang secara eksplisit menunjukkan akses adalah APS. (2) APS yang masih di bawah 100 persen menunjukkan bahwa Indonesia sebenarnya belum 'selesai' dengan persoalan akses ke pendidikan SD/MI, karena banyak pihak yang terlena dengan

indikator APK (yang sudah di atas 100%). Dalam kondisi demikian, sebenarnya sulit dimengerti kalau pemerintah menganggap program wajib belajar 9 tahun sudah tuntas sejak tahun 2008.

Pada grafik di bawah ini, APS, APK maupun APM untuk SLTP sejak tahun 1994 sampai dengan 2012 belum menunjukkan angka 100%. Demikian juga pada grafik selanjutnya, APK, APS dan APM SLTA menunjukkan angka partisipasi di bawah 100%. Untuk APK SLTP tahun 2012 mencapai angka 90%, APS tahun 2012 mencapai angka 85% dan APM tahun 2012 mencapai 55%.

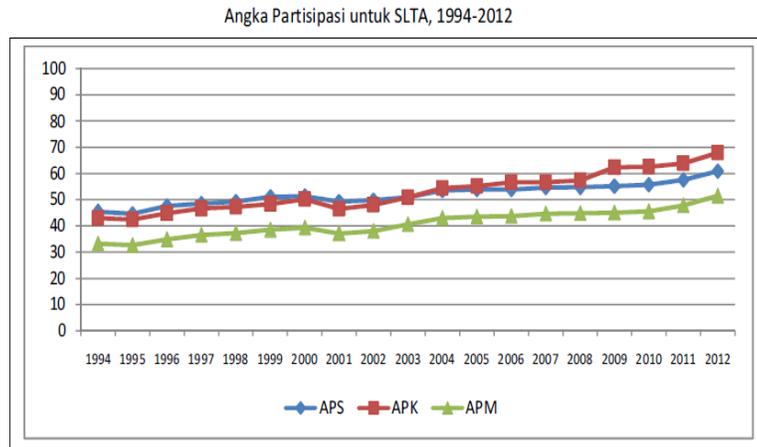
Grafik 4.4. Data Angka Partisipasi untuk SLTP, 1994-2012



Sumber: BPS (diakses dari [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id))

APK SLTA mencapai angka 70% pada tahun 2012, APM SLTA mencapai angka 40% pada tahun 2012, sedangkan APS SLTA mencapai angka 60% pada tahun 2012.

Grafik 4.5. Data Angka Partisipasi untuk SLTA, 1994-2002



Sumber: BPS (diakses dari [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id))

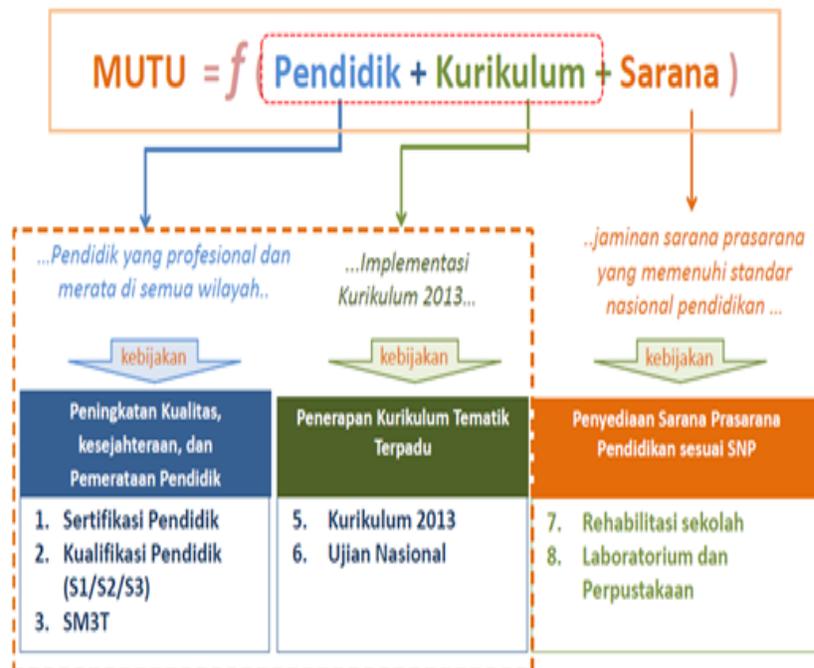
## 2. Kualitas, relevansi dan daya saing pendidikan

Secara teoritik, tujuan kunci reformasi kualitas pendidikan adalah untuk mewujudkan dampak yang signifikan terhadap peningkatan hasil belajar siswa (Suryadarma & Jones, 2013:133). Sedangkan, secara kebijakan, menurut Kemendikbud (2014) mutu pendidikan jika dirumuskan merupakan fungsi dari pendidik, kurikulum dan sarana.

Tujuan peningkatan mutu pendidik ditujukan untuk mewujudkan pendidik yang profesional dan merata disemua wilayah. Subyek kualitas, relevansi dan daya saing pendidikan adalah terkait dengan input pendidikan yaitu kualitas guru, kurikulum dan

sarana prasarana pendidikan. Kemudian, proses yang berupa proses pembelajaran dan metode pembelajaran. Output atau keluaran dari kegiatan pendidikan adalah hasil pembelajaran terhadap peningkatan kompetensi siswa.

Gambar 4.3. Rumus Mutu Pendidikan



Sumber: Kemendikbud (2014)

Kualitas pendidikan Indonesia masih dinilai buruk berdasarkan beberapa hasil tes internasional, peningkatan sumber daya yang besar pada sektor ini belum berdampak pada peningkatan kualitas pendidikan. Selain itu, masih terdapatnya ketidaksinkronan antara kemampuan yang dihasilkan oleh

sistem pendidikan dengan kebutuhan kemampuan yang diperlukan oleh dunia kerja. Hal ini menurut Emanuela di Gropello, jika tidak ditanggulangi, akan merontokan daya saing Indonesia dalam dunia internasional (Suryadarma & Jones, 2013:13).

Di banyak studi lintas negara tentang reformasi pendidikan, menemukan bahwa peranan dan kualitas guru sangat menentukan suksesnya reformasi sistem pendidikan (Suryadarma & Jones, 2013:64). Permasalahan peningkatan mutu pendidikan sekolah negeri di Indonesia adalah lebih banyak berhubungan dengan tenaga guru (Suryadarma & Jones, 2013:7). Menurut Kompas (20 Agustus 2014), Hal ini terjadi karena profesionalitas guru masih diidentikkan dengan tunjangan profesi. Guru berlomba ikut ujian sertifikasi untuk mendapatkan tunjangan, tetapi alokasinya hanya segelintir yang memanfaatkan dana itu untuk mengikuti kursus atau meningkatkan jenjang pendidikan.

Aspek lain dari persoalan guru adalah profesionalitas. Kebijakan meningkatkan profesionalitas guru, pertama-tama dilakukan dengan menaikkan remunerasi. Namun, langkah ini belum secara sistematis diikuti tahap berikutnya yang berimplikasi pada mutu dan kinerja, seperti peningkatan jenjang pendidikan

dan kualifikasi guru. Dalam hal ini, peran lembaga pendidikan tenaga kependidikan (LPTK) dinilai belum mampu mendidik calon guru yang menguasai ilmu pedagogi sekaligus bidang ilmu. Pengembangan LPTK terhambat diskriminasi, baik dari aspek anggaran maupun penilaian. Contohnya, perguruan tinggi bidang pendidikan cenderung masih dipandang sebelah mata oleh calon peserta didik dibandingkan perguruan tinggi umum (Kompas, 20 Agustus 2014).

Begitu sentralnya kualitas guru dalam reformasi sektor pendidikan, sehingga di banyak negara, alasan utama mengapa banyak reformasi sektor pendidikan gagal adalah karena tanggungjawab kunci yang harus dijalankan oleh Guru tidak dilakukan karena adanya penolakan dan juga ketidaksiapan dengan tuntutan perubahan (Suryadarma & Jones, 2013: 61). Faktanya, saat ini sebagian besar guru di sekolah disinyalir masih bertipe “guru tradisonal” yang diposisikan sebagai pembimbing, pengajar, dan pelatih yang menyiapkan peserta didik pada masa depan. Hanya sebagaian kecil guru yang bertipe guru profesional, yakni guru sebagai fasilitator yang mengondisikan suasana dan proses pembelajaran berpusat pada murid sebagaimana tuntutan kurikulum (Kompas, 20 Agustus 2014).

Hal ini sejalan dengan pendapat Edy Priyono (2014) yang mengatakan rendahnya kualitas pendidikan diduga erat kaitannya dengan kualitas guru. Mengacu pada standar yang ditetapkan oleh pemerintah, sekitar 1.3 juta atau 50 persen dari 2,7 juta guru dianggap tidak/belum layak mengajar. Kualitas guru menjadi persoalan besar, karena guru merupakan ujung tombak pelaksanaan kurikulum.

Terkait dengan pandangan di atas, Kompas (20 Agustus 2014) menyebutkan bahwa problem guru di Indonesia adalah :

“Guru sebagai ujung tombak pendidikan masih dibebani oleh sejumlah masalah. Dari struktural, yaitu politik pendidikan. Desentralisasi pendidikan yang diwarnai ketimpangan. Ketidakmerataan sebaran guru menjadi salah satu masalah struktural dunia pendidikan. Guru dalam jumlah besar terkonsentrasi di Ibukota provinsi/kabupaten dan kota-kota besar sehingga terjadi banyak kelebihan guru di daerah-daerah tersebut. Sementara sekolah-sekolah di daerah pinggiran justru kekurangan guru. Ketidakmerataan ini sulit diatasi karena kewenangan rekrutmen dan penempatan guru ada di bawah Pemerintah Kabupaten/Kota. Dampak desentralisasi pendidikan juga memunculkan fenomena politisasi guru. Guru menjadi alat politik untuk meraih suara dalam pemilihan anggota legislatif daerah atau kepala daerah. Akibatnya, sering terjadi korupsi, kolusi, dan nepotisme untuk mendapatkan kedudukan atau penempatan di institusi pendidikan daerah. Bukan rahasia lagi bahwa anggaran bidang pendidikan di daerah merupakan salah satu lahan yang cukup menggiurkan”.

Selain permasalahan guru, kualitas pendidikan juga dipengaruhi oleh kurikulum dan sarana prasarana pendidikan. Menurut

Kompas (20 Agustus 2014) : “Penerapan kurikulum 2013 juga berisiko menambah beban belajar siswa. Akibatnya bisa diduga, pelaksanaan kurikulum itu menjadi kurang efektif dan lebih terkesan menjadi semacam proyek pemerintah. Masalah kurikulum juga terkait dengan masalah di proses penyusunan kurikulum yang meliputi konten, struktur dan teknis”.

Lebih lanjut, Kompas (20 Agustus 2014) mengatakan:

“Salah satu kebijakan yang dinilai tidak berkelanjutan tampak dari dampak perubahan kurikulum pendidikan. Kesan ganti kurikulum tidak diimbangi dengan persiapan yang memadai tidak bisa dielakkan. Selama era Reformasi, terjadi tiga kali perubahan kurikulum, meliputi Rintisan Kurikulum Berbasis Kompetensi 2004, Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan 2006, dan Kurikulum 2013 tematik integratif”.

Permasalahan terkait sarana sekolah adalah mengenai formula DAK pendidikan yang digunakan untuk membiayai pembangunan fasilitas sekolah seperti laboratorim dan komputer. Di beberapa daerah, misalnya Kota Tangerang, sejak tahun 2009, menurut Kepala Bidang Pendidikan Dasar-Dinas Pendidikan Kota Tangerang (2014), pihaknya sudah tidak pernah lagi menggunakan DAK pendidikan untuk pembagunan fasilitas sekolah karena harga satuan yang ditetapkan untuk pembangunan fasilitas sekolah sudah tidak sesuai dengan harga berlaku di pasar. Sehingga dikhawatirkan, akan

menghasilkan fasilitas yang kualitasnya rendah yang pada akhirnya akan menjadi temuan BPK maupun KPK. Pembangunan fasilitas sekolah negeri sepenuhnya menggunakan dana APBD.

Sebaliknya di beberapa daerah seperti di Dinas Pendidikan Sumatera Selatan, Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga Kota Palembang dan Dinas Pendidikan Kabupaten Ogan Ilir, DAK Pendidikan terus dicairkan karena untuk pembangunan fasilitas sekolah. Selain itu, pihaknya juga melibatkan perusahaan swasta nasional untuk pembangunan tersebut sebagai bentuk CSR (Corporate Social Responsibility) dari perusahaan dimaksud.

Permasalahan rehabilitasi sekolah di daerah juga terjadi masalah, misalnya di Tangerang, APBD hanya digunakan untuk merehab sekolah negeri sedangkan sekolah di bawah Kementerian Agama seperti Madrasah tidak mendapat bantuan rehabilitasi. Alasannya menurut Kepala Bidang Pendidikan Dasar-Dinas Pendidikan Kota Tangerang (2014), karena kebijakan tidak mendeskresikan APBD untuk melakukannya. Sebaliknya di Provinsi Sumatera Utara, maupun Provinsi DIY termasuk kabupaten/kota di wilayahnya, bantuan rehabilitasi sekolah diberikan kepada semua jenis satuan pendidikan baik

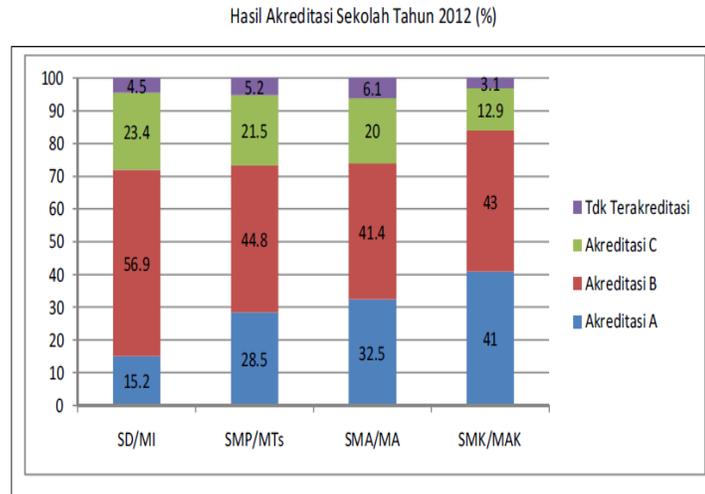
dibawah naungan Dinas Pendidikan maupun dibawah Kanwil. Agama setempat. Alasannya, semua sekolah merupakan 'anak' dari Dinas Pendidikan tanpa kecuali.

Masalah persepsi kepala daerah dalam menerjemahkan kebijakan yang sama akan menghasilkan kebijakan pelaksana yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Sehingga akan menghasilkan dampak kebijakan yang berbeda pula. Hal ini seperti dalam kebijakan tentang rayonisasi sekolah pun, akan berbeda satu dengan lainnya yang menyangkut kuota bagi siswa yang berasal dari luar wilayah administrasi sekolah tersebut. Ada yang memberikan kesempatan yang sama berdasarkan tes sekolah dan syarat administrasi dan akademik lainnya, ada yang semata-mata berdasarkan syarat seperti disebutkan sebelumnya ditambah ketentuan domisili tertentu.

Permasalahan kualitas pendidikan juga terkait dengan jumlah akreditasi sekolah-sekolah dan pencapaian standar pendidikan, baik standar pelayanan minimal (SPM), maupun standar pendidikan nasional (SPN) bahkan internasional melalui ISO. Menurut data temuan lapangan, diketahui hampir semua sekolah SD maupun SLTP di lokus kajian telah mencapai SPM pendidikan dasar, dan sedang menuju pencapaian SPN, dan

hanya sedikit yang memperoleh ISO, misalnya sekolah-sekolah yang ada di Kota Denpasar.

Grafik. 4.6. Data Hasil Akreditasi Sekolah Tahun 2012



Sumber: Detik News, 26 Desember 2012, "Indonesia Masih Lemah dalam Mutu Pendidikan dan Kualitas Lulusan" - diolah

Jika data di atas menunjukkan hanya sedikit sekolah yang berakreditasi baik yaitu B dan sangat baik A, selebihnya adalah akreditasi C atau bahkan tidak terakreditasi. Namun di Kota Denpasar terdapat beberapa sekolah yang sudah mempunyai standar mutu internasional.

#### Box 4.8

#### Sekolah Berstandar Internasional (ISO) di Kota Denpasar

##### SEKOLAH BERSTANDAR MANAJEMEN MUTU ISO 9001:2008

- SMKN 1 DENPASAR
- SMKN 2 DENPASAR
- SMKN 3 DENPASAR
- SMKN 4 DENPASAR
- SMKN 5 DENPASAR
- SMAN 1 DENPASAR
- SMAN 3 DENPASAR
- SMAN 4 DENPASAR
- SMAN 5 DENPASAR
- SMK PGRI 1 DENPASAR
- SMK PGRI 3 DENPASAR
- SMK PGRI 4 DENPASAR
- SMK HARAPAN PARIWISATA
- SMK TI BALI GLOBAL
- SMPN 1 DENPASAR
- SMPN 3 DENPASAR

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Denpasar (2014)

Di Kota Denpasar setiap sekolah dibentuk berdasarkan *branding* tertentu untuk meningkat relevansi pendidikan yang bukan saja diarahkan pada kebutuhan pasar kerja tetapi juga membangun banyak wirausahawan baru setiap tahun yang dimulai sejak bangku SLTA. Alur pelayanan pendidikan pun diarahkan pada pencapaian visi dan misi pendidikan melibatkan partisipasi aktif dari masyarakat, swasta dan pemerintah.

Gambar 4.4. Alur Pikir Penyelenggaraan Pelayanan Pendidikan di Kota Denpasar



Sumber: Dinas Pendidikan Kota Denpasar (2014)

Selain beberapa hal yang disebutkan di atas terkait relevansi, mutu pendidikan dan daya saing pendidikan, unsur kualitas pendidikan lain yang menjadi elemen penting reformasi pendidikan adalah hasil pembelajaran anak didik. Menurut Suryadharma dan Jones (2013: 133), tujuan kunci reformasi kualitas pendidikan adalah untuk mewujudkan dampak yang signifikan terhadap peningkatan hasil belajar.

Bank Dunia (2014) mengatakan bahwa:

*“Kalau berkaitan dengan kualitas, sampai saat ini yang bisa diukur hanya dari Ujian Nasional (UN), walaupun datanya ini sebenarnya masih bermasalah. Untuk mensiasati ini, kita*

*melakukan analisisnya dengan menggunakan rata-rata dalam jangka waktu beberapa tahun. Kita ada studi komparasi jam belajar dengan negara lain, kita memang masih rendah dalam kualitas maupun input pendidikannya”.*

Selain UN, menurut Suryadharma dan Jones:

*“Salah satu indikator untuk mengukur dampak hasil belajar terhadap kemampuan siswa adalah murid-murid di Indonesia selain diujikan lewat ujian sekolah dan ujian nasional, juga diikutsertakan secara berkala untuk mengikuti ujian-ujian kemampuan dasar dengan standar internasional seperti the Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS), the progress in International reading literacy study (PIRLS) and the programme for International Students Assessment (PISA). Hal ini menjadi penting untuk mengetahui kualitas hasil belajar secara acak kepada anak-anak Indonesia jika diujikan dengan menggunakan ujian standar internasional (Suryadarma & Jones, 2013: 41-42)”.*

Hasil penelitian yang dilakukan Bank Dunia<sup>7</sup> (2012), menggambarkan pendidikan menengah Indonesia dari 3 sudut pandang yaitu (1) seberapa baik pendidikan menengah di Indonesia dalam mempersiapkan kaum muda dalam masa transisi? Apa outcome dari pendidikan menengah? Apakah ada akses pendidikan yang sama?; (2) Bagaimana pendidikan menengah di Indonesia bersiap dalam memenuhi janjinya? Apakah pendidikan menengah memiliki kecukupan sumber

---

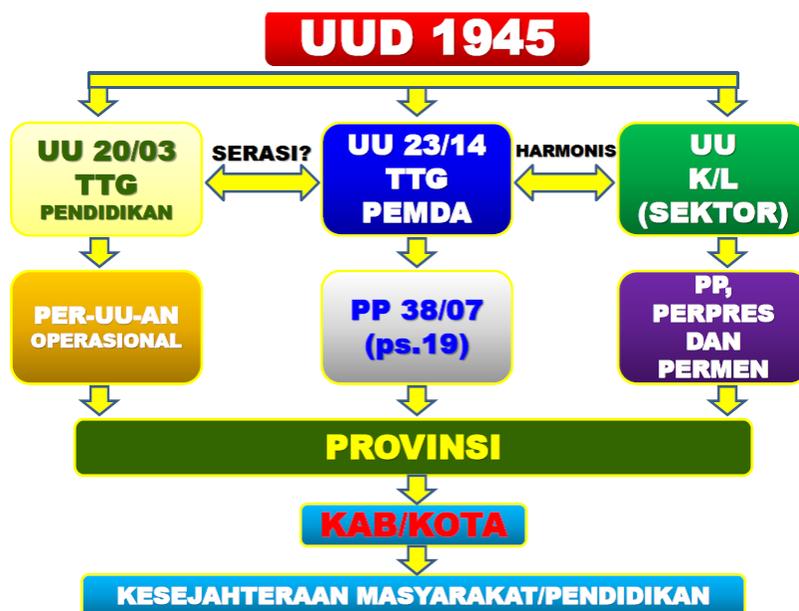
<sup>7</sup> Indonesia: Preparing Indonesian Youth for Transition Issues and Policy Agenda for Senior Secondary Education, World Bank – Human Development Division in East Asia and Pacific Region, Jakarta 2012

daya dan input? Bagaimana sistemnya disiapkan? Apakah mekanisme penjaminan kualitasnya efektif? Apakah sistem pembiayaannya memadai?

## 2. Kemendagri: Permasalahan Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah Menurut Perspektif Desentralisasi

Dalam melihat permasalahan pendidikan dalam hubungannya dengan perspektif desentralisasi, perlu dilihat pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah serta konstruksi dari kebijakan yang mengaturnya, seperti yang digambarkan pada gambar di bawah ini.

Gambar 4. 5. Struktur Perundangan dan Pembagian Urusan



Pelayanan Pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh Kabupaten dan Kota, mengacu dan beririsan pada beberapa peraturan perundangan seperti Undang-Undang No. 20 tahun 2003 tentang

pendidikan, Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemda serta peraturan pelaksanaan lainnya seperti PP No. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten dan Kota. Selain struktur perundangan yang saling beririsan, analisis permasalahan pendidikan dasar dan menengah di daerah juga perlu memperhatikan struktur pembagian urusan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, seperti yang digambarkan berikut ini. Dalam gambar dimaksud disebutkan bahwa pendidikan merupakan urusan wajib pelayanan dasar yang sifatnya konkuren dilakukan bersama-sama dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten dan Kota.

Gambar 4.6. Struktur Urusan Pemerintahan dalam UU No. 23 tahun 2014



Hasil identifikasi permasalahan pendidikan dasar dan menengah menurut perspektif desentralisasi yang dilakukan oleh Kemendagri terkait menurut Direktur Urusan Pemerintahan I-Kemendagri (2014) adalah terdiri atas:

**a. Aspek Keuangan**

1. Biaya pendidikan wajib belajar 9 tahun mengalami kendala dalam penganggaran
2. Biaya pendidikan menengah masih belum terjangkau oleh semua lapisan masyarakat

3. Masih belum optimal koordinasi antar lembaga yang menangani anggaran pendidikan dengan pengelolaan satuan pendidikan menengah dan tinggi
4. Anggaran APBD Kab/Kota kurang/minim karena kemampuan daerah
5. Terbatasnya anggaran untuk mengcover guru yang lulus sertifikasi

**b. Aspek Sarana Prasarana**

1. Masih terbatasnya sarana prasarana pendidikan terutama di daerah kepulauan perbatasan, terisolir, tertinggal dan pemekaran serta pedalaman
2. Belum terpenuhinya standar sarana dan prasarana pembelajaran
3. Masih jauh jarak antara sekolah dengan tempat tinggal masyarakat
4. Penyebaran sekolah menengah belum merata
5. Masih banyak fasilitas gedung yang perlu direhabilitasi seperti ruang perpustakaan, laboratorium, ruang UKS, serta rumah dinas kepala sekolah/guru/penjaga sekolah
6. Masih kurang sarana prasarana penunjang sebagai kebutuhan khusus pada sekolah-sekolah program Pendidikan Luar Biasa yang menyediakan pendidikan inklusi

7. Terbatasnya jumlah lembaga PAUD
8. Belum Optimalnya jumlah satuan pendidikan khusus di Kab/Kota

**c. Aspek Sumber Daya Manusia**

1. Belum meratanya penyebaran guru di seluruh Kab/Kota berdampak pada terbatasnya tenaga guru di daerah tertinggal, terpencil, perbatasan dan kepulauan
2. Masih banyaknya jumlah guru yang belum memenuhi kualifikasi pendidikan S1/D4 mengakibatkan minimnya guru tabf nebdapatkan sertifikasi tenaga pendidik
3. Minimnya peningkatan mutu tenaga pendidik dan tenaga kependidikan dan belum optimalnya pengembangan mutu dan kualitas program diklat bagi pendidik dan tenaga pendidik untuk memenuhi standarisasi kompetensi yang disebabkan oleh banyaknya guru yang belum sesuai proses pengajarannya dengan plafon kebutuhan
4. Masih terbatasnya guru olahraga tetap (PNS) pada masing-masing sekolah
5. Masih terbatasnya tenaga dalam Program Pendidikan Non Formal belum meratanya penyebaran guru di seluruh Kab/kotaberdampak pada terbatasnya tenaga guru di daerah tertinggal, terpencil, perbatasan dan kepulauan

6. Masih banyaknya jumlah guru yang belum memenuhi kualifikasi pendidikan S1/D4 mengakibatkan minimnya guru yang mendapatkan sertifikasi tenaga pendidik.
7. Minimnya peningkatan mutu tenaga pendidik dan tenaga kependidikan dan belum optimalnya pengembangan mutu dan kualitas program diklat bagi pendidik dan tenaga pendidik untuk memenuhi standarisasi kompetensi yang disebabkan oleh banyaknya guru yang belum sesuai proses pengajarannya dengan plafon kebutuhan

**d. Aspek Satuan Pendidikan**

1. Masih banyak desa yang belum memiliki lembaga PAUD, akibatnya banyak usia dini tidak tertampung dalam lembaga PAUD
2. Program Pendidikan Menengah dan Tinggi belum merata
3. Masih terbatasnya Program Pendidikan Non Formal
4. Belum sinkronya materi kurikulum dengan kebutuhan pasar tenaga kerja
5. Keterbatasan jumlah lembaga PAUD
6. Minimnya jumlah satuan pendidikan khusus di Kab/Kota
7. Belum mantapnya penerapan manajemen berbasis sekolah sebagai bentuk manajemen desentralisasi pendidikan

**e. Aspek Pendidikan**

1. Masih belum optimalnya sosialisasi dan Monev Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan di daerah
2. Masih belum terpadu antara Perencanaan program dan penganggaran
3. Pelaksanaan Wajib Belajar 9 tahun mengalami kendala, diantaranya karena :
4. Apresiasi orang tua renda
5. Siswa cenderung mencari kerja sebagai buruh atau pembantu rumah tangga
6. Masih rendahnya kesadaran orang tua yang memiliki anak luar biasa untuk di sekolahkan di lembaga SLB dan Program Manajemen Pelayanan Pendidikan
7. Belum Efektifnya pengendalian dan supervisi dari posisi Kab/Kota sebagai daerah otonom

**f. Aspek Standarisasi**

1. Belum optimalnya penerapan sistem manajemen mutu pendidikan berbasis ISO dan Peningkatan mutu, relevansi dan daya saing pendidikan yang mencakup:
2. Belum terpenuhinya standar nasional pendidikan pada semua jenjang, jalur dan jenis pendidikan

3. Belum mantapnya links and match antara dunia pendidikan dan dunia usaha/industri
4. Masih kurang penggunaan media informasi dan teknologi (IT) untuk mendukung peningkatan proses pembelajaran
5. Masih banyak guru profesional yang belum memiliki sertifikat
6. Belum optimalnya kegiatan sosialisasi undang-undang guru dan sertifikasi TK, SD, SMP, SMA/SMK
7. Belum optimal pelaksanaan kegiatan peningkatan kualifikasi bagi pendidik/guru SD untuk memenuhi standar kualifikasi (lanjutan dan baru).

### **3. Pakar Pendidikan: Permasalahan Reformasi Birokrasi Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah**

Hasil eksperts panel dengan pakar pendidikan Bank Dunia selama dua kali tatap muka dan beberapa kali masukan yang diberikan melalui masukan tertulis, berhasil mengidentifikasi permasalahan reformasi birokrasi pendidikan dasar dan menengah ke dalam beberapa dimensi yang menentukan kualitas pendidikan. Beberapa permasalahan pendidikan tersebut digambarkan sebagai berikut.

Gambar 4.7  
Permasalahan dalam reformasi birokrasi sektor pendidikan



a. Kebijakan

Terdapat inkonsistensi kebijakan. Akibatnya terjadi interpretasi ganda, konflik regulasi, tidak berjalannya program dan ketidaksesuaian pelaksanaan dengan aturannya. Permasalahan regulasi yang tumpang tindih di daerah, menurut Analisis Organisasi dan SDM Kemendikbud (2014), pihaknya selalu mengundang instansi terkait untuk rapat bersama, tapi seringkali tidak diindahkan oleh instansi yang diundang, misalnya Kemendagri seringkali sulit datang kalau diundang

terkait implementasi kebijakan pendidikan di daerah dan apa yang harus direviu dan diperbaiki. Contohnya dalam penyusunan SPM Pendidikan Menengah, pihak telah beberapa kali mengundang Kemendagri dalam rapat-rapat, namun seringkali tidak hadir atau diwakilkan oleh pejabat yang tidak dapat mengambil keputusan.

Namun demikian, terkait dengan implementasi kebijakan pendidikan di daerah, Direktur Urusan Pemerintahan I-Dirjen. Otda-Kemendagri (2014) mengatakan bahwa perlu dilihat sejauhmana SPM di bidang pendidikan di jalan di daerah dan sejauhmana fasilitator instansi pusat membantu pelaksanaannya di daerah.

Selain itu, khusus kebijakan pendidikan dasar dan menengah terdapat terdapat inkonsistensi dalam hal struktur program, substansi program, esensi program dan kriteria keberhasilannya. Sehingga perlu dikaji ulang. Hasil temuan lapangan memperlihatkan bahwa rata-rata Pemda sudah memiliki Renstra Pendidikan, namun belum semua punya perda tentang pendidikan. Substansi kebijakan sertifikasi guru pun perlu diformulasi ulang terkait reward dan punishment atas capaian kinerja guru yang berdampak pada keberlanjutan sertifikasi guru, termasuk re-formulasi aspek pengembangan

kompetensi guru (kewajiban 10% dari tunjangan yang diterima), harus bersifat mengikat dan harus dibuktikan secara aktual sebagai kredit capaian kinerja. Selain itu, masih ada tumpang tindih kebijakan, misalnya kebijakan tentang otonomi daerah dengan kebijakan kebijakan penganggaran maupun PP No. 37 Tahun 2008, PP 41 Tahun 2007. Selain itu adanya tarik menarik kewenangan penyelenggaraan pendidikan dasar dan pendidikan menengah antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten dan Kota akibat alokasi anggaran pendidikan 20%. Pemerintah Provinsi ingin juga menyelenggarakan pendidikan dasar dan pendidikan menengah karena memiliki anggaran yang besar, sedangkan kab/kota memang sudah dimandatkan dalam kebijakan tetapi memiliki anggaran yang terbatas. Permasalahan lainnya adalah perlunya segera reformulasi kebijakan dana dekonsentrasi dan reformulasi isi kebijakan dan formula perhitungan dana dekonsentrasi dan DAK untuk Pendidikan. Penataan isi kebijakan tentang pengadaan dan distribusi guru pun harus dilakukan baik secara geografis maupun menurut kebutuhan kompetensi pendidikan di suatu daerah. Reformulasi isi kebijakan tentang anggaran pendidikan 20% dari APBN dan APBD pun menjadi hal yang perlu dilakukan dalam rangka

Efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas penggunaan anggaran pendidikan 20% pada Kemendikbud, Dinas Pendidikan dan Sekolah.

b. Manajemen

1. SDM

Distribusi guru secara geografis lebih terkonsentrasi di daerah perkotaan; Masih terdapatnya politisasi kepala sekolah dan guru oleh Kepala Daerah; Pola karir kepala sekolah dan pengawas sekolah belum jelas; Kurangnya pelatihan untuk peningkatan kemampuan Guru, dan tenaga administrasi pada dinas dan sekolah; Sertifikasi guru baru sebatas peningkatan kompetensi prosedural belum substansional; Masih terjadinya birokratisasi guru.

Menurut Suryahadi and Sambodho (Suryadarma & Jones, 2013:8), kenaikan gaji guru tidak terlihat meningkatkan kemampuan murid dalam belajar atau mengurangi angka ketidakhadiran (absen) guru di kelas. Bjork, mengatakan pola pikir guru harus dirubah bukan lagi sebagai penerima perintah tetapi sebagai pemimpin perubahan karena profesionalisme mereka dalam mengajar. Hal ini dapat diinisiasi melalui metode evaluasi kinerja guru yang menggunakan ukuran performanya dalam melakukan

proses belajar mengajar. Meskipun metode ini harus segera dielaborasi dalam diklat prajabatan guru yang berbeda dengan materi diklat prajabatan PNS umum lainnya serta program pengembangan kompetensi guru yang memberikan mereka bekal untuk dapat melakukan transfer ilmu secara mandiri dan inovatif. Reformasi seperti ini akan memang akan sulit dilakukan, namun akan sangat membantu pemerintah jika ingin melakukan reformasi sektor pendidikan melalui cara ini (Suryadarma & Jones, 2013:8).

## 2. Ketatalaksanaan

Kompetensi pengadministrasian dana BOS, dana hibah maupun dekon dan DAK masih kurang baik di Dinas Pendidikan maupun sekolah-sekolah; Pengurusan sertifikasi guru belum terintegrasi dengan sistem administrasi sekolah; Disintegrasi sistem pengembangan guru umum dengan guru agama termasuk pengadministrasiannya; Banyak Dinas maupun sekolah yang belum mempunyai SOP terkait administrasi akademik dan keuangan.

Menurut para pakar, selain permasalahan guru, sekolah-sekolah di Indonesia juga mengalami masalah dalam hal

ketidakmampuan pengelolaan sekolah. Hal ini dibuktikan oleh banyaknya guru dan kepala sekolah yang ditahan karena kasus korupsi (KOMPAS, 32 Agustus 2012). Permasalahan ini tidak hanya terbatas pada korupsi, sejumlah laporan juga menyebutkan buruknya pemeliharaan gedung dan fasilitas sekolah.

### 3. Kelembagaan

Nomenklatur Dinas yang belum sesuai dengan Nomenklatur pada Kemendikbud, berdampak pada anggaran DAK; Perlu perampingan kelembagaan Dinas di Provinsi dan Kemendikbud yang fungsi dan kewenangannya sudah tidak ada lagi; Struktur organisasi sekolah harus disesuaikan dengan penambahan fungsi pengelolaan administrasi dana BOS dan dana pendampingan lainnya dari Prov/Kab/Kota.

### 4. Anggaran

Anggaran pendidikan 20% masih banyak terpusat pada Kemendikbud dan Provinsi; Efisiensi dan akuntabilitas anggaran pendidikan 20% belum banyak terlihat dalam kaitannya dengan mutu pendidikan. Pembagian belanja menurut program menunjukkan sulitnya menganalisis kualitas pengeluaran; Hampir seluruh sumber daya tertuju pada sekolah, guru atau siswa. Hanya sebagian kecil

dialokasikan untuk pengelolaan sistem; Sekolah-sekolah mempunyai peran yang terbatas dalam menentukan sumber daya atau anggaran yang akan digunakan. Peningkatan anggaran pendidikan secara nyata telah meningkatkan pendanaan pendidikan di seluruh Indonesia. Namun hal ini tidak berbanding lurus dengan kualitas hasil belajar siswa. Saran kebijakan untuk bagian ini adalah bukan saja mengenai proporsi anggaran untuk pendidikan yang penting, tapi adalah bagaimana menggunakan uang tersebut dengan lebih tepat sasaran (Suryadarma & Jones, 2013: 49-50).

Lebih dari setengah anggaran pendidikan dalam APBN ditransfer ke daerah, namun sebagian besar digunakan untuk membayar gaji dan tunjangan guru. Guru-guru bersertifikasi saat ini menerima penghasilan dua kali lipat dibanding guru-guru yang belum bersertifikasi, tapi pada kenyataannya kinerja guru bersertifikasi tidak lebih baik dibandingkan guru tanpa sertifikasi, atau dengan kata lain sertifikasi tidak menjamin kualitas dari guru pendidikan (Suryadarma & Jones, 2013: 48). Lebih jauh Artha dkk (2008 dalam Suryadarma & Jones, 2013: 48) mengatakan bahwa peningkatan belanja pendidikan pada tingkat SMP

berkorelasi negatif dengan peningkatan hasil ujian nasional siswa SMP.

Tabel 4.2. Masalah Manajemen Pendidikan

<b>SDM</b>	<b>Ketatalaksanaan</b>	<b>Kelembagaan</b>	<b>Anggaran</b>
Distribusi guru secara geografis lebih terkonsentrasi di daerah perkotaan	Kompetensi pengadministrasian dana BOS, hibah, dana Dekon maupun DAK masih kurang baik di Dinas Pendidikan maupun sekolah-sekolah	Nomenklatur Dinas Pendidikan belum sesuai dengan nomenklatur pada Kemendikbud, berdampak pada anggaran DAK	Anggaran pendidikan 20% masih banyak terpusat pada Kemendikbud dan Dinas Pendidikan Provinsi
Politisasi kepala sekolah	Pengurusan sertifikasi guru belum terintegrasi dengan sistem administrasi sekolah	Perlu perampingan kelembagaan di Dinas Provinsi dan Kemendikbud yang sebagian fungsinya telah dilimpahkan kepada kabupaten dan kota	Efisiensi dana akuntabilitas anggaran pendidikan 20% belum terlihat dalam hubungannya dengan mutu pendidikan
Pola karir kepala sekolah dan pengawas sekolah belum jelas	Disintegrasi sistem pengembangan guru umum dengan guru agama termasuk pengadministrasiannya	Struktur sekolah harus disesuaikan dengan kebutuhan akan tenaga fungsional pengelola dana BOS, dana hibah, DAK, Dana Dekon dan penatausahaan keuangan lainnya	Pembagian belanja menurut program menunjukkan sulitnya menganalisis kualitas pengeluaran
Kurangnya pelatihan untuk peningkatan kemampuan guru, dan	Banyak sekolah maupun Dinas Pendidikan yang belum memiliki SOP terkait administrasi		Hampir seluruh sumber daya tertuju pada sekolah, guru

tenaga administrasi sekolah dan dinas	akademik dan keuangan		atau siswa, hanya sedikit dialokasikan pada pengelolaan sistem
Sertifikasi guru baru sebatas peningkatan kompetensi prosedural dan belum substansial			Sekolah-sekolah mempunyai peran yang terbatas dalam menentukan sumber daya atau anggaran yang akan digunakan
Birokratisasi guru			

### c. Administrasi Akademik

#### 1. Kurikulum

Penguasaan ICT bagi guru-guru untuk mendukung implementasi kurikulum 2013 masih menjadi permasalahan; Bahan ajar terkait kurikulum baru (2013) belum tersedia; Sering bergantinya kurikulum menandakan belum mapannya sistem pendidikan nasional.

#### 2. Standar Pendidikan

Rata-rata Provinsi/Kab/Kota baru mencapai standar pendidikan dasar dan belum standar pendidikan nasional apalagi internasional (ISO); Banyak sekolah yang belum terakreditasi

### 3. Buku Pelajaran

Pengadaan buku pelajaran 2013 mengalami keterlambatan karena proses pengadaan barang dan jasa di Kemendikbud; Pengadaan buku pelajaran 2013 mengalami keterlambatan karena proses di Kemendikbud; Banyak sekolah dan siswa yang menggunakan buku lain selain produksi Kemendikbud untuk memperlancar kegiatan belajar mengajar

#### d. Partisipasi

##### 1. Orang tua

Partisipasi ortu masih terhambat faktor ekonomi dan budaya, terutama yang berstatus sosial ekonomi lemah. Dalam fungsi monitoring dan evaluasi, peran kepala sekolah dan bendahara sekolah itu masih dominan, sedangkan peran orang tua itu minim.

##### 2. Swasta

Peran swasta dalam memberikan layanan pendidikan sudah banyak dilibatkan dalam bentuk: *Corporate Social Responsibility* (CSR); Aliansi strategis pendidikan dan penyedia layanan pendidikan swasta baik pendidikan reguler maupun vokasi.

### 3. Komite Sekolah

Peran komite sekolah masih belum independen dan kuat dalam mengawasi akuntabilitas pelayanan pendidikan. Menurut Al-Samarai dan Cerdan-Infantes, peran komite sekolah cenderung berifat pasif dalam proses pengambilan keputusan dan pengawasan. Peran komite sekolah lebih didominasi oleh kepala sekolah dan para guru. Sejauh ini upaya untuk memperkuat peran komite sekolah belum berhasil. Keengganan masyarakat untuk berperan aktif dalam komite sekolah disebabkan oleh alasan kebiasaan atau budaya, karena memandang guru dan kepala sekolah memiliki pendidikan dan pengetahuan yang lebih tinggi umumnya dibandingkan dengan kebanyakan pendidikan orang tua murid (Suryadarma & Jones, 2013:8).

### 4. Dewan Pendidikan

Peran dewan pendidikan masih belum independen dan kuat dalam mengawasi akuntabilitas pelayanan pendidikan.

### 5. *Civil Society Organization* (CSO)

CSO masih kurang dilibatkan dalam proses pengawasan pelayanan pendidikan yang bersih dari KKN. Hanya di beberapa daerah ditemui CSO yang memiliki kepedulian yang tinggi dengan dunia pendidikan dan berperan sebagai

“watch dog-nya” layanan pendidikan, seperti CSO yang ada di Yogyakarta.

e. Integritas

Akuntabilitas baru dalam taraf akuntabilitas administratif dan belum pada tahap belum akuntabilitas terhadap stakeholders; Belum adanya sistem kode etik yang menjamin terselenggaranya pelayanan pendidikan yang bebas KKN; Belum dipahaminya gratifikasi sebagai bagian dari korupsi: Praktik memberikan amplop atau hadiah setelah sertifikasi guru atau kenaikan kelas; Integritas penyelenggaraan dan hasil UN masih dipertanyakan.

**C. Tantangan Reformasi Birokrasi Sektor Pendidikan (Content dan Context)**

Pembahasan pada bagian ini akan memfokuskan pada tantangan reformasi pendidikan dilihat dari aspek content (isi kebijakan pendidikan dan isi kebijakan reformasi birokrasi) dan context kebijakan. Reformasi birokrasi sektor pendidikan tidak saja melihat reformasi substansi pendidikan tetapi juga implementasi kebijakan reformasi birokrasi pada instansi yang menggerakkan reformasi pendidikan yaitu Kemendikbud.

**1. Program Reformasi Birokrasi Kemenpan dan RB**

RPJMN kedua 2010-2014 telah menetapkan program reformasi birokrasi sebagai agenda prioritas nasional. Sebagai tindaklanjut dari

RPJMN tersebut, Pemerintah kemudian menerbitkan Perpres No 81 tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi. Dengan diterbitkannya kebijakan tentang grand design RB merupakan wujud komitmen dan konsistensi Pemerintah SBY dalam menjalankan program RB. Pada masa pemerintahannya yang pertama (2004-2009), Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono telah melakukan reformasi birokrasi pada beberapa instansi utama yang dianggap prioritas dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dari KKN, yaitu Kementerian Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung (2007-2008).

Pendekatan reformasi birokrasi yang digunakan pada saat itu adalah terutama diarahkan pada perubahan kelembagaan, sumber daya manusia, tatalaksana dan budaya organisasi dan regulasi/deregulasi. Sedangkan pendekatan reformasi birokrasi dalam Perpres No. 81 Tahun 2010 lebih bersifat nasional dan instansional, yang meliputi tidak saja instansi kunci seperti pada program RB gelombang pertama (2007-2008), tetapi melibatkan seluruh Kementerian, Lembaga Non Kementerian dan Pemerintah Daerah diwajibkan melaksanakan reformasi. Selain itu, Perpres No. 81 Tahun 2010 memiliki pendekatan yang lebih komprehensif dengan menitik beratkan pada delapan area perubahan yaitu organisasi, ketatalaksanaan, peraturan perundangan,

sumber daya manusia, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan, pengawasan, dan pola pikir (mind set) dan budaya kerja (culture set).

Kebijakan Grand Design Reformasi Birokrasi (GDRB) diletakan pada pemikiran bahwa reformasi birokrasi (RB) merupakan proses perubahan yang bersifat jangka panjang, dilakukan secara sistematis dan terus menerus yang melibatkan seluruh birokrasi pemerintah baik pusat maupun daerah.

Visi RB yang ingin dicapai dengan dilakukannya RB secara nasional dan instansional adalah “terwujudnya pemerintahan kelas dunia”. Adapun yang dimaksud pemerintah kelas dunia disini adalah “pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi yang mampu menyelenggarakan pelayanan prima kepada masyarakat”. Untuk mencapai visi tersebut, Kebijakan GDRB menetapkan ada tiga sasaran yang hendak dicapai yaitu penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme; kualitas pelayanan publik dan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi.

Dalam pidato Kenegaraan tahun 2010, permasalahan otonomi daerah disebutkan sebagai salah satu agenda RB. Pemerintah daerah untuk pertama kali masuk menjadi obyek reformasi. Otonomi daerah merupakan sarana untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat melalui perbaikan pelayanan publik dan peningkatan daya saing daerah.

GDRB disamping bersifat komprehensif juga dilaksanakan dengan perangkat yang lebih lengkap dibanding pendekatan reformasi sebelum. Untuk tahap 1 2010-2014 Kemenpan dan RB telah menyusun kebijakan tentang Road Map Reformasi Birokrasi (RMRB) melalui Permenpan dan RB No. 20 tahun 2010 tentang Roadmap Reformasi Birokrasi. Disamping itu berbagai pedoman telah dilaksanakan untuk memberikan panduan kepada Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan RB. Hingga 2014 yang sudah melaksanakan RB dan mendapatkan tunjangan kinerja mencapai 63 K/L dan 77 Pemerintah Daerah tercatat telah melaksanakan RB .

## **2. Reformasi Birokrasi di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan**

Reformasi birokrasi di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) yang telah dilakukan sejak Tahun 2011 memiliki tujuan membenahan ke dalam internal birokrasi Kemendikbud maupun perbaikan terhadap layanan pendidikan kepada para pemangku kepentingan pendidikan.

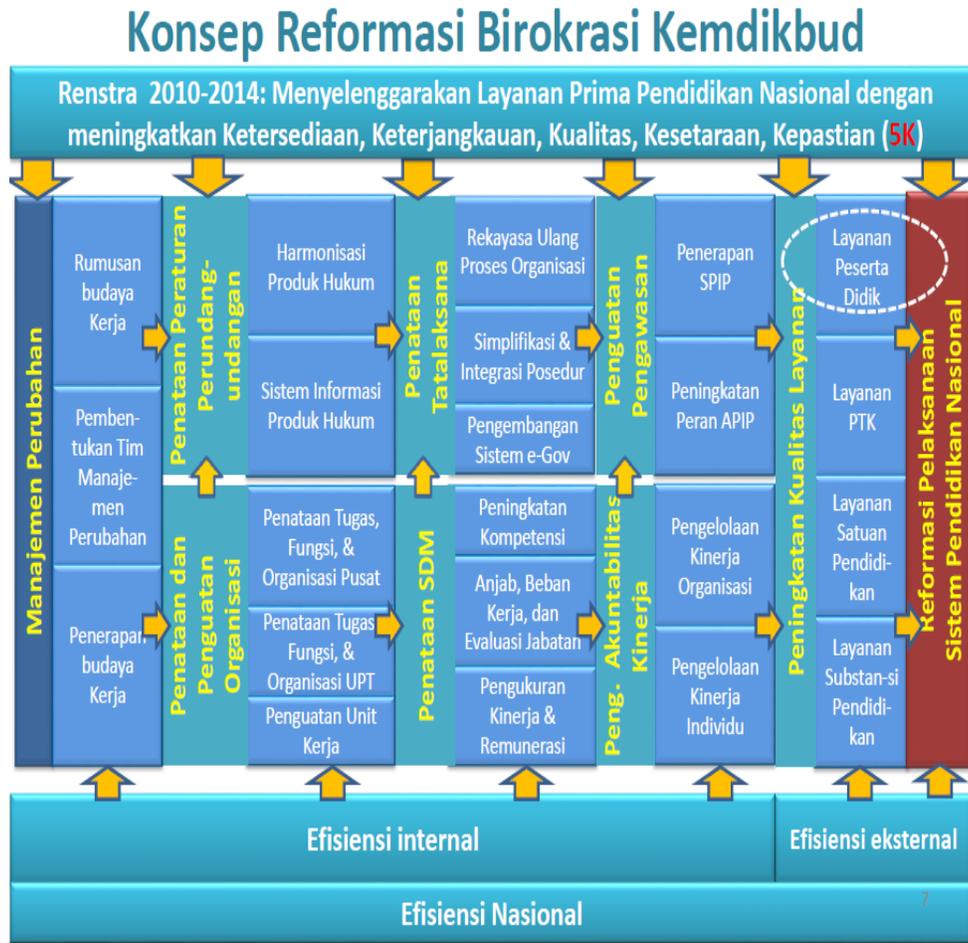
### **a. Reformasi Birokrasi Internal Kemendikbud**

Pembahasan mengenai program RB internal Kemendikbud adalah mengenai bagaimana program RB yang dilakukan pada 8 (delapan) area perubahan sesuai dengan amanat Perpres Nomor 81 Tahun 2010

ttg Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025 dan Permenegpan & Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 ttg Road Map Reformasi Birokrasi 2010 – 2015 dilakukan di Kemendikbud. Yang menjadi inti pembahasan ini adalah bagaimana content kebijakan RB dijalankan dan bagaimana perbaikan dilakukan dan hasil apa yang telah diperoleh dengan adanya RB internal Kemendikbud.

Berdasarkan data dari roadmap RB Kemendikbud dan hasil wawancara dengan Sekjend Kemendikbud, dalam implementasi kebijakan reformasi birokrasi internal di Kemendikbud 8 (delapan) area perubahan dilakukan dengan:

Gambar 4.8. Konsep Reformasi Birokrasi Kemendikbud



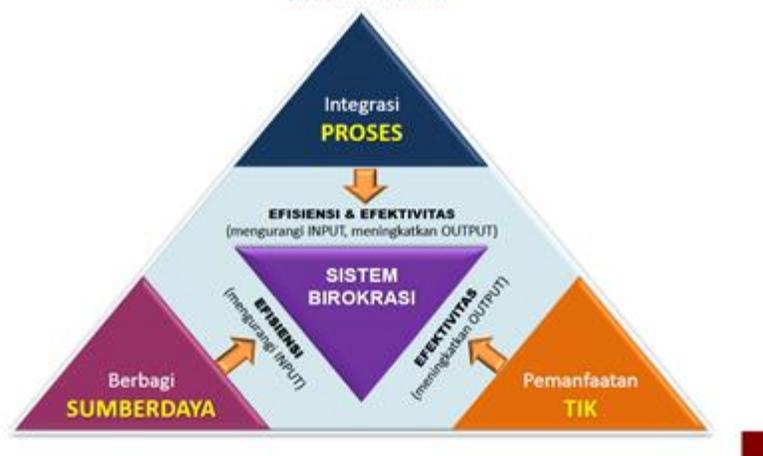
Sumber: Kemendikbud, 2014

### 1. Manajemen Perubahan

Dalam melakukan manajemen perubahan di internal Kemendikbud, pertama-tama dibentuk RB internal Kemendikbud yang dipimpin oleh Menteri, dan didalamnya berisi anggota tim lintas eselon I. Selain itu dibentuk pula tim manajemen perubahan Kemendikbud yang dipimpin oleh Kepala Pusat Informasi dan Humas.

Gambar 4.9.  
Arahan Strategis Program RB Kemendikbud

Semua unit organisasi menerapkan prinsip berbagi sumberdaya, integrasi proses, dan pemanfaatan TIK



Sumber: Kemendikbud, 2014

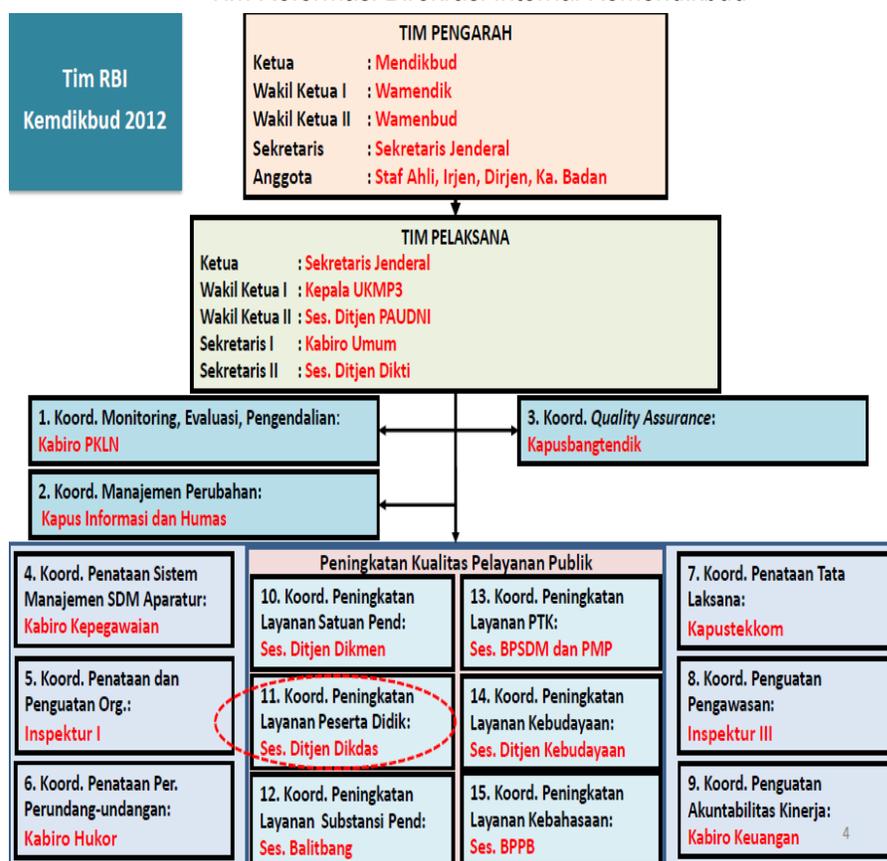
Kemudian merumuskan budaya kerja di internal Kemendikbud melalui visi: terselenggaranya layanan prima pendidikan nasional untuk membentuk insan Indonesia cerdas dan komprehensif. Adapun misi yang ingin dicapai adalah gerakan 5K yaitu kepastian, kesetaraan, kualitas dan relevansi, keterjangkauan, ketersediaan. Selanjutnya ditetapkan tata nilai guna mewujudkan layanan prima pendidikan, yakni amanah, profesional, visioner, demokratis, inklusif, dan berkeadilan, yang dirangkum menjadi sebuah motto "Melayani semua dengan amanah".

Tim Reformasi Internal Kemendikbud terdiri atas:

- a. Tim Pengarah terdiri atas:
  - Ketua : Mendikbud
  - Wakil ketua I : Wamendik
  - Wakil Ketua II : Wamenbud

- Sekretaris : Sekjen  
 Anggota : Staf ahli, Irjen, Dirjen, dan Ka. Badan
- b. Tim Pelaksana terdiri atas:  
 Ketua : Sekjen  
 Wakil Ketua I : Kepala UKMP3  
 Wakil Ketua II : Ses. Ditjen. PAUDINI  
 Sekretaris I : Ka. Biro Umum  
 Sekretaris II : Ses. Ditjen. Dikti
- c. 15 Koordinator terdiri atas:
1. Koordinator Monitoring, Evaluasi, Pengendalian: Kabiro. PKLN
  2. Koordinator Manajemen Perubahan: Kapus Informasi dan Humas
  3. Koordinator quality assurance: Kapusbangtendik
  4. Koordinator Penataan Sistem SDM Aparatur : Kabiro. Kepegawaian
  5. Koordinator Penataan dan Penguatan Organisasi: Inspektur I
  6. Koordinator Penataan Peraturan Perundang-undangan: Kabiro. Hukor
  7. Koordinator Penataan Tata Laksana: Kapustekkom
  8. Koordinator Penguatan Pengawasan: Inspektur III
  9. Koordinator Penguatan Akuntabilitas Kinerja: Kabiro. Keuangan
  10. Koordinator Peningkatan Layanan Satuan Pendidikan: Ses. Ditjen. Dikmen
  11. Koordinator Peningkatan Layanan Peserta Didik: Ses. Ditjen. Dikdas
  12. Koordinator Peningkatan Layanan Substansi Pendidikan: Ses. Balitbang
  13. Koordinator Peningkatan Layanan PTK: Ses. BPSDM dan PMP
  14. Koordinator Peningkatan Layanan Budaya: Ses. Ditjen. Kebudayaan
  15. Koordinator Peningkatan Layanan Kebahasaan: Ses. BPPB

Gambar 4.10.  
Tim Reformasi Birokrasi Internal Kemendikbud



Sumber: Kemendikbud, 2014

## 2. Penataan peraturan perundangan

Kegiatan penataan peraturan perundang-undangan terutama dilakukan yang terkait dengan substansi pendidikan melalui kegiatan harmonisasi produk hukum dan pembentukan informasi produk hukum. Substansi utama penataan peraturan perundang-undangan sektor pendidikan adalah yang terkait dengan kebijakan pengembangan pendidikan nasional melalui upaya pemenuhan standar pelayanan minimal dan standar pendidikan nasional dalam

pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan. Untuk mewujudkan tersebut, bidang garapan kebijakan dibagi ke dalam empat bidang garapan, yaitu:

1. PTK (Pendidik dan Tenaga Kependidikan)
2. Satuan Pendidikan
3. Peserta didik, dan
4. Substansi Pendidikan

Di dalam implementasinya, keempat bidang garapan tersebut harus didukung oleh data dukung kependidikan. Empat bidang garapan substansi pendidikan tersebut digambarkan dalam gambar di bawah ini.



#### 4. Penataan Tata Laksana

Kegiatan penataan tata laksana dilakukan melalui rekayasa ulang proses organisasi, simplifikasi dan integrasi prosedur dan pengembangan sistem e-gov. Sistem e-gov Kemendikbud merupakan tulang punggung dalam proses reformasi birokrasi yang dilakukan. Dengan dukungan anggaran pendidikan yang besar, menjadikan penataan tata laksana lebih mudah dilakukan dengan menggunakan sistem informasi komputer (Sekjen. Kemendikbud, 2014). Penataan tata laksana ini bukan saja perbaikan ke dalam internal Kemendikbud tetapi juga berdampak pada pelayanan kepada para stakeholder pengguna layanan Kemendikbud.

#### 5. Penataan Sistem Manajemen SDM Aparatur

Dalam penataan sistem manajemen SDM Aparatur, dilakukan melalui peningkatan kompetensi, Analisis Jabatan, Analisis Beban Kerja dan Evaluasi Jabatan serta pengukuran kinerja dan perbaikan remunerasi. Menurut Sekjen. Kemendikbud, tujuan utama reformasi birokrasi internal memang masih pada tujuan remunerasi. Namun perbaikan dalam penataan SDM telah terlihat dengan semakin meningkatkan disiplin pegawai karena kehadiran mereka terkait dengan remunerasi. Namun, dalam hal penataan SDM secara utuh belum dapat dilakukan karena kebijakan pelaksanaannya belum ada, misalnya kebijakan rasionalisasi pegawai yang tidak berkinerja

belum ada peraturan tentang Golden Sackhand yang seharusnya sudah dibuat Kemenkeu, sehingga penggunaan Anjab, ABK dan Evjab belum dapat dimaksimalkan penggunaannya karena jika diterapkan secara utuh terkait dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh instansi lain. Faktanya, dari 2000an orang pegawai di Setjen. Tidak semuanya memiliki kompetensi maupun kinerja yang baik.

#### 6. Penguatan pengawasan

Penguatan pengawasan dilakukan dengan peningkatan SPIP dan APIP untuk keperluan administrasi pemerintahan. Namun penguatan pengawasan yang terkait dengan para stakeholders pendidikan, dilakukan melalui e-pelayanan Kemendikbud dengan berbagai jenis layanan yang dibutuhkan pengguna dan mereka dapat langsung memberikan umpan balik atas layanan yang diberikan.

#### 7. Penguatan akuntabilitas kinerja

Penguatan akuntabilitas kinerja terutama dilakukan pada pengelolaan kinerja organisasi dan pengelolaan kinerja individu. Mekanisme PMPRB Kemenpan tetap dilakukan sebagai salah satu mekanisme yang diperlukan. Namun senyatanya pengelolaan kinerja individu yang terkait dengan kinerja organisasi belum dapat dilakukan karena ukuran kinerja saat ini masih bersifat administratif dan fokus pada kehadiran pegawai dan belum kinerja yang

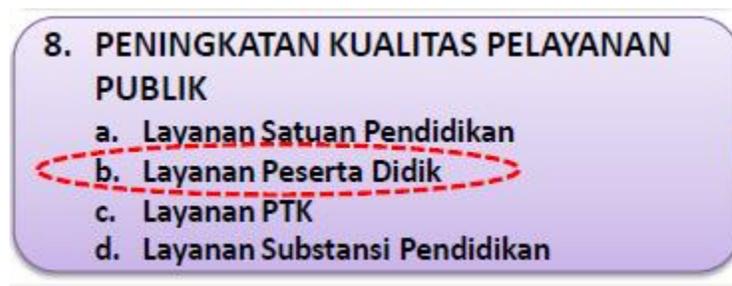
menghasilkan nilai tambah langsung bagi organisasi (Sekjen. Kemendikbud, 2014).

#### 8. Peningkatan kualitas pelayanan publik

Salah satu area perubahan yang paling berhasil dalam RB yang dilakukan di Kemendikbud adalah dalam hal peningkatan kualitas pelayanan publik yang berdasarkan pada teknologi informasi. Pelayanan publik yang berbasis pada teknologi informasi ini telah berhasil menjadi urutan 33 teratas dalam pelayanan publik di Indonesia tahun 2014. Reformasi birokrasi dalam hal peningkatan kualitas pelayanan publik diarahkan pada kegiatan:

- a. Layanan satuan pendidikan
- b. Layanan Peserta Didik
- c. Layanan PTK
- d. Layanan Substansi Pendidikan

Gambar 4.12. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik



Sumber: Kemendikbud, 2014

Untuk menjalankan keempat bidang garapan dalam area perubahan peningkatan kualitas pelayanan publik, maka Kemendikbud pun

menyusun rencana aksi layanan peserta didik 2010-2014, sebagai berikut:

Tabel 4.3. Kegiatan/Rencana Aksi Layanan Peserta Didik Reformasi Birokrasi 2010-2014

NO	Rencana Aksi	Kondisi sekarang	Kondisi yang Diharapkan	Indikator Kinerja Kunci
1	Tersedianya sistem perizinan bagi siswa WNA, WNI, penyetaraan ijazah sekolah dan PT luar negeri yang berbasis TIK	Dikdas dan Dikti:  Proses perizinan belajar sudah menggunakan sistem on line namun seringkali terkendala jaringan sehingga proses sedikit terhambat	Dikdas dan Dikti:  Pemeliharaan serta perbaikan jaringan sehingga memudahkan pemohon dan petugas untuk memproses perizinan belajar	Ketepatan, kecepatan serta keterbukaan pelayanan perizinan belajar
		PAUD NI dan Dikmen  a. Proses perizinan belajar masih menggunakan konsep manual sehingga memerlukan kehadiran pemohon  b. Masih panjangnya birokrasi dan kurang terbukanya proses perizinan	PAUD NI dan Dikmen: Sistem perizinan berbasis TIK dapat terwujud sehingga memudahkan proses pelayanan serta memotong jalur birokrasi yang dirasa cukup lama	
2	Penjaminan beasiswa miskin/ bantuan dana pendidikan yang berbasis	Dikdas:  Proses penyaluran bantuan siswa miskin sudah dapat berjalan serta dapat diakses melalui: <a href="http://bsm.kemendikbud.go.id/potal/">http://bsm.kemendikbud.go.id/potal/</a>	Dikdas:  Perbaikan bentuk dan tampilan informasi sehingga lebih memudahkan	Ketepatan, kecepatan serta keterbukaan proses pengelolaan dan

	TIK		masyarakat memantau pelaksanaan hasil penyaluan bantuan siswa miskin	penyaluran beasiswa
		Dikmen: Proses penyaluran bantuan siswa miskin sudah berjalan namun belum berbasis TIK	Dikmen: Penyaluran bantuan siswa miskin dapat dilakukan dengan berbasis TIK	
		Dikti: Proses penyaluran bantuan mahasiswa miskin sudah dapat berjalan serta dapat diakses melalui <a href="http://bidikmisi.dikti.go.id/portal/">http://bidikmisi.dikti.go.id/portal/</a> , namun seringkali terkendala jaringan sehingga proses sedikit terhambat	Pemeliharaan serta perbaikan jaringan sehingga memudahkan pemohon dan petugas untuk penyaluran bantuan mahasiswa miskin	Ketepatan, kecepatan serta keterbukaan proses pengelolaan dan penyaluran beasiswa
3	Penjaminan bersekolah	Belum adanya petunjuk teknis pendataan, pencocokan peserta didik dan penduduk usia sekolah serta penjaminan kepastian memperoleh layanan pendidikan yang seragam antar masing-masing Direktorat maupun unit utama	Tersusunnya petunjuk teknis pendataan, pencocokan peserta didik dan penduduk usia sekolah serta penjaminan kepastian memperoleh layanan pendidikan yang seragam sehingga memudahkan proses pendataan	Tersedianya data peserta didik dan penduduk usia sekolah serta penjaminan kepastian memperoleh layanan pendidikan yang akurat dan termutakhirkan

		Belum optimalnya tingkat keakuratan, kemutakhiran, dan keterpaduan data/informasi yang terkait dengan peserta didik dan penduduk usia sekolah serta penjaminan kepastian memperoleh layanan pendidikan	Pembangunan sistem pendataan yang terpadu sehingga diharapkan data terkait peserta didik dan penduduk usia sekolah serta penjaminan kepastian memperoleh layanan pendidikan yang akurat, terintegrasi dan selalu termutakhirkan untuk perencanaan pembangunan pendidikan	
--	--	--	--	--

Sumber: Kemendikbud, 2014

Tabel 4.4. Kemajuan Rencana Aksi sampai dengan Oktober 2014

No	Rencana Aksi	Status
1	Sistem perijinan bagi siswa WNA, WNI, penyetaraan ijazah sekolah dan PT luar negeri	Tahap evaluasi
2	Sistem penjaminan beasiswa/bantuan dana pendidikan yang berbasis TIK	Tahap evaluasi
3	Sistem Pemerataan siswa dan penduduk usia sekolah serta penjaminan kepastian sekolah	Tahap evaluasi

Sumber: Kemendikbud, 2014

Tabel 4.5. Hasil Penilaian Mandiri Kemajuan Rencana Aksi dan Quick Wins Layanan Peserta Didik Tim Quality Assurance (BPKP)

TRAFFIC LIGHT		PEMENUHAN
	Sangat Baik	Pelaksanaan penilaian PMPRB telah memenuhi di atas 90 s.d. 100% kriteria pemenuhan sesuai PMPRB
	Baik	Pelaksanaan penilaian PMPRB memenuhi di atas 75 s.d 90% kriteria dari 4 kriteria pemenuhan sesuai PMPRB
	Cukup	Pelaksanaan penilaian PMPRB hanya memenuhi di atas 60 s.d 75% kriteria dari 4 kriteria pemenuhan sesuai PMPRB
	Kurang	Pelaksanaan penilaian PMPRB hanya memenuhi 0 s.d 60% kriteria dari 4 kriteria pemenuhan sesuai PMPRB

Sumber: Kemendikbud, 2014

Tabel 4.6. Hasil PMPRB tentang Sistem Perizinan, Penyetaraan Ijazah

Tersedianya sistem perizinan bagi siswa WNA, WNI, penyetaraan ijazah sekolah dan PT luar negeri yang berbasis TIK Per 26 Juni 2014

No.	Jenjang	Perencanaan	Pembangunan	Sosialisasi	Implementasi	Pengukuran
1.	PAUDNI					
2.	DIKDAS					
3.	DIKMEN					
4.	DIKTI					

Keterangan:

1. Pelayanan Perizinan Belajar Dikdas: [www.kemdiknas.go.id/layanan](http://www.kemdiknas.go.id/layanan)
2. Penyetaraan Ijazah Dikti: <http://ijazahln.dikti.go.id/v4/>
3. Dikmen: dalam proses pembangunan sistem.
4. PAUDNI: [www.paudni.kemdikbud.go.id/ib/](http://www.paudni.kemdikbud.go.id/ib/)

Sumber: Kemendikbud, 2014

Tabel 4.7. Hasil PMPRB Sistem Penjaminan Beasiswa

Sistem penjaminan **beasiswa miskin / bantuan dana pendidikan** yang berbasis TIK

No	Jenjang	Perencanaan	Pembangunan	Sosialisasi	Implementasi	Pengukuran
1	PAUDNI					
2	DIKDAS					
3	DIKMEN					
4	DIKTI					

Keterangan:

1. Penjaminan Beasiswa Dikti: <http://bidikmisi.dikti.go.id/portal/>

2. Penjaminan Beasiswa Paudni: [www.paudni.kemdikbud.go.id](http://www.paudni.kemdikbud.go.id)

3. Dikdas, Dikmen:

a. Dalam proses pembangunan sistem

b. Proses secara manual sudah berjalan

Sumber: Kemendikbud, 2014

Tabel 4.8. Hasil PMPRB Sistem Penjaminan Daya Tampung Siswa

Sistem **Penjaminan Daya Tampung Siswa/Bersekolah**

No	Jenjang	Perencanaan	Pembangunan	Sosialisasi	Implementasi	Pengukuran
1	PAUDNI					
2	DIKDAS					
3	DIKMEN					
4	DIKTI					

Dikti : <http://forlap.dikti.go.id>

Dikdas : <http://infopendataan.dikdas.kemdikbud.go.id>

Dikmen : <http://pendataan.dikmen.kemdikbud.go.id/>

Sumber: Kemendikbud, 2014

Tabel 4.9. Kemajuan Quickwin Penyetaraan Ijazah

## Kemajuan Program Quick Wins: **Penyetaraan ijazah** (sekolah dan perguruan tinggi)

No	Jenjang	Perencanaan	Pembangunan	Sosialisasi	Implementasi	Pengukuran
1	DIKDAS	●	●	●	●	●
2	DIKMEN	●	●	●	●	●
3	DIKTI	●	●	●	●	●

Ket ;

1. Penyetaraan Ijazah Dikdas : [www.kemdiknas.go.id/layanan](http://www.kemdiknas.go.id/layanan)
2. Penyetaraan Ijazah Dikti : <http://ijazahln.dikti.go.id/v4/>
3. Dikmen dalam proses pembangunan sistem kembali

Sumber: Kemendikbud, 2014

Gambar 4.13. Layanan Penyetaraan Ijazah Berbasis TIK

### Layanan Penyetaraan Ijazah Berbasis TIK

Penyetaraan Ijazah Pendidikan Dasar LN:  
[dikdas.kemdiknas.go.id](http://dikdas.kemdiknas.go.id)

Penyetaraan Ijazah Perguruan Tinggi LN:  
[ijazahln.dikti.go.id](http://ijazahln.dikti.go.id)

Sumber: Kemendikbud, 2014

Gambar 4.14. Rekapitulasi Data E-Layanan Penyetaraan Ijazah  
**Rekapitulasi Data E-Layanan Penyetaran Ijazah**

The screenshot shows a web application interface for 'e-LAYANAN PENYALURAN SISWA'. The main content is a table titled 'Monitoring Berkas' with columns for 'State', 'Keterangan', 'Aktor', 'SD', and 'SMP'. The table lists various stages of document processing, such as 'Draft', 'Submit', 'Langkas', 'Valid', and 'Dikembalikan Penilai', along with the number of documents in each state and the responsible actor.

State	Keterangan	Aktor	SD	SMP
0	Draft	Pemohon	1020	575
10	Submit	Sekretariat - Berkas Elektronik	538	227
20	Langkas	Sekretariat - Varkas	1	0
25	Tidak bisa Diutarakan	Kan-Abang	3	4
30	Valid	Sekretariat - Sebelum Pengesahan	0	0
		Dra. Yulisti Sri Pruhidyanti, M.Si		
		Dra. Nurani, M.Si	1	
		Mohammad Andudari, S. ST		
		Sulastri, S.Pd, M.Si		1
25	Dikembalikan Penilai	Sekretariat - Dikembalikan Penilai	0	0
40	Penilaian	Kep. Penilai	0	0
45	Peretujuan KS	Kasubag	0	0
50	Peretujuan KSB	Kabag TLK	0	0
60	Peretujuan KB	SesDitren - Cetak SK	0	0
		SesDitren - Lipat SK	1018	690
		SesDitren - Kirim SK	0	1
70	TTD SK	Sekretariat - Penulisan SK	0	0
		Sekretariat - Penyerahan SK	0	0

Sumber: Kemendikbud, 2014

Gambar 4.15. Contoh Proses Layanan Penyaluran Beasiswa Miskin  
**Contoh Proses Layanan Penyaluran Beasiswa Miskin (Bidik Misi)**  
**Pendidikan Tinggi**

The screenshot shows the 'bidikmisi' website interface. The main content area is titled 'III. A PERSYARATAN' (Requirements) and lists six conditions for applicants. The website header includes the logo and name of the Directorate of Higher Education, Ministry of National Education.

**III. A PERSYARATAN**

LAST\_UPDATED2  
 Oleh Administrator  
 Senin, 13 Desember 2010 00:00

1. Siswa SMA/SMK/MA/MAK atau bentuk lain yang sederajat yang akan lulus pada tahun 2011;
2. Lulusan tahun 2010 yang bukan penerima Bidik Misi dan tidak bertentangan dengan ketentuan penerimaan mahasiswa baru di masing-masing perguruan tinggi penyelenggara;
3. Usia paling tinggi pada saat mendaftar adalah 21 tahun;
4. Kurang mampu secara ekonomi;
5. Memiliki potensi akademik memadai, yaitu masuk dalam 30 persen terbaik di sekolah (semester empat dan lima bagi yang akan lulus 2011 atau semester lima dan enam bagi lulusan 2010) untuk semua jenis seleksi Bidik Misi kecuali untuk SNMPTN jalur undangan;
6. Khusus untuk pendaftaran melalui SNMPTN jalur undangan masuk dalam urutan terbaik kelas dengan ketentuan:
  - a. Untuk sekolah dengan akreditasi A;

Sumber: Kemendikbud, 2014

Tabel 4.10. Usaha-usaha menjaga keberlanjutan (1)

### Usaha-usaha Menjaga Keberlanjutan (*Sustainability*)

Rencana Aksi	Usaha-usaha Menjaga Keberlanjutan
Sistem penyetaraan ijazah (sekolah dan perguruan tinggi)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan layanan penyetaraan ijazah (sekolah dan perguruan tinggi)</li> <li>2. Program <i>up-grading</i> layanan penyetaraan ijazah (sekolah dan perguruan tinggi)</li> <li>3. Penjaminan mutu terhadap layanan penyetaraan ijazah (sekolah dan perguruan tinggi) untuk terwujudnya pelayanan yang cepat, tepat dan terbuka</li> </ol>
Sistem penjaminan beasiswa/bantuan dana pendidikan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan layanan penjaminan beasiswa/bantuan dana pendidikan</li> <li>2. Program <i>up-grading</i> layanan penjaminan beasiswa/bantuan dana pendidikan</li> <li>3. Penjaminan mutu terhadap layanan penjaminan beasiswa/bantuan dana pendidikan untuk terwujudnya penyaluran beasiswa yang cepat, tepat dan terbuka</li> </ol>

Sumber: Kemendikbud, 2014

Tabel 4.11. Usaha-usaha menjaga keberlanjutan (2)

### Usaha-usaha Menjaga Keberlanjutan (*Sustainability*)

Rencana Aksi	Usaha-usaha Menjaga Keberlanjutan
Sistem pemetaan siswa dan penduduk usia sekolah serta penjaminan kepastian sekolah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan layanan pemetaan siswa dan penduduk usia sekolah serta</li> <li>2. Program <i>up-grading</i> layanan pemetaan siswa dan penduduk usia sekolah serta</li> <li>3. Penjaminan kepastian dan ketepatan terhadap layanan pemetaan siswa dan penduduk usia sekolah serta untuk terwujudnya pelayanan yang cepat, tepat dan terbuka khususnya dalam penyediaan data siswa dan penduduk usia sekolah serta penjaminan kepastian sekolah</li> </ol>

Sumber: Kemendikbud, 2014

## **Kesimpulan implementasi program reformasi birokrasi internal**

### **Kemendikbud:**

Dari 8 area perubahan yang dilakukan oleh Kemendikbud, seperti yang di atas, dapat tergambarkan area-area yang benar-benar berdampak bagi perbaikan internal, dan area mana yang belum maksimal. Dari 8 area perubahan tersebut, menurut Sekretaris Jenderal Kemendikbud (2014), belum begitu efektif dalam menciptakan reformasi birokrasi yang sesungguhnya. Misalnya bagaimana mau melakukan penataan pegawai, jika kebijakan rasionalisasi pegawai belum memungkinkan hal tersebut terjadi. Sistem pensiun saat ini belum mengeluarkan kebijakan golden sackhand sebagai kompensasi bagi rasionalisasi pegawai-pegawai yang sudah tidak dibutuhkan lagi". Pengukuran kinerja yang ada saat ini, lanjut Sekjend. Kemendikbud, lebih kepada pemenuhan kehadiran dan belum berdampak kepada kinerja yang sesungguhnya. Masih banyak pegawai di lingkungan Setjend. Yang berjumlah 2000 orang lebih belum memiliki kompetensi yang baik. Anjab, ABK dan Evaluasi jabatan pun belum benar-benar digunakan untuk penataan pegawai, karena jika benar digunakan maka bagaimana mekanisme rasionalisasi dilakukan bagi pegawai-pegawai yang tidak berkinerja dengan baik.

Lebih lanjut Sekretaris Dirjend. Pendidikan Dasar Kemendikbud (2014) mengatakan bahwa dari 8 (delapan) area perubahan yang langsung

berhubungan dengan upaya penanganan permasalahan pendidikan adalah area ke-8 (delapan) yaitu peningkatan kualitas pelayanan publik. Pada area perubahan ini langsung mengarah kepada kewenangan dan kompetensi Kemendikbud, yaitu terkait layanan satuan pendidikan, layanan peserta didik, layanan PTK dan layanan substansi pendidikan". Selain itu dapat pula diketahui bahwa reformasi birokrasi di

Kemendikbud sangat terbantuan dengan fasilitas teknologi informasi yang memadai dan mendukung dalam perbaikan layanan ke dalam dan ke luar organisasi. Sekjen. Kemendikbud (2014) mengatakan bahwa reformasi pelayanan pendidikan yang diberikan oleh Kemendikbud dilakukan dengan dukungan IT. Dengan dukungan IT maka semua layanan terkait pendidikan dapat menjangkau hingga ke sekolah-sekolah bahkan rumah-rumah. Memang untuk melakukan itu diperlukan dukungan dana yang besar, namun dengan adanya alokasi anggaran 20% maka pengadaan IT yang mendukung pelayanan pendidikan oleh Kemendikbud menjadi mungkin untuk dilakukan".

Sekretaris Dirjen. Pendidikan Dasar (2014) mengatakan keberlangsungan program RB di Kemendikbud sebenarnya juga sangat politis, sambil melihat-lihat apakah pada pemerintahan mendatang ada kementerian yang mempunyai nomenklatur RB. Analisis Organisasi dan SDM Kemendikbud (2014) mengatakan bahwa reformasi birokrasi di Kemendikbud selain dilakukan untuk memenuhi ketentuan Kemenpan, juga dilakukan dalam rangka memberikan pelayanan pendidikan yang lebih baik. Masih banyaknya permasalahan dalam dunia pendidikan,

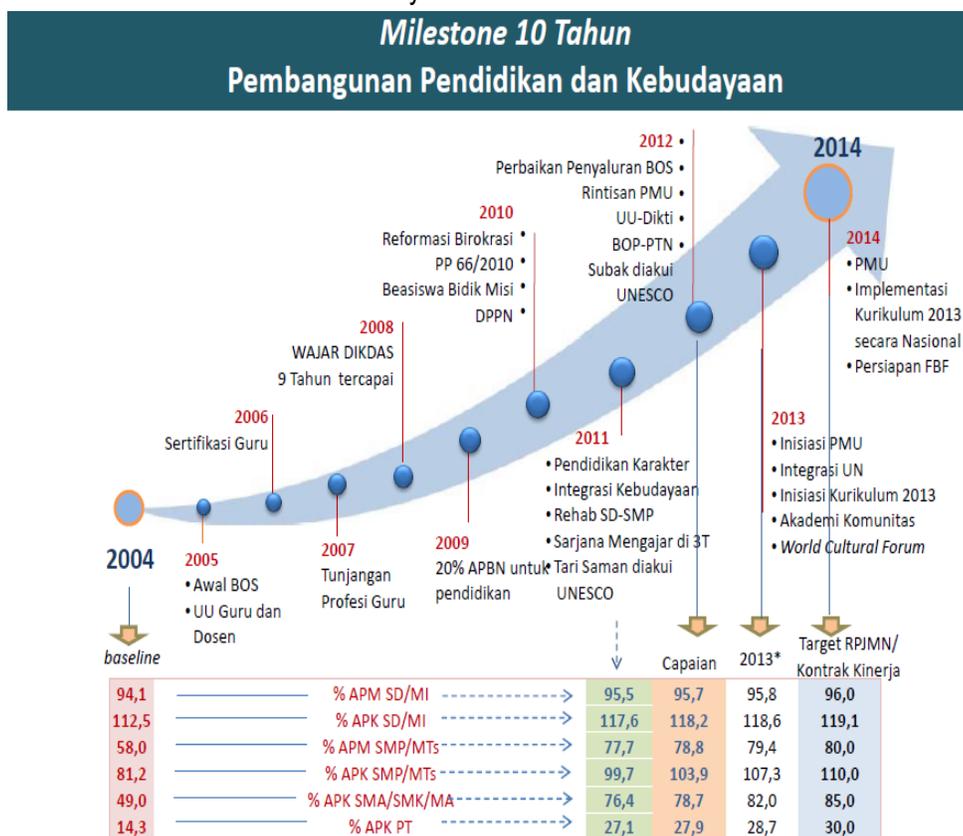
mendorong Kemendikbud untuk melakukan program RB yang terutama dilakukan untuk meningkatkan pelayanan pendidikan. Anggaran pendidikan yang besar menimbulkan tuntutan masyarakat yang besar kepada Kemendikbud untuk meningkatkan pelayanannya”.

#### **b. Reformasi Birokrasi Sektor Pendidikan Oleh Kemendikbud**

Reformasi birokrasi (RB) Sektor Pendidikan oleh Kemendikbud, tidak saja membahas mengenai aspek RB melalui 8 area perubahan tetapi juga aspek content atau isi kebijakan pendidikan serta context kebijakan sektor pendidikan.

Dalam RB sektor pendidikan perbaikan ditujukan: (1) Mengatasi permasalahan-permasalahan pada sektor pendidikan; (2) Perbaikan kualitas pendidikan, melalui perencanaan peningkatan mutu pendidikan, seperti yang dijabarkan oleh Kemendikbud dalam milestone 10 tahun pembangunan pendidikan dan kebudayaan di bawah ini; (3) Pelibatan para pemangku kepentingan dalam reformasi birokrasi sektor pendidikan.

Gambar 4.16. Milestone 10 tahun Pembangunan Pendidikan dan Kebudayaan

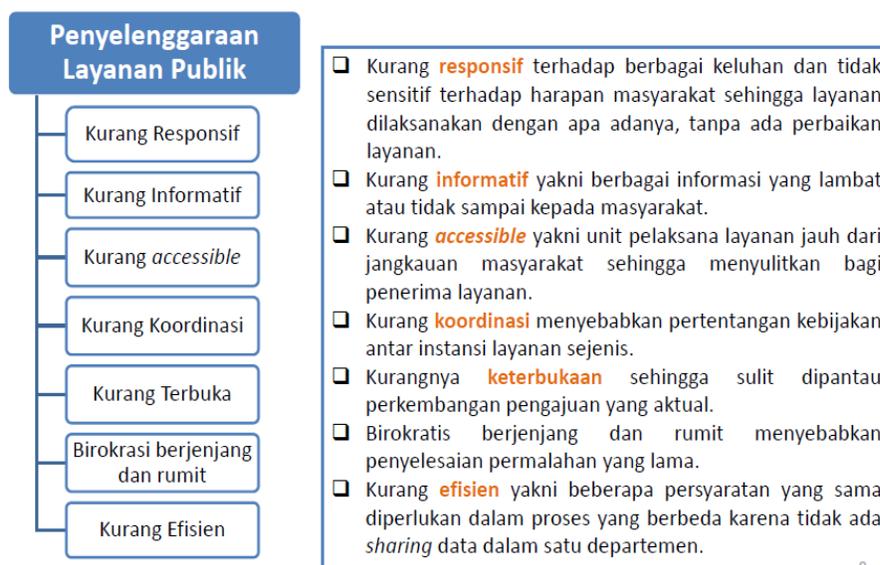


Sumber : Kemendikbud, 2014

Selain untuk mengatasi masalah isu pembangunan pendidikan, reformasi birokrasi sektor pendidikan oleh Kemendikbud juga dilakukan untuk mengatasi permasalahan layanan konvensional yang selama ini mengganggu kinerja kebijakan pelayanan pendidikan, yaitu: (1) Kurang responsif; (2) Kurang informatif; (3) Kurang Accessible; (4) Kurang Koordinasi; (5) Kurang terbuka; (6) Birokrasi berjenjang dan rumit; (7) Kurang Efisien.

Gambar 4.17. Permasalahan Penyelenggaraan Layanan Konvensional

## Permasalahan Penyelenggaraan Layanan Konvensional



Sumber: Kemendikbud (2014)

Lebih lanjut Analisis Organisasi dan SDM Kemendikbud (2014) mengatakan bahwa permasalahan-permasalahan layanan di atas dikarenakan:

1. Proses : Panjangnya proses layanan, kurangnya keterpaduan antar proses, kurangnya standarisasi proses dan kurangnya keterbukaan proses layanan.
2. Data/ Info : Rendahnya akurasi dan integrasi data, kurangnya berbagi data/informasi, kurangnya rekaman data elektronik, lemahnya standarisasi untuk berbagi data

3. Organisasi dan birokrasi : Kuatnya sekat-sekat organisasi, masih adanya proses tatap muka, mengharuskan tersedianya dokumen fisik, lemahnya umpan balik, masih terdapat ketidakselaran regulasi
4. SDM : Belum terpenuhinya kualifikasi SDM, belum sesuai kompetensi SDM, belum meratanya sebaran SDM

Gambar 4.18. Akar Permasalahan



Sumber: Kemendikbud (2014)

Program reformasi birokrasi sektor pendidikan yang dilakukan oleh Kemendikbud dilakukan untuk mengatasi masalah pembangunan pendidikan yang terkait dengan:

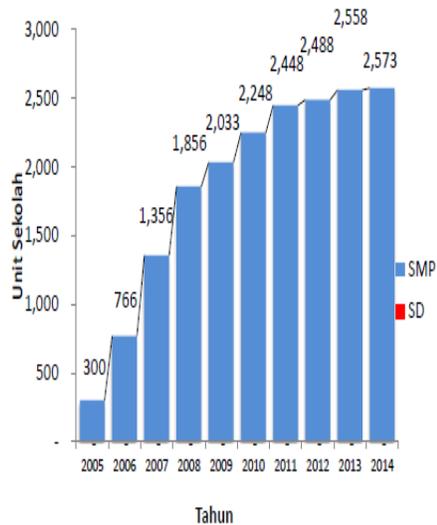
1. Masalah aksesibilitas dan keterjangkauan pendidikan diatasi melalui:
  - a. Pembangunan unit sekolah baru dan ruang sekolah baru untuk SD, SMP dan SMA;

Grafik 4.7. Pembangunan USB dan RKB SD dan SMP

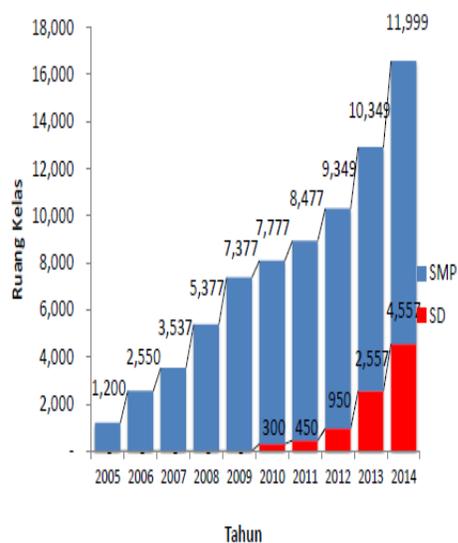
## 1 Pembangunan Unit Sekolah dan Ruang Kelas Baru – SD dan SMP

*... Mendukung program peningkatan akses/ daya tampung dan pemerataan ...*

Jumlah Kumulatif Unit Sekolah Baru – SD dan SMP



Jumlah Kumulatif Ruang Kelas Baru – SD dan SMP

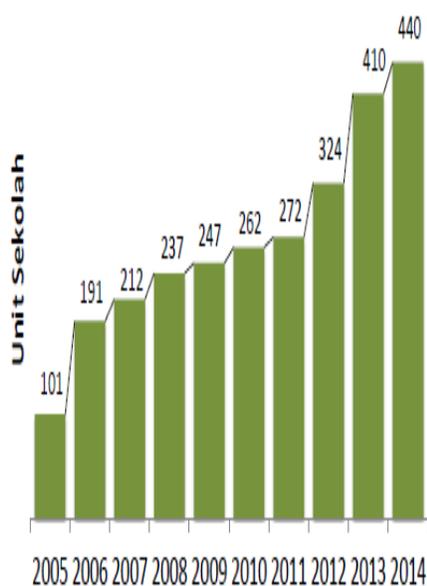


Sumber: Kemendikbud, 2014

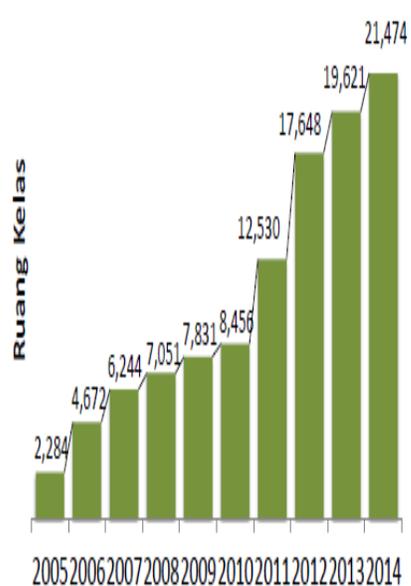
Grafik 4.7. Pembangunan USB dan RKB SD dan SMP

## Pembangunan Unit Sekolah dan Ruang Kelas Baru – SMA

Jumlah Kumulatif Unit Sekolah Baru – SMA



Jumlah Kumulatif Ruang Kelas Baru – SMA



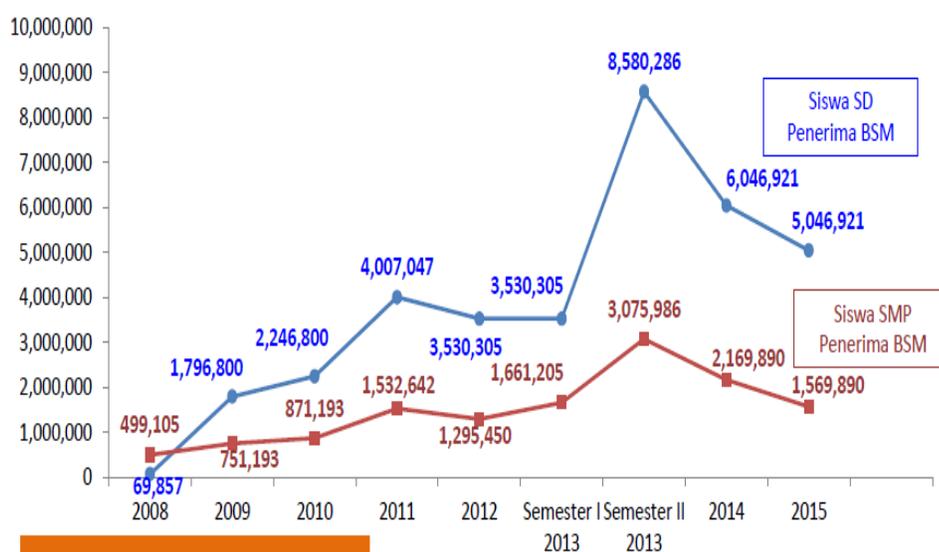
Sumber: Kemendikbud, 2014

- b. Pemberian beasiswa dalam bentuk: Bantuan siswa miskin (BSM) Pendidikan Dasar

Grafik 4.8. Bantuan Siswa Miskin Pendidikan Dasar

## 2 Bantuan Siswa Miskin (BSM) Pendidikan Dasar

...menjamin siswa dari keluarga miskin dapat menjangkau layanan pendidikan...



### Harga Satuan BSM (dalam ribuan)

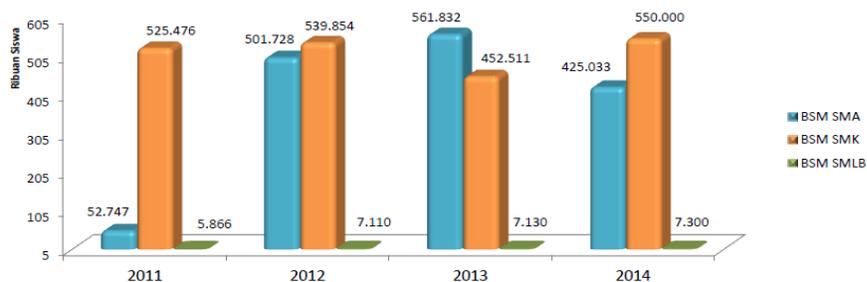
Jenjang/ Tahun	2008	2009	2010	2011	2012	Sem-I 2013	Sem-II 2013	2014	2015
SD	360	360	360	360	360	180	225	450	450
SMP	550	550	550	550	550	275	375	750	750

29

Sumber: Kemendikbud, 2014

Grafik 4.9. Bantuan Siswa Miskin SMA

**Bantuan Siswa Miskin (BSM) Pendidikan Menengah**



Jenjang	2011	2012	2013	2014
SMA	52.747	501.728	561.832	425.033
SMK	525.476	539.854	452.511	550.000
SMLB	5.866	7.110	7.130	7.300
<b>Total</b>	<b>584.089</b>	<b>1.048.692</b>	<b>1.021.473</b>	<b>982.333</b>

Keterangan:

- Unit Cost BSM 2011 : Rp. 780.000/siswa/tahun
- Unit Cost BSM 2012: Rp. 780.000/siswa/tahun
- Unit Cost BSM 2013 : Rp. 1.000.000/siswa/tahun
- Unit Cost BSM 2014: Rp. 1.000.000/siswa/tahun

Sumber: Kemendikbud, 2014

Tabel 4. 12. Bantuan Operasional Sekolah

3

**Bantuan Operasional Sekolah**

**Program BOS bertujuan untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan yang bermutu**

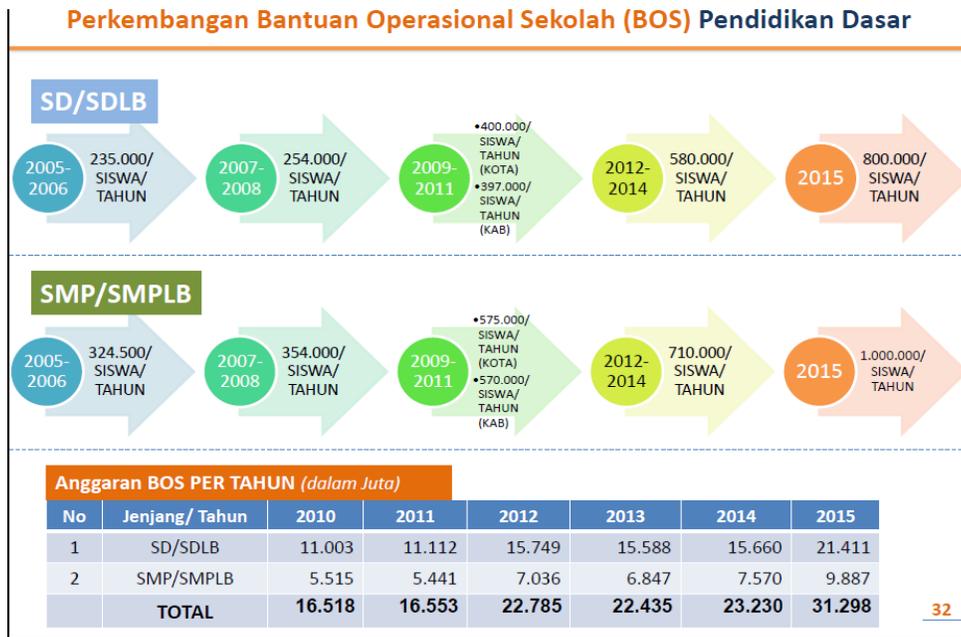
Membebaskan seluruh peserta didik miskin dari seluruh pungutan dalam bentuk apapun, baik di sekolah negeri maupun swasta

Mengurangi angka putus sekolah

Mewujudkan keberpihakan pemerintah (*affirmative action*) bagi siswa miskin

Sumber: Kemendikbud, 2014

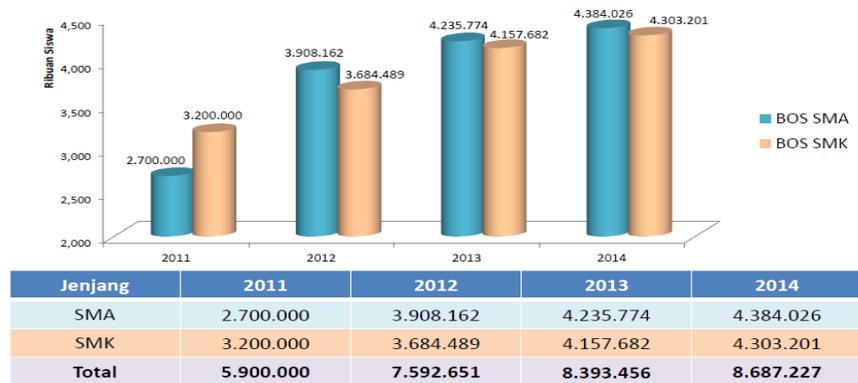
Gambar 4.19. Bantuan Operasional Sekolah



Sumber: Kemendikbud, 2014

Grafik 4.10. Bantuan Siswa Miskin SMA

**Perkembangan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Pendidikan Menengah**



Keterangan:

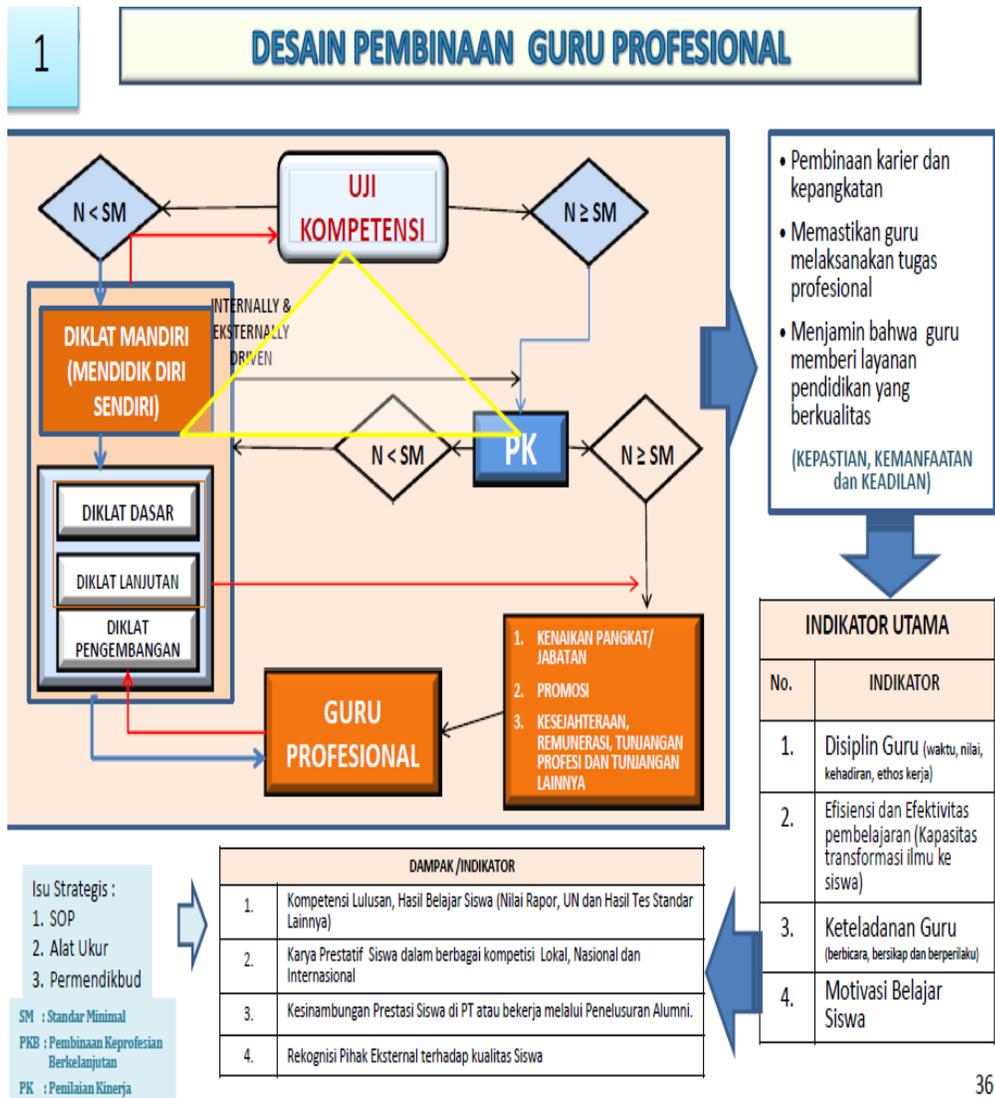
- Unit Cost BOS 2011 : Rp. 120.000/siswa/tahun
- Unit Cost BOS 2012: Rp. 120.000/siswa/tahun
- Unit Cost BOS 2013 : Rp. 1.000.000/siswa/tahun
- Unit Cost BOS 2014: Rp. 1.000.000/siswa/tahun

33

Sumber: Kemendikbud, 2014

2. Masalah mutu dan relevansi pendidikan diatasi melalui desain pembinaan guru profesional, milestone pembinaan profesi guru, peningkatan kualitas guru dan distribusi guru serta program guru 3T.

Gambar 4.20. Desain Guru Profesional



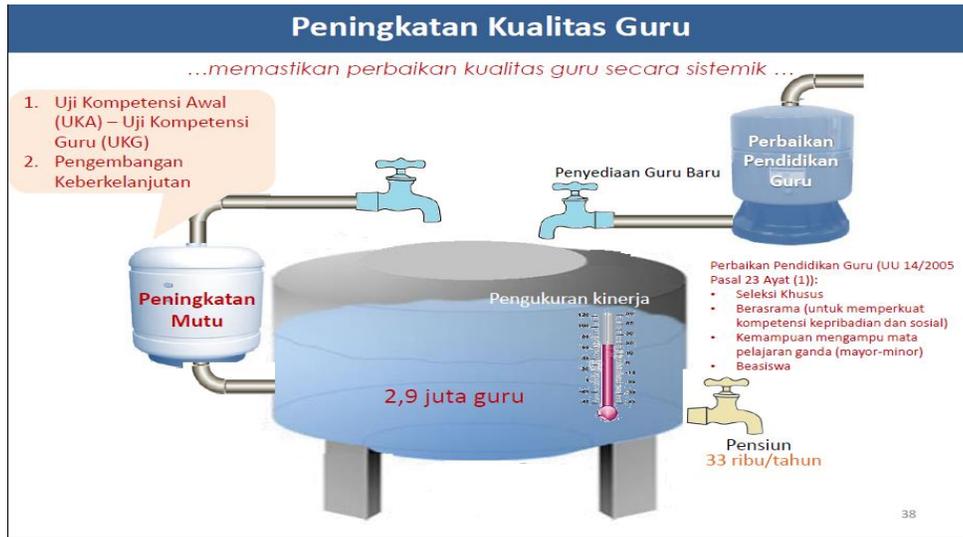
Sumber: Kemendikbud, 2014

Gambar 4.21. Milestone Pembinaan Profesi Guru



Sumber: Kemendikbud, 2014

Gambar 4.22. Desain Guru Profesional

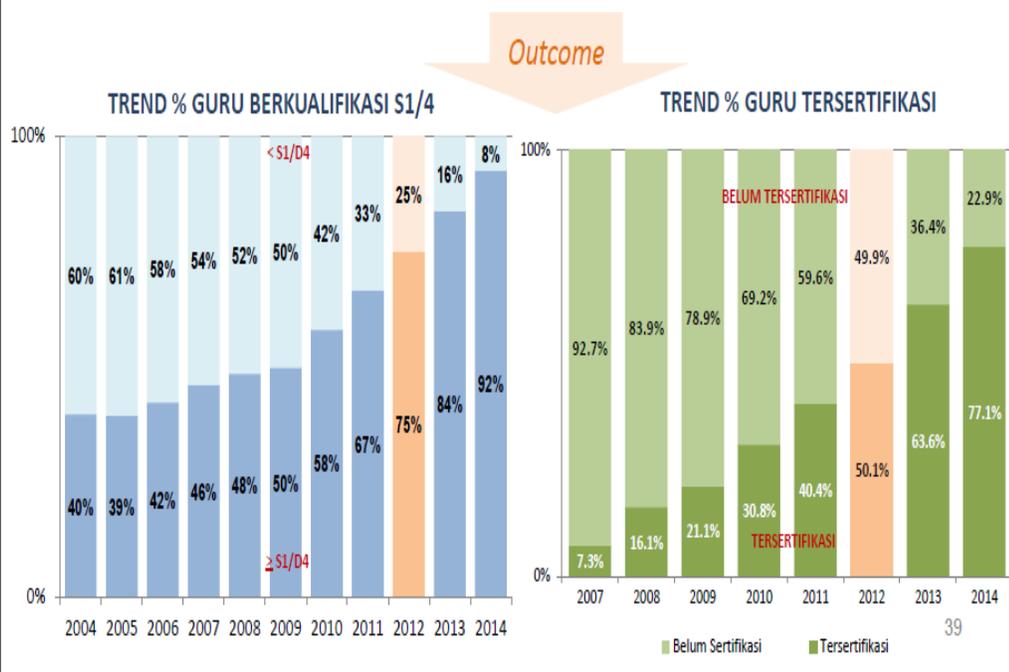


Sumber: Kemendikbud, 2014

Grafik 4.11. Trend Peningkatan Kompetensi dan Profesionalisme Guru dan Dosen

### Tren Peningkatan Kompetensi dan Profesionalisme Guru & Dosen

- Guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. (UU 14/2005 pasal 8)
- APBN 2012 diarahkan untuk memenuhi hak guru melalui pembayaran tunjangan profesi bagi 100 ribu guru non-PNS dan guru binaan provinsi, tunjangan fungsional bagi 381 ribu guru non PNS, tunjangan khusus 46 ribu guru di daerah terpencil, peningkatan kualifikasi bagi 134 ribu guru dan 25 ribu dosen, sertifikasi bagi 300 ribu guru dan 25 ribu dosen.

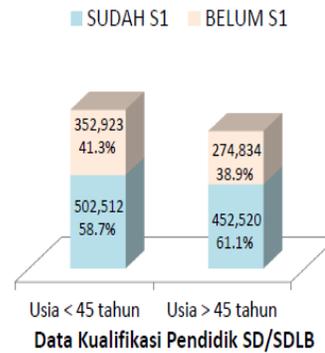


Sumber: Kemendikbud, 2014

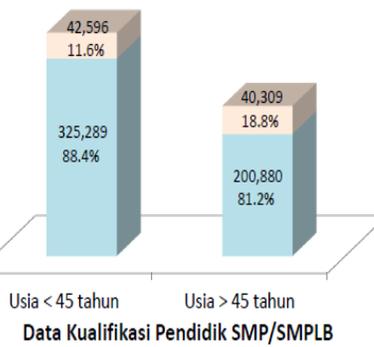
Grafik 4.12. Kondisi Pendidik dan Tenaga Kependidikan Dasar

### Kondisi Pendidik dan Tenaga Kependidikan Pendidikan Dasar

JENJANG SD/SDLB	Usia > 45 tahun	Usia < 45 tahun	Jumlah
Belum S1	274,834	352,923	627,757
Sudah S1	452,520	502,512	955,032
<b>Total</b>	<b>727,354</b>	<b>855,435</b>	<b>1,582,789</b>

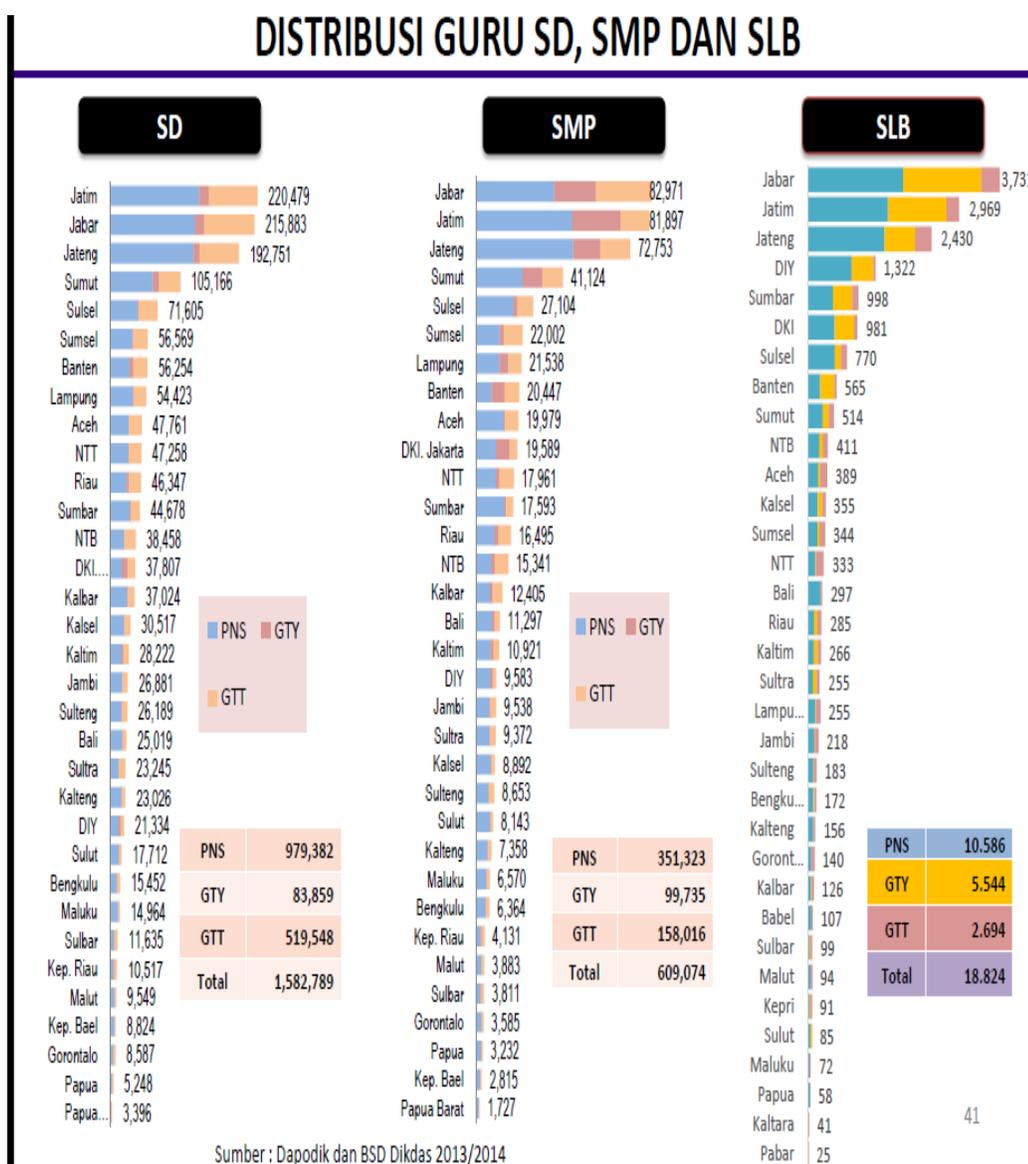


JENJANG SMP/SMPLB	Usia > 45 tahun	Usia < 45 tahun	Jumlah
Belum S1	40,309	42,596	82,905
Sudah S1	200,880	325,289	526,169
<b>Total</b>	<b>241,189</b>	<b>367,885</b>	<b>609,074</b>



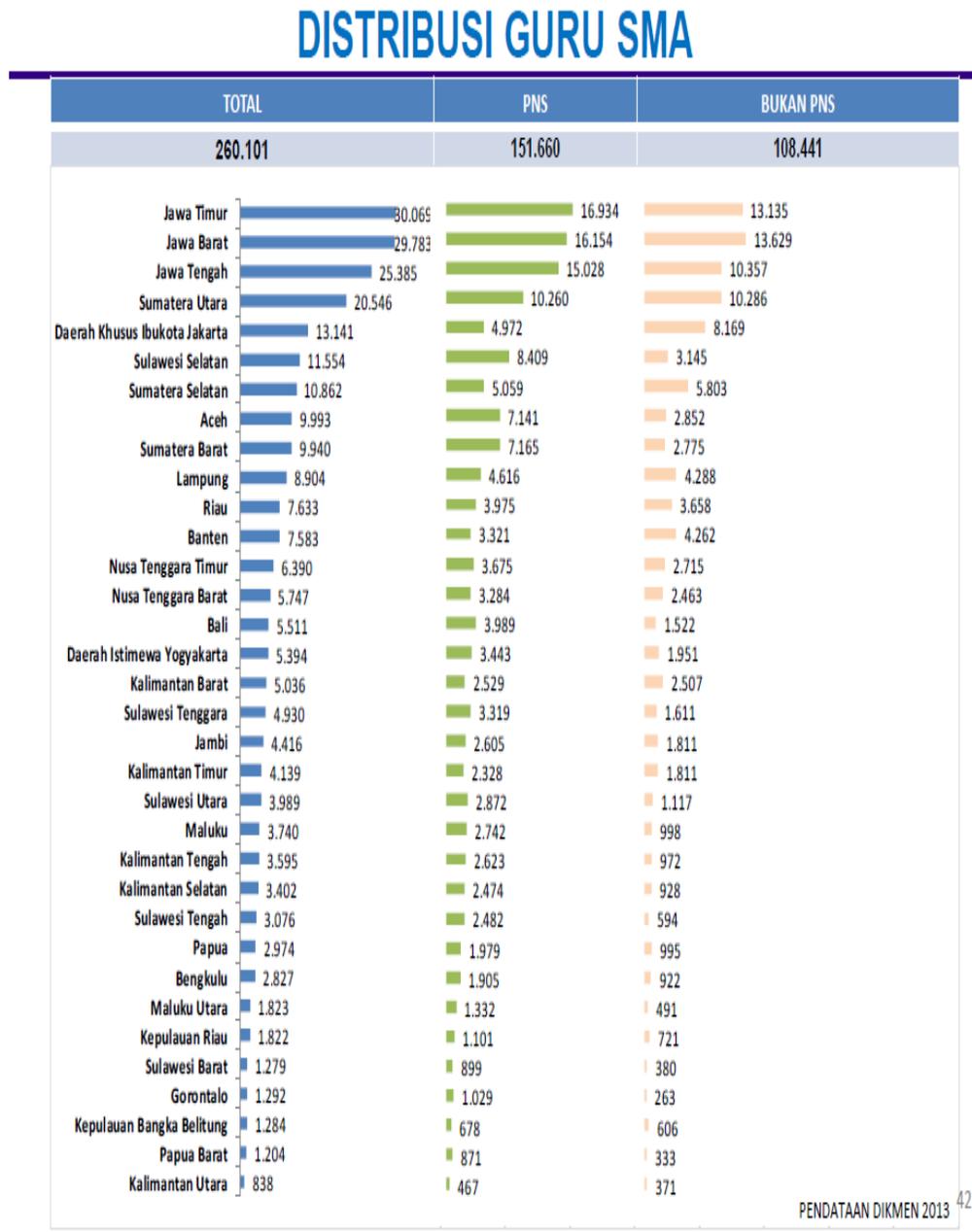
Sumber: Kemendikbud, 2014

Grafik 4.13. Distribusi Guru SD, SMP, dan SMA



Sumber: Kemendikbud, 2014

Grafik. 4.14. Distribusi Guru SMA



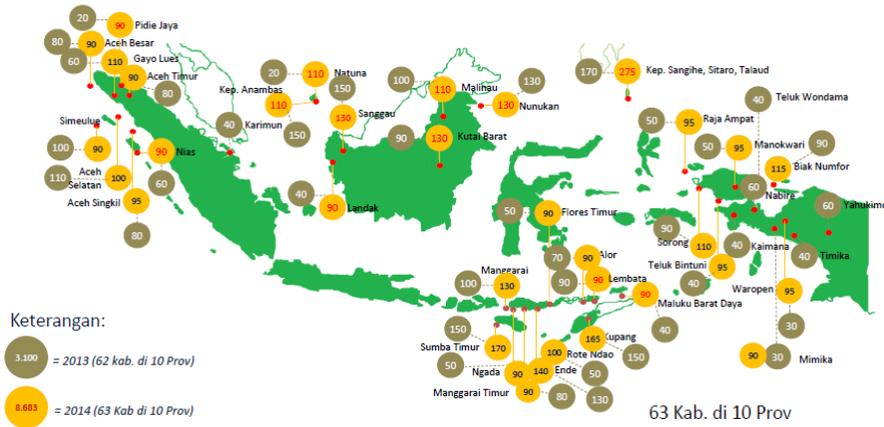
Sumber: Kemendikbud, 2014

Gambar 4.23. Sarjana Mendidik Daerah 3T

2

**Sarjana Mendidik daerah 3T**

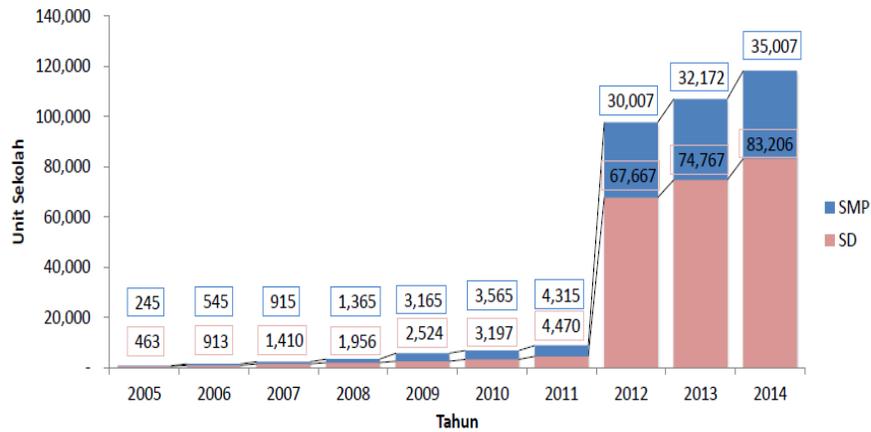
...Sarjana Mendidik daerah 3T (SM3T) untuk menjamin semua sekolah di daerah 3T dilayani oleh tenaga pendidik yang cukup dan cakap..



Sumber: Kemendikbud, 2014

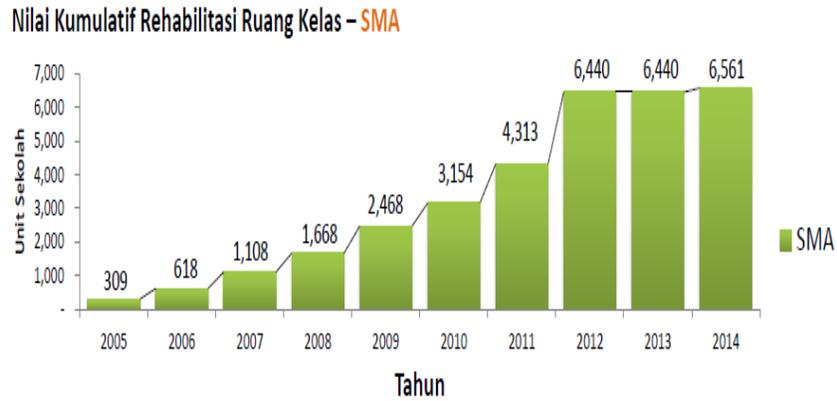
Grafik 4.15. Nilai Kumulatif Rehabilitasi Ruang Kelas SD-SMP  
...menjamin pemenuhan standar pelayanan minimal dalam pembelajaran...

Nilai Kumulatif Rehabilitasi Ruang Kelas – SD dan SMP



Sumber: Kemendikbud, 2014

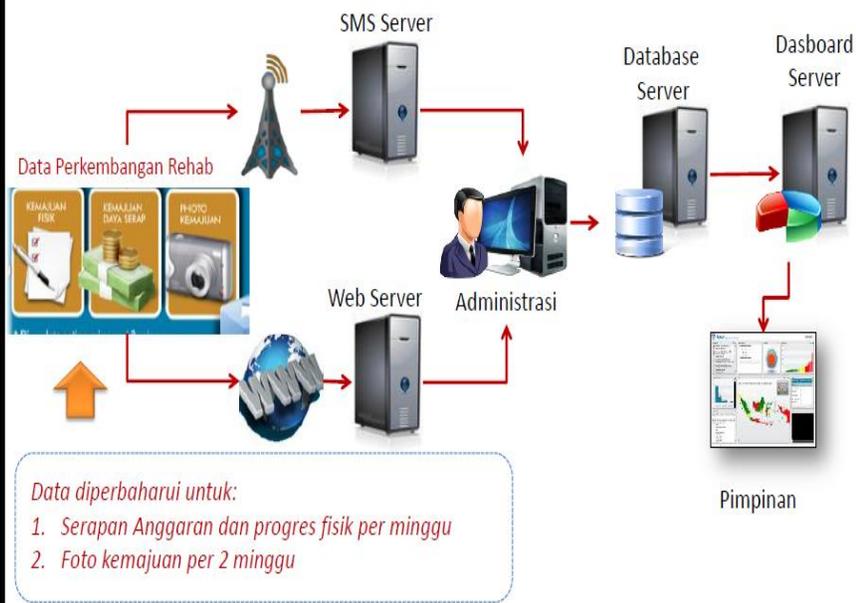
Grifik 4. 16. Nilai Kumulatif Ruang Kelas SMA



Sumber: Kemendikbud, 2014

Gambar 4.24. E-Monitoring Rahabilitasi Ruang Kelas SD-SMP

### e-Monitoring Rehabilitasi Ruang Kelas SD-SMP



Sumber: Kemendikbud, 2014

Tabel 4. 13. Perkembangan Penyediaan Sarana dan Prasarana Pendidikan

## 5 Perkembangan Penyediaan Sarana dan Prasarana Pendidikan

*... Menunjang penyelenggaraan proses pendidikan ...*

### Pendidikan Menengah

Program	2011	2012	2013	2014	Total
Perpustakaan	40	-	47	28	115
Laboratorium	1.358	3.209	375	317	5.259
Peralatan	6.542	6.256	902	869	14.569

Sumber: Kemendikbud, 2014

### 3. Agenda Pembangunan Pendidikan dalam Nawacita

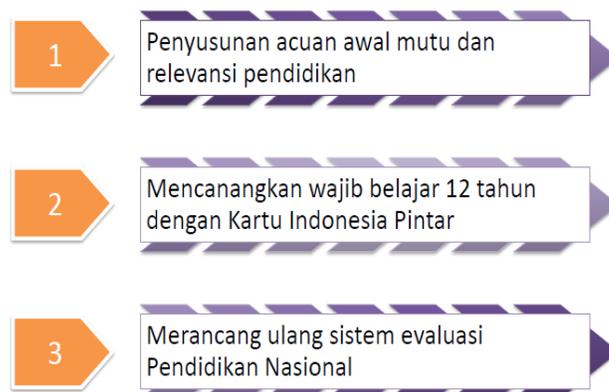
Program prioritas Pemerintah Jokowi-JK dalam sektor pendidikan adalah peningkatan kualitas hidup manusia Indonesia melalui peningkatan kualitas pendidikan dan pelatihan dengan program Indonesia Pintar dengan wajib belajar 12 tahun bebas pungutan. Selain itu, program Nawacita juga juga menetapkan revolusi karakter bangsa melalui kebijakan penataan kembali kurikulum pendidikan nasional dengan mengedepankan aspek pendidikan kewarganegaraan, yang menempatkan secara proporsional aspek pendidikan, seperti: pengajaran sejarah pembentukan bangsa, nilai-nilai patriotisme dan

cinta tanah air, semangat bela negara dan budi pekerti di dalam kurikulum pendidikan Indonesia. Selanjutnya, Program Nawacita juga akan mengevaluasi model penyeragaman dalam sistem pendidikan nasional termasuk didalamnya Ujian Akhir Nasional dan pembentukan kurikulum yang menjaga keseimbangan aspek muatan lokal (daerah) dan aspek nasional, dalam rangka membangun pemahaman yang hakiki terhadap ke-Bhinekaan yang Tunggal Ika. Untuk pendidikan dasar, pembobotan dilakukan dengan menekankan 70% substansinya harus berisi tentang budi peker dan pembangunan karakter peserta didik (bagian dari revolusi mental). Pemerataan fasilitas pendidikan di seluruh wilayah terutama wilayah-wilayah yang selama ini diidentifikasi sebagai area dimana tingkat dan pelayanan pendidikan rendah atau buruk harus dilakukan. Salah satunya adalah penyediaan dan pembangunan sarana transportasi dan perbaikan akses jalan menuju menuju fasilitas pendidikan/sekolah dengan kualitas yang memadai sehingga para peserata didik dan guru di seluruh wilayah dapat menjangkau sekolah secara fisik dengan aman. Kebijakan rekrutmen dan distribusi tenaga pengajar (guru) yang berkualitas juga akan dilakukan secara merata.

Gambar 4. 25. Program Quick Wins Pemerintahan Jokowi-JK

### Program Quick Wins Pemerintahan Jokowi-JK

---



Sumber: Kemendikbud, 2014

#### 4. Tantangan Content dan Context Reformasi Sektor Pendidikan Pendidikan

Content pendidikan adalah mengenai muatan yang terdapat dalam kebijakan pendidikan seperti Standar nasional pendidikan, SPM Pendidikan, Kurikulum, SDM Guru, Aksibilitas dan keterjangkauan pendidikan, relevansi, sarana dan prasarana pendidikan, dan bahan ajar. Sedangkan context pendidikan adalah berkaitan dengan bagaimana kebijakan pendidikan tersebut bekerja dan dipengaruhi dalam suatu interaksi yang melibatkan partisipasi stakeholders, civil society organization (CSO), orang tua murid, komite Pendidikan, dan Dewan Pendidikan.

Tantangan content dan context reformasi birokrasi sektor pendidikan tidak lantas selesai dengan dilakukannya reformasi birokrasi pada Kemendikbud dan pada organisasi penyelenggara layanan pendidikan ataupun melakukan reformasi pendidikan secara umum. Seringkali reformasi sektor publik dilakukan tanpa fokus yang jelas dan kehilangan momentum dalam melakukan perubahan atau melakukan pendekatan yang tidak tepat yang hasilnya justru menimbulkan dampak kebijakan lainnya yang tidak direncanakan sebelumnya.

Sehingga kemudian, jika dicermati, reformasi birokrasi dan reformasi pelayanan pendidikan yang telah dilakukan oleh Kemendikbud, ternyata masih menyisakan beberapa permasalahan harus diselesaikan dengan pendekatan yang lebih tepat, diantaranya:

1. Permasalahan tata kelola pendidikan masih menjadi pekerjaan rumah yang harus diselesaikan dan hal ini belum tercakup dalam reformasi pendidikan; strategi reformasi pendidikan masih terpisah dengan reformasi birokrasi yang dilakukan.
2. Upaya peningkatan mutu pendidikan tidak dapat selesai begitu saja hanya dengan penambahan anggaran pendidikan, jika peruntukannya belum sesuai sasaran peningkatan mutu pendidikan seperti apa yang diinginkan yang berdampak terhadap hasil pembelajaran siswa;

3. Permasalahan kualitas guru tidak saja bisa selesai hanya dengan sertifikasi. Tanpa adanya evaluasi berkala tentang kualitas guru, maka reformasi pendidikan tidak akan berhasil jika guru tidak berkualitas;
4. Distribusi guru tidak saja dari segi jumlah tetapi juga kompetensi yang merata dalam hal subyek mata pelajaran yang dibutuhkan sekolah-sekolah;
5. Kurikulum pun masih bermasalah, kurangnya persiapan dan konsep yang matang dan jelas tentang tujuan pendidikan yang akan dicapai, menjadikan perubahan kurikulum sering dijadikan komoditas politik yang sebenarnya justru merugikan dunia pendidikan dan menandakan kurang matangnya konsep kebijakan yang diusungnya.
6. Reformasi pendidikan seringkali mengabaikan SDM pelaksana manajemen pendidikan seperti PNS yang bekerja pada dinas dan sekolah, yang berstatus bukan guru. Keberadaan mereka kurang dikembangkan menjadi tenaga administrasi yang profesional.
7. Belum jelasnya pola karir kepala sekolah dan seringkali guru menjadi birokrat dibanding pengajar yang profesional.
8. Guru atau kepala sekolah yang berprestasi sering dikaryakan untuk melakukan kerja birokrasi dan belum ada jenjang karir bagi pendidik yang akan tetap dijalur pendidik profesional demikian pula belum

ada pola karir bagi PNS yang akan berkarya sebagai birokrat di sektor pendidikan.

9. Pencapaian standar pendidikan belum merata, masih terdapat daerah-daerah yang berusaha mencapai standar pelayanan minimal pendidikan, standar pendidikan nasional dan ada beberapa daerah yang bahkan telah mencapai standar pendidikan internasional buat satuan pendidikannya.
10. Dalam hal regulasi pun, masih ada daerah yang belum membuat peraturan pelaksana tentang penyelenggara pelayanan pendidikan di daerah, misalnya tentang pungutan sekolah, tentang sekolah gratis dan program beasiswa, tentang tata kelola pendidikan di daerahnya dan sebagainya.
11. Birokrasi pendidikan seperti dinas dan sekolah masih kekurangan SDM PNS baik jumlah maupun kompetensinya. Banyak daerah yang tidak mau lagi melakukan outsourcing tenaga pelaksana administrasi, tapi kalau tidak dilakukan maka mereka kekurangan tenaga pelaksana yang jumlahnya tidak bisa diperoleh dalam formasi yang diajukan karena kebanyakan formasi pendidikan adalah untuk tenaga pendidik dan bukan tenaga manajemen pendidikan yang berasal dari non kependidikan.

Tabel 4.14. Content dan Context

CONTENT	CONTEXT
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Standar nasional pendidikan</li> <li>•SPM Pendidikan</li> <li>•Kurikulum</li> <li>•SDM Guru</li> <li>•Aksibilitas dan keterjangkauan</li> <li>•Relevansi</li> <li>•Sarana dan prasarana pendidikan</li> <li>•Bahan ajar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Partisipasi stakeholders</li> <li>•Civil Society Organization</li> <li>•Orang tua murid</li> <li>•Komite Pendidikan</li> <li>•Dewan Pendidikan</li> </ul>

Berdasarkan pada beberapa tantangan content dan context reformasi sektor pendidikan di atas, maka agar kebijakan pendidikan dapat bekerja secara optimal diperlukan reformasi birokrasi sektoral yang bekerja dengan melakukan perbaikan ke dalam internal birokrasinya maupun perbaikan dalam hal conten dan context dimana kebijakan tersebut bekerja. Sehingga pendekatan yang dilakukan secara komprehensif dan telah mempertimbangkan dampak kebijakan yang akan bersinggungan dengan content maupun context kebijakan jika reformasi sektoral tersebut dilakukan.

## **Bab 5**

# **Kinerja Pendidikan Dasar dan Menengah di Daerah**

### **A. LATAR BELAKANG**

Mencerdaskan pendidikan bangsa merupakan amanat yang harus dilakukan oleh Berdasarkan PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemda Provinsi dan Pemda Kabupaten/Kota, diadakan pengaturan bahwa bidang pendidikan merupakan salah satu urusan pemerintahan yang dibagi bersama antara Pemerintah, Pemda Provinsi dan Pemda Kabupaten/Kota. (lihat Pasal 2). Pendidikan adalah salah satu urusan yang wajib diselenggarakan oleh pemda provinsi dan pemda kabupaten/kota berkaitan dengan pelayanan dasar (lihat pasal 7). Pada pokoknya pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan meliputi 6 (enam) sub bidang (sub-sub bidang) sebagai berikut: (1) Kebijakan (kebijakan dan standar); (2) Pembiayaan; (3) Kurikulum; (4) Sarana dan Prasarana; (5) Pendidik dan Tenaga Kependidikan; dan (6) Pengendalian Mutu Pendidikan (Penilaian Hasil Belajar; Evaluasi; dan Penjaminan Mutu).

Kinerja pendidikan dasar dan menengah pada daerah baik provinsi, kabupaten dan kota terkait dengan pelaksanaan urusan pemerintahan bidang pendidikan tersebut dan sejauhmana kebijakan reformasi

birokrasi berperan dalam reformasi sektor pendidikan, apakah 8 area perubahan<sup>8</sup> reformasi birokrasi seperti yang tercantum dalam Perpres No. 81/2003 tentang Reformasi Birokrasi berkontribusi dalam menciptakan inovasi pelayanan pendidikan yang dibutuhkan para pemangku kepentingan dan penggunaan jasa pendidikan.

Kinerja pendidikan akan dilihat dari perspektif capaian kinerja dan permasalahan pendidikan dasar dan menengah serta strategi mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut.

## **B. PROVINSI NTB**

Berdasarkan penelitian lapangan yang dilakukan dapat disajikan data lapangan strategi reformasi birokrasi sector pendidikan di Provinsi NTB, Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Timur dalam beberapa dimensi yaitu: (1) Kebijakan; (2) Sumber Daya Manusia; (3) Manajemen; (4)

### **1. CAPAIAN KINERJA PENDIDIKAN DASAR DAN PENDIDIKAN MENENGAH**

Pembahasan capaian kinerja pendidikan dapat ditinjau dari berbagai aspek, seperti kurikulum, capaian mutu pendidikan

---

<sup>8</sup> 8 Area perubahan reformasi birokrasi : (1) Organisasi; (2) Tata laksana; (3) Peraturan Perundang-undangan; (4) Sumberdaya manusia aparatur; (5) Pengawasan; (6) Akuntabilitas; (7) Pelayanan Publik; dan (8) Pola pikir (mind set) dan budaya kerja (culture set) aparatur.

berdasarkan rata-rata lama sekolah dan angka kelulusan ujian nasional, dan ketersediaan infrastruktur pendidikan.

#### **a. Provinsi Nusa Tenggara Barat**

Kualitas pendidikan provinsi Nusa Tenggara Barat yang akan dicapai menurut sasaran Renstra Pendidikan tahun 2009-2013 sebagai berikut: (1) Rata-rata lama Sekolah = 8,61 tahun; (2) APK SD/MI/Paket A = 111,91%; (3) APK SMP/MTs/ Paket B = 100,20%; (4) APK SMA/MA/ Paket C = 82,67%; (5) APM SD/MI/Paket A = 99,95 %; (6) APM SMP/ MTs/ Paket B = 90,07%; (7) APM SMA/MA/Paket C = 70,12%; (8) Angka putus sekolah SD/MI/ Paket A = 0,20%; (9) Angka putus sekolah SMP/MTs/ Paket B = 0,50%; (10) Angka putus sekolah SMA/MA/Paket C = 1,50%; (11) Angka Melek Huruf = 100 %; (12) Angka melanjutkan sekolah dari SD/MI ke SMP/MTs = 100%; (13) Angka melanjutkan sekolah dari SMP/MTs ke SMA/MA = 98,50 %; dan (14) Angka melanjutkan sekolah dari SMA/MA ke Perguruan Tinggi = 75 %<sup>9</sup>

Indikator kinerja kualitas pendidikan provinsi NTB meliputi: (1) Meningkatnya Angka Partisipasi Murni Sekolah; (2) Menurunnya Angka Putus Sekolah; (3) Meningkatnya Angka Melek Huruf; (4)

---

<sup>9</sup> Sasaran dan Kebijakan Penyelenggaraan Urusan Wajib Pemerintahan Provinsi NTB Tahun 2013, *Sumber Data: Satuan Kerja Perangkat Daerah Provinsi NTB 2013*, [www.ntbprov.go.id/file.php?cat=renstra&subcat=file\\_ilppd...f](http://www.ntbprov.go.id/file.php?cat=renstra&subcat=file_ilppd...f).

Meningkatnya Angka Melanjutkan Sekolah; dan (5) Meningkatkan Rata-Rata Lama Sekolah (RLS) Jika dilihat dari rata-rata lama sekolah (RLS), secara nasional tingkat pendidikan Indonesia masih rendah, yakni setara dengan SMP kelas 1, demikian pula tingkat pendidikan di NTB masih tergolong rendah, yakni setara dengan tingkat SD pada tahun 2010 (rata-rata lama sekolah 6,9 tahun). Dengan kondisi pendidikan penduduk yang tergolong rendah maka diperkirakan sulit bagi NTB akan mencapai kemajuan secara lebih cepat. Untuk itu, diperlukan upaya lebih serius semua pihak pemerintah, LSM, dan masyarakat membangun pendidikan<sup>10</sup> .

Terobosan di bidang pendidikan dilakukan dengan mencanangkan suatu gerakan dalam upaya menekan angka buta aksara dan angka drop-out yang dikemas dalam akronim gerakan ABSANO (Angka Buta Aksara Nol) dan ADONO (Angka Drop-Out Nol) pada tingkat pendidikan dasar, yang dilaksanakan di tiap-tiap Desa dan Kelurahan.<sup>11</sup> Sepanjang tahun 2009 sd. 2010, Program ABSANO telah berhasil memberikan Pembelajaran Buta Aksara (PBA) sebesar 208.901 orang dari 417.277 warga buta aksara pada tahun 2009. Jumlah sebesar itu dapat dicapai berkat penerapan pola Pembelajaran

---

<sup>10</sup> Statistik Pendidikan Provinsi Nusa Tenggara Barat 2011, hlm.vii.

<sup>11</sup> RPJMD Provinsi NTB 2009-2013.

32 Hari yang efektif, ditambah kerjasama yang kian intensif dengan Perguruan Tinggi melalui sistem Kuliah Kerja Nyata Keaksaraan Fungsional (KKNKF), pelibatan pondok pesantren, LSM dan tokoh agama dan pemuka masyarakat hingga tingkat desa dan dusun. Sementara pada program ADONO, selama dua tahun berjalan sejumlah terobosan telah dan terus dilakukan.

#### **b. Kota Mataram**

Kualitas pendidikan kota Mataram jika dilihat dari: (1) Rata-rata lama sekolah (RLS) penduduk kota Mataram dari tahun ke tahun semakin meningkat, dengan semakin sadarnya masyarakat akan arti pendidikan. RLS kota Mataram tahun 2009 (9,20); 2010 (9,21); 2011 (9,22) dan 2012 (9,68). Artinya rata-rata penduduk kota Mataram bersekolah selama 9,68 tahun atau setingkat dengan kelas 1 SMA. Dengan demikian wajib belajar 9 tahun di kota Mataram sudah terlampaui.<sup>12</sup> (2) Prosentase penduduk usia sekolah yang tidak pernah/belum pernah bersekolah. Untuk melihat penduduk usia sekolah umumnya mengacu pada penduduk usia 5-24 tahun. Terlihat bahwa dari seluruh penduduk usia 5-24 tahun sebanyak 67 persen masih bersekolah sedangkan 25 persen sudah tidak bersekolah lagi, dan 7 persen yang tidak pernah atau belum

---

<sup>12</sup> Statistik Daerah Kota Mataram 2013, BPS Kota Mataram, 2013, hlm. 13.

bersekolah. Masih terdapat penduduk usia 5-24 tahun yang tidak atau belum bersekolah yaitu sebanyak 7,24 persen. Hal ini perlu menjadi perhatian semua pihak, karena masih ada warga kota Mataram yang belum pernah mengenyam pendidikan di era modern ini<sup>13</sup>.

### c. Kabupaten Lombok Timur

Kualitas penyelenggaraan pendidikan antara lain dapat diukur melalui indikator tingkat kelulusan. Kualitas penyelenggaraan pendidikan berdasarkan indikator tingkat kelulusan di Kabupaten Lombok Timur dari tahun 2008 ke tahun 2009 secara umum untuk pendidikan dasar mengalami peningkatan; sedangkan untuk pendidikan menengah hanya SMK yang mengalami kenaikan sedangkan SMK dan MA mengalami penurunan, sebagaimana disajikan dalam table berikut.

**Tabel 5.1.**  
**Persentase Kelulusan dan Rerata Nilai Ujian Nasional SD/MI, SMP/MTS, dan SMA/SMK/MA Tahun 2008 – 2009<sup>14</sup>**

Jenjang	2008		2009	
	(% Lulus)	(Rerata NUN)	(% Lulus )	(Rerata NUN)
SD/MI	99.52	26.50	100	28.50
SMP/MTS	84.92	23.50	96.39	27.50
SMA	84.29	39.04	79.95	40.18
SMK	41.22	22.69	83.62	26.86
MA	80.86	38,24	80.02	28.89

Sumber: Data diolah dari Bidang Dikdas dan Dimen Dikpora Lotim 2009

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Renstra Pendidikan Kabupaten Lombok Timur Tahun 2008-2013; <http://lomboktimurkab.go.id/>.

Terkait dengan kualitas pendidikan, dari pengumpulan kuesioner diperoleh informasi tentang kurikulum dan infrastruktur. Pertama, kurikulum yang sesuai dengan tujuan pembelajaran, dinilai sangat penting oleh responden pada umumnya (75%); sedangkan yang menilai cukup penting hanya sebagian kecil responden (25%). Dengan alasan kurikulum yang terarah mendorong peningkatan mutu pendidikan untuk mencapai hasil yang optimal. Kedua, Infrastruktur: Ketersediaan kelas dan prasarana pendukung proses pembelajaran; dinilai sangat penting oleh responden pada umumnya (75%); sedangkan yang menilai penting hanya sebagian kecil responden (25%). Alasannya: Tersedianya infrastuktur mendukung pelayanan dan peningkatan mutu pendidikan. Dengan demikian, kurikulum yang terarah dan fasilitas pendidikan yang memadai merupakan factor penting dalam penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas.

## **2. KEBIJAKAN**

Pemda Provinsi, Kabupaten/kota menuangkan kebijakan pendidikan di daerah antara lain dalam bentuk Renstra dan Perda di bidang Pendidikan. PP No. 17/2010 tentang Pengelolaan Penyelenggaraan Pendidikan, menyebutkan sebagai berikut:

- Pengelolaan Pendidikan oleh Pemerintah Provinsi<sup>15</sup>: Gubernur bertanggungjawab mengelola sistem pendidikan nasional di daerahnya serta merumuskan dan menetapkan kebijakan daerah bidang pendidikan sesuai kewenangannya. Kebijakan daerah bidang pendidikan, dituangkan dalam: RPJPD, RPJMD, Renstrada, RKPD, RKATD, Perda di bidang Pendidikan, Peraturan Gubernur.
- Pengelolaan Pendidikan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota:<sup>16</sup> Bupati/Walikota bertanggungjawab mengelola sisdiknas di daerahnya dan merumuskan serta menetapkan kebijakan daerah bidang pendidikan sesuai kewenangannya. Kebijakan dimaksud merupakan penjabaran kebijakan Mendiknas dan Gubernur yang bersangkutan. Kebijakan daerah bidang pendidikan, dituangkan dalam: RPJPD, RPJMD, Renstrada, RKPD, RKATD, Perda di bidang Pendidikan, Peraturan Bupati/Walikota.

Sejauhmana kebijakan Renstra dan Perda di bidang Pendidikan telah disusun di daerah? Hasil penelitian di Pemda Provinsi NTB, Kota Mataram dan Lombok Timur, menunjukkan sebagai berikut:

---

<sup>15</sup> PP No. 17/2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, Pasal 17.

<sup>16</sup> Ibid.

- a. Pemda Provinsi NTB telah memiliki Renstra Pendidikan tahun 2009-2013 sedangkan Perda tentang Pendidikan belum disusun. Dari hasil wawancara dengan key informan, diperoleh informasi *“Dinas pendidikan sedang menyiapkan draft perda tentang pendidikan, dan peranan propinsi lebih banyak pada koordinasi, sinkronisasi dan penjaminan mutu”*.
- b. Pemda Kota Mataram telah memiliki Renstra Pendidikan dan Perda Pendidikan Nomor: 4 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Mataram;
- c. Pemda Kabupaten Lombok Timur telah memiliki Renstra Dinas Pendidikan Kabupaten Lombok Timur Periode 2008 – 2013; tetapi belum memiliki Perda Pendidikan.

Dalam hal ini, Pemda Kabupaten Kota Mataram telah memiliki Perda tentang Pendidikan; sedangkan Pemda Provinsi NTB, Kota Mataram, dan Kabupaten Lombok Timur telah memiliki Renstra Pendidikan; akan tetapi Pemda Provinsi NTB dan Kabupaten Lombok Timur belum memiliki Perda tentang Pendidikan. - Dinas Pendidikan Kabupaten Lombok Timur dalam hal ini akan mempercepat terwujudnya Perda Pendidikan sebagai payung penyelenggaraan pendidikan yang bermutu. Terwujudnya landasan hukum yang kuat dalam penyelenggaraan pendidikan yang dapat

dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan pendidikan yang bermutu<sup>17</sup>.

Dari pengumpulan kuesioner diperoleh informasi bahwa peraturan perundangan yang mendasari penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah dan keterkaitan dengan peraturan perundangan lainnya, dinilai sangat penting oleh responden pada umumnya (75%) sedangkan yang menilai penting hanya sebagian kecil responden (25%). Dengan alasan: (1) peraturan perundangan sebagai dasar operasional penyelenggaraan pendidikan di daerah; (2) dengan dukungan peraturan perundangan maka dapat menjamin penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas.

Dengan demikian keberadaan Perda tentang pendidikan menjadi penting oleh karena itu diharapkan Pemda Provinsi NTB dan Kabupaten Lombok Timur segera menyusun Perda tentang Pendidikan sebagai penjabaran dari kebijakan yang lebih tinggi dalam rangka peningkatan penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah di daerah.

### **3. SUMBER DAYA MANUSIA**

Pembahasan aspek sumberdaya manusia baik aparatur maupun non aparatur di bidang pendidikan meliputi Pendidik dan Tenaga Kependidikan. Pengangkatan, penempatan, dan penyebaran

---

<sup>17</sup> Renstra Dinas Pendidikan Kabupaten Lombok Timur Tahun 2008-2013;

pendidik dan tenaga kependidikan diatur oleh lembaga yang mengangkatnya berdasarkan kebutuhan satuan pendidikan formal. Pemerintah dan Pemda wajib membina dan mengembangkan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan Pemda<sup>18</sup>. Dalam hal ini, Pemerintah/Pemda wajib melakukan pembinaan karier pendidik dan tenaga kependidikan. Pembinaan karier pendidik dilaksanakan dalam bentuk peningkatan kualifikasi akademik/kompetensi sebagai agen pembelajaran dengan mengacu pada Standar Nasional Pendidikan. Pembinaan karier tenaga kependidikan dilaksanakan dalam bentuk peningkatan kualifikasi akademik/kompetensi manajerial/teknis sebagai tenaga kependidikan dengan mengacu pada SNP<sup>19</sup>. Pengaturan pendayagunaan pendidik dan tenaga kependidikan dalam kaitannya dengan satuan pendidikan (sekolah/madrasah) sebagai berikut: Sekolah/Madrasah menyusun program pendayagunaan pendidik dan tenaga kependidikan. Program pendayagunaan pendidik dan tenaga kependidikan disusun dengan memperhatikan standar pendidik dan tenaga kependidikan; dan dikembangkan sesuai dengan kondisi sekolah/madrasah, termasuk pembagian tugas, mengatasi bila terjadi kekurangan tenaga, menentukan sistem penghargaan, dan pengembangan profesi bagi

---

<sup>18</sup> UU No. 20/2003 tentang Sisdiknas.

<sup>19</sup> PP No. 17/2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

setiap pendidik dan tenaga kependidikan serta menerapkannya secara professional, adil dan terbuka. Pengangkatan pendidik dan tenaga kependidikan tambahan dilaksanakan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan oleh penyelenggara sekolah/madrasah. Sekolah/madrasah perlu mendukung upaya promosi, dan pengembangan pendidik dan tenaga kependidikan serta penempatan dan mutasi tenaga kependidikan.<sup>20</sup>

Kualifikasi tenaga kependidikan yaitu Kepala Sekolah/Madrasah sebagai berikut: memiliki kualifikasi akademik S1/D-IV kependidikan atau non kependidikan pada perguruan tinggi yang terakreditasi. Pada waktu diangkat sebagai kepala sekolah berusia maksimal 56 tahun; memiliki pengalaman mengajar sekurang-kurangnya 5 tahun menurut jenjang sekolah masing-masing; Memiliki pangkat serendah-rendahnya IIIc bagi PNS dan bagi non PNS disetarakan dengan kepangkatan yang dikeluarkan oleh yayasan atau lembaga yang berwenang. Kualifikasi khusus: Memiliki sertifikat pendidik sebagai guru; dan sertifikat kepala sekolah yang diterbitkan oleh lembaga yang ditetapkan pemerintah. Memiliki Kompetensi: Kepribadian, Manajerial, Kewirausahaan, Supervisi, dan Sosial.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Permendiknas 19/2007 tentang Standar Pengelolaan Pendidikan oleh Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah.

<sup>21</sup> Permendiknas 13/2007 tentang Standar Kepala Sekolah.

Kualifikasi pendidik yaitu guru sekolah/madrasah, menurut Permendiknas No. 23/2013 tentang Perubahan atas Permendiknas No.15/2010 tentang SPM Pendidikan Dasar di Kabupaten/ Kota, diatur sebagai berikut: Setiap SD/MI tersedia 2 orang guru yang memenuhi kualifikasi akademik S1/DIV, dan 2 orang yang telah memiliki sertifikat pendidik. (8) Setiap SMP/ MTs tersedia guru sebanyak 70% dan separuhnya telah memiliki sertifikat pendidik. (9) di setiap SMP/MTs tersedia guru dengan kualifikasi akademik S1/DIV dan telah memiliki sertifikat pendidik masing-masing 1 orang untuk mata pelajaran Matematika, IPA, Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris dan Pendidikan Kewarganegaraan.

Bagaimana data sumberdaya manusia yaitu Kepala Sekolah dan Guru pada Pendidikan Dasar dan Menengah di beberapa Pemda Provinsi NTB, Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Timur? Hasil penelitian di Pemda Provinsi NTB, Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Timur, sebagai berikut.

**a. Provinsi Nusa Tenggara Barat**

Dalam RPJMD Provinsi NTB Tahun 2008-2013 memuat kebijakan pendidikan di bidang SDM Pendidik dan Tenaga Kependidikan melalui upaya peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan. Pemda provinsi terkait pendidik dan

tenaga kependidikan mempunyai kewenangan pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan PNS antar kabupaten/kota.

**b. Kota Mataram**

Terkait dengan SDM Pendidik dan Tenaga Kependidikan yang perlu mendapat perhatian adalah meningkatkan kompetensi dan kualifikasi pendidik dan tenaga kependidikan melalui peningkatan kualifikasi dan kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan. Pemda kota Mataram mempunyai kewenangan pengangkatan dan penempatan pendidik dan tenaga pendidik PNS, serta pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan PNS di kota Mataram. Diperoleh informasi dari key informant bahwa *“di Mataram masih terdapat kekurangan tiga ratus dua puluh lima guru SD”*.

**c. Kabupaten Lombok Timur**

Pemda kabupaten Lombok Timur mempunyai kewenangan pengangkatan dan penempatan pendidik dan tenaga pendidik PNS, serta pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan PNS di kabupaten Lombok Timur. Terkait dengan SDM Pendidik dan Tenaga Kependidikan yang perlu mendapat perhatian adalah meningkatkan kompetensi dan kualifikasi pendidik dan tenaga

kependidikan,<sup>22</sup> sehingga mendorong meningkatnya komitmen dan motivasi pendidik dan tenaga kependidikan. Dalam hal ini, Dinas Pendidikan Kabupaten Lombok Timur melakukan antara lain: (1) Peningkatan kompetensi/kapasitas pendidik dan tenaga kependidikan (PTK) melalui pemberian beasiswa bagi yang belum berijazah S-1 dan melalui kegiatan gugus (KKG/KKKS), MGMP; (2) Pemberdayaan sistem kepengawasan pendidikan; (3) Pemberdayaan Tim Monev; (4) Peningkatan kapasitas staf kantor Dinas, UPTD, dan Kepala Sekolah terutama dalam hal penyusunan program dan LK-PO.

Gambaran kualifikasi dan sertifikasi guru serta dan rasio murid terhadap guru tahun 2009 disajikan dalam table berikut:

**Tabel 5.2. Kualifikasi guru berdasarkan Jenjang Pendidikan Tahun 2009<sup>23</sup>**

No	Jenjang Satuan Pendidikan	% Kualifikasi Guru			Jumlah
		(<S1/D-IV)	(S1/D-IV)	(>S1/D-IV)	
1.	SD/MI	23,11	19,2	0,10	7.245
2.	SMP/MTs	20,49	12,9	0,60	2.172
3.	SMA/MA	8,03	8,0	2,26	1.506
4.	SMK	8,66	0,8	0,84	324

Sumber Data: Dinas Pendidikan Kab. Lombok Timur, data Primer (diolah tahun 2009)

<sup>22</sup> Renstra Pendidikan Kabupaten Lombok Timur Tahun 2008-2013, <http://lomboktimurkab.go.id/>;

<sup>23</sup> Ibid.

Sementara itu, mengenai sertifikasi guru berdasarkan jenjang pendidikan tahun 2009 disajikan dalam table sebagai berikut:

**Tabel 5.3. Persentase Guru Bersertifikat Menurut Jenjang Pendidikan Tahun 2009<sup>24</sup>**

No.	Jenjang Pendidikan	Jumlah Guru (Negeri+Swasta)	Guru Bersertifikat					
			Jumlah			Persentase		
			(N)	(S)	(N+S)	(N)	(S)	(N+S)
1.	TK/RA	1,047	29	0	29	2.8	0	2.8
2.	SD/MI	7,268	576	130	706	7.9	1.8	9.7
3.	SMP/MTs	6,404	285	166	451	4.5	2.6	7.0
4.	SMA/SMK/MA	4,342	166	133	299	3.8	3.1	6.9
<b>Total</b>		<b>19,061</b>	<b>1,056</b>	<b>429</b>	<b>1,485</b>	<b>5.5</b>	<b>2.3</b>	<b>7.8</b>

Sumber Data: Dinas Pendidikan Kab. Lombok Timur, data Primer (diolah tahun 2009)

Selanjutnya masih berkaitan dengan guru disajikan dalam data ratio murid-sekolah dan rasio murid-guru menurut jenjang pendidikan tahun 2007-2009 sebagaimana disajikan dalam table berikut:

**Tabel 5.4. Rasio Murid terhadap Sekolah dan Murid terhadap Guru Menurut Jenjang Pendidikan Tahun 2007 – 2009<sup>25</sup>**

No.	Jenjang Pendidikan	Rasio Murid – Sekolah			Rasio Murid - Guru		
		(2007)	(2008)	(2009)	(2007)	(2008)	(2009)
1.	TK/RA	57,37	57,17	49,44	14,12	13,00	10,65
2.	SD/MI	183,74	181,25	179,64	17,66	17,91	15,70
3.	SMP/MTs	223,36	216,03	208,01	9,98	9,37	9,09
4.	SMA	332,02	322,02	325,73	11,95	11,04	10,60
5.	MA	187,622	181,54	183,68	7,64	7,18	7,21
6.	SMK	318,71	311,00	389,30	9,14	8,91	10,87

<sup>24</sup>Renstra Dinas Pendidikan Kabupaten Lombok Timur Tahun 2008-2013.

<sup>25</sup>Renstra Dinas Pendidikan Kabupaten Lombok Timur Tahun 2008-2013.

Data rasio murid-sekolah dan murid-guru, keduanya menunjukkan sejauhmana kecukupan daya tampung fasilitas sekolah dan kuantitas guru dalam proses belajar mengajar. Pada prinsipnya semakin kecil nilai ratio tersebut mempunyai makna yang lebih baik sebab pengawasan terhadap murid akan lebih intensif. Semakin besar rasio siswa terhadap guru ini menunjukkan kurangnya guru di tingkat tersebut. Sebaliknya semakin kecil rasio siswa per guru menunjukkan cukupnya guru di tingkat sekolah tersebut. Jika memperhatikan data 3 (tiga) tahun terakhir rasio murid terhadap guru, rata-rata mengalami penurunan, artinya pemerintah tiap tahunnya telah melakukan pengadaan guru berbagai jenjang pendidikan dengan tingkat kebutuhan yang bervariasi. Kecuali pada jenjang SMA/MA dan SMK pada tahun 2009 telah mengalami kenaikan jika dibandingkan dengan tahun 2008. Selain itu, bila melihat besarnya rasio siswa terhadap sekolah ini menunjukkan kurangnya sekolah di jenjang sekolah tersebut. Sebaliknya semakin kecil rasio siswa terhadap sekolah menunjukkan cukupnya sekolah di jenjang sekolah tersebut. Dengan demikian, yang perlu mendapat perhatian dan perlu adanya penambahan jumlah sekolah yang segera dipenuhi oleh

pemerintah adalah pada jenjang SMK, karena rasio siswa terhadap sekolah yang cukup tinggi.

Dari pengumpulan kuesioner diperoleh informasi bahwa sumberdaya manusia seperti guru dari sisi jumlah, kompetensi dan distribusinya dinilai sangat penting oleh responden pada umumnya (75%) sedangkan yang menilai penting hanya sebagian kecil responden (25%). Masalah yang dihadapi adalah kurangnya guru/pendidik dan tenaga kependidikan, perlu dipenuhi kebutuhan tenaga guru untuk dapat mencapai pendidikan yang berkualitas dan pemerataan mutu pendidikan. Dengan demikian SDM pendidik dan tenaga kependidikan merupakan aspek penting dalam penyelenggaraan pendidikan yang perlu diperhatikan jumlah, distribusi dan kompetensinya.

#### **4. KELEMBAGAAN DAN KETATALAKSANAAN**

Pembahasan aspek kelembagaan pendidikan di daerah, terkait dengan Pasal 23 PP No. 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, menyangkut perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk dinas, yaitu dinas pendidikan, pemuda dan olah raga. Selain itu, terdapat kelembagaan yang berperan dalam penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah di daerah. Bagaimana bentuk

kelembagaan pendidikan di daerah Provinsi NTB, Kota Mataram, dan Kabupaten Lombok Timur sekarang?

**a. Provinsi Nusa Tenggara Barat**

Lembaga yang berperan dalam penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah di tingkat provinsi, seperti: (1) Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga Pemda Provinsi Nusa Tenggara Barat; dan (2) Dewan Pendidikan Provinsi Nusa Tenggara Barat; sebagai lembaga mandiri dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana serta pengawasan pendidikan pada tingkat provinsi Nusa Tenggara Barat.

**b. Kota Mataram**

Lembaga yang berperan dalam penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah di tingkat kota, seperti: (1) Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga Pemda Kota Mataram. Struktur Organisasinya terdiri dari (a) Kepala Dinas; (b) Kepala Bidang Pendidikan Dasar; (c) Kepala Bidang Pendidikan Menengah; (d) Kepala Bidang Pemuda dan Olah Raga; (e) Kepala Bidang Pendidikan Non Formal dan Informal; (f) Sekretaris Bidang; dan (g) Kelompok Jabatan Fungsional. (2) Dewan Pendidikan Kota Mataram; sebagai lembaga mandiri

dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana serta pengawasan pendidikan kota Mataram. (3) Satuan pendidikan dasar dan menengah yaitu: (SD/MI; SMP/MTs; dan SMA/SMK/MA); (4) Komite Sekolah/Madrasah pada satuan pendidikan dasar dan menengah (SD/MI; SMP/MTs; dan SMA/SMK/MA); sebagai lembaga mandiri, dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan.

**c. Kabupaten Lombok Timur**

Lembaga yang berperan dalam penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah di tingkat kabupaten, seperti: (1) Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga Pemda Kabupaten Lombok Timur. Terkait dengan fungsinya, diperlukan upaya Pemberdayaan Fungsi Unit-Unit di lingkungan Dinas Pendidikan; dan peningkatan kapasitas lembaga layanan pendidikan pada Dinas Pendidikan Kabupaten, UPT Dinas Pendidikan Kecamatan dan tingkat Sekolah yang meliputi sumber daya manusia, lembaga dan regulasi. Selain itu, Mengenai bentuk lembaga dinas pendidikan yang ideal dari

hasil wawancara dengan key informant sebagai berikut “hendaknya pembentukan lembaga dinas pendidikan dibedakan dengan dinas lainnya karena yang dikelola adalah sumber daya manusia”; (2) Dewan Pendidikan Kabupaten Lombok Timur; (3) Satuan pendidikan dasar dan menengah (SD/MI; SMP/MTs; dan SMA/SMK/MA); dan (4) Komite Sekolah/ Madrasah pada satuan pendidikan dasar dan menengah (SD/MI; SMP/MTs; dan SMA/SMK/MA); sebagai lembaga mandiri, dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan.

Pemberdayaan dan peningkatan kualitas dan kuantitas semua komponen yang terlibat dalam sistem pendidikan menjadi suatu strategi untuk peningkatan kualitas pendidikan, antara lain melalui peningkatan kualifikasi dan terutama kompetensi guru dengan memanfaatkan institusi-institusi lembaga peningkatan profesionalisme guru yang telah ada, seperti KKG, KKKS, MGMP, Pengawas, dan lainnya.<sup>26</sup> Dalam kaitan dengan itu, maka pemberdayaan lembaga-lembaga yang terkait dengan pendidikan perlu dikembangkan dan ditingkatkan kualitasnya.

---

<sup>26</sup> Renstra Dinas Pendidikan Kabupaten Lombok Timur Tahun 2008-2013;

Dari pengumpulan kuesioner diperoleh informasi: Pertama, kelembagaan terkait dengan ukuran struktur organisasi sekolah, komite sekolah, dewan pendidikan, dinas pendidikan dan kemendikbud, dinilai sangat penting oleh responden pada umumnya (75%) sedangkan yang menilai cukup penting hanya sebagian kecil responden (25%). Alasannya: dengan adanya kelembagaan pendidikan tersebut memperjelas tugas pokok dan fungsi dalam penyelenggaraan pendidikan, memperjelas *job description* dan tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan. Kedua, ketatalaksanaan terkait dengan proses pelaksanaan tugas dan fungsi sekolah serta koordinasinya dengan Dinas Pendidikan, Kemendikbud, Dewan Pendidikan, Komite Sekolah, serta instansi terkait lainnya (Kemenkeu, Bappenas, Kemendagri, Setda dan Bappeda), dinilai sangat penting oleh responden pada umumnya (75%) sedangkan yang menilai cukup penting hanya sebagian kecil responden (25%). Alasannya: Dengan adanya tatalaksana maka pelaksanaan tugas menjadi jelas, pengelolaan pendidikan dapat dilaksanakan sesuai aturan; serta penyelenggaraan satuan pendidikan secara efektif.

Dengan demikian, kelembagaan pendidikan yang mempunyai struktur organisasi dan tugas pokok dan fungsi yang jelas; dan

ketatalaksanaan pendidikan yang mempunyai prosedur dan mekanisme kerja yang jelas mendukung penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah di daerah secara efisien dan efektif.

## 5. STANDAR PELAYANAN MINIMAL

UU No.32/2004 tentang Pemda telah secara jelas mendelegasikan kewenangan penyelenggaraan urusan wajib pemerintahan kepada pemerintah provinsi/kabupaten/kota. Ketentuan lebih rinci mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah, pemerintah **provinsi/kabupaten/kota** dijabarkan lebih lanjut dalam PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemda Provinsi dan Pemda Kabupaten/Kota, diatur bahwa Penyelenggaraan urusan wajib tersebut berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan pemerintah dan dilaksanakan bertahap. (lihat Pasal 8). Pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan kepada pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya (lihat Pasal 18). Oleh karena itu, penyelenggaraan pendidikan di daerah merupakan salah satu pelayanan wajib yang harus diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten/kota dan dilaksanakan berdasarkan standar pelayanan minimal (SPM). Aturan mengenai SPM ini telah dituangkan dalam PP No. 65/2005

tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan SPM. SPM adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal, terutama yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Penerapan SPM dimaksudkan untuk menjamin akses dan mutu bagi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dasar dari pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan ukuran yang ditetapkan oleh pemerintah. Sejalan dengan amanah PP No. 65/2005 diterbitkan Permendagri No. 6/2007 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penerapan SPM; dan Permendagri No. 79/2007 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pencapaian SPM. Selanjutnya, diterbitkan Permendiknas No.15/2010 tentang SPM Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota; dan Permendiknas No. 23/2013 tentang Perubahan atas Permendiknas No. 15/2010 tentang SPM Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota.

SPM pendidikan adalah tolok ukur pelayanan kinerja pelayanan pendidikan dasar melalui jalur pendidikan formal yang diselenggarakan daerah kabupaten/kota. SPM pendidikan merupakan acuan dalam perencanaan program dan penganggaran pencapaian target masing-masing daerah kabupaten/kota. Bupati/Walikota melaksanakan dan mengkoordinasikan pelaksanaan standar pelayanan minimal bidang pendidikan sesuai

dengan ketentuan peraturan perundangan.<sup>27</sup> SPM mencakup 2 kelompok pelayanan pendidikan dasar yaitu oleh kabupaten/kota dan oleh satuan pendidikan. Adapun garis besar SPM pendidikan dasar oleh kabupaten/kota sebagai berikut: (1) tersedia satuan pendidikan dalam jarak maksimal 3 km untuk SD/MI dan 6 km SMP/MTs dari kelompok pemukiman permanen di daerah terpencil; (2) jumlah peserta didik 32 orang untuk SD/MI dan SMP/MTs tidak melebihi 36 orang. (3) setiap SMP/MTs tersedia ruang laboratorium IPA; (4) setiap SD/MI dan SMP/MTs tersedia ruang guru; (5) setiap SD/MI tersedia satu ruang guru; dan setiap SMP/MTs tersedia ruang kepala sekolah yang terpisah dari ruang guru; (6) setiap SMP/MTs tersedia 1 (satu) orang guru untuk setiap mata pelajaran; (7) setiap SD/MI tersedia 2 orang guru yang memenuhi kualifikasi akademik S1/DIV, dan 2 orang yang telah memiliki sertifikat pendidik. (8) Setiap SMP/ MTs sebanyak 70% dan separuhnya telah memiliki sertifikat pendidik. (9) di setiap SMP/MTs tersedia guru dengan kualifikasi akademik S1/DIV dan telah memiliki sertifikat pendidik masing-masing 1 (satu) orang untuk mata pelajaran matematika, IPA, Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris dan Pendidikan Kewarganegaraan. (10) setiap kabupaten/kota semua kepala SD/MI berkualifikasi S1/DIV dan telah memiliki sertifikat pendidik. (11)

---

<sup>27</sup> PP No. 17/2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

setiap kabupaten/kota semua kepala SMP/MTs berkualifikasi S1/DIV dan telah memiliki sertifikat pendidik. (12) di setiap kabupaten/kota semua pengawas sekolah/madrasah berkualifikasi S1/DIV dan telah memiliki sertifikat pendidik.(13) Pemda kabupaten/kota memiliki rencana dan melaksanakan kegiatan untuk membantu satuan pendidikan dalam mengembangkan kurikulum dan proses pembelajaran yang efektif; dan (14) kunjungan pengawas ke satuan pendidikan dilakukan 1 kali setiap bulan dan setiap kunjungan dilakukan selama 3 jam untuk melakukan supervise dan pembinaan.

**a. Provinsi Nusa Tenggara Barat**

Pembinaan dan pengawasan atas penerapan SPM pendidikan di pemda kabupaten/kota dikoordinasikan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah. Pendanaan yang berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan yang merupakan tanggungjawab pemda dibebankan pada APBD.

**b. Kota Mataram**

Dinas Pendidikan Kota Mataram menerapkan SPM di bidang pendidikan dasar di kota Mataram berdasarkan kebijakan yang ditetapkan pemerintah pusat untuk mewujudkan penyelenggaraan pendidikan yang bermutu.

### c. Kabupaten Lombok Timur

Pelayanan dan SPM Pendidikan dilakukan Dinas pendidikan melalui langkah-langkah: Dinas Pendidikan Lombok Timur menerapkan SPM di bidang pendidikan dasar di Lombok Timur diterapkan untuk mewujudkan penyelenggaraan pendidikan yang bermutu sesuai dengan Standar Operasional, SPM dan berorientasi pada Standar Nasional Pendidikan (SNP).<sup>28</sup>

Menciptakan pelayanan pendidikan yang merata, berkeadilan, terjangkau dari aspek lokasi, biaya dan kesempatan, meningkatkan sosialisasi dan koordinasi dengan semua lembaga terkait; mengembangkan sistem manajemen pendidikan yang efisien dan efektif; mengembangkan dan mensosialisasikan aturan-aturan yang mengikat semua pihak serta mampu meningkatkan komitmen dan motivasi dalam memberikan layanan pendidikan yang bermutu. Pendirian sekolah terpadu untuk anak yatim, anak terlantar dan anak miskin di setiap kecamatan. Penyelenggaraan sekolah gratis bagi anak-anak yang tidak mampu pada jenjang SD/MI dan SMP/MTs. Pemberian beasiswa bagi pelajar berprestasi , terutama dari masyarakat tidak mampu.

---

<sup>28</sup> Renstra Dinas Pendidikan, Kabupaten Lombok Timur, Tahun 2008-2013.

## 6. ANGGARAN, AKUNTABILITAS DAN PENGAWASAN

Anggaran, akuntabilitas dan pengawasan pendidikan merupakan 3 (tiga) aspek yang saling berkaitan satu sama lain, karena anggaran pendidikan yang digunakan dalam rangka penyelenggaraan pendidikan harus dipertanggungjawabkan secara akuntabel dan perlu dilakukan pengawasan agar tujuan pendidikan dapat dicapai secara efisien dan efektif. Bagaimana anggaran pendidikan, akuntabilitas dan pengawasan dijelaskan berikut ini.

Pertama, anggaran pendidikan: Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN serta dari APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.<sup>29</sup> Dalam hal ini, gaji guru yang diangkat oleh Pemerintah dialokasikan dalam APBN<sup>30</sup>. Terkait dengan anggaran pendidikan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota mengalokasikan anggaran pendidikan. Pemerintah provinsi mengalokasikan anggaran pendidikan agar sisdiknas di provinsi yang bersangkutan dapat dilaksanakan secara efektif, efisien dan akuntabel sesuai dengan kebijakan daerah bidang pendidikan.<sup>31</sup> Demikian pula pemerintah kabupaten/kota

---

<sup>29</sup> Lihat UUD 1945 Pasal 31, Amandemen keempat, 10 Agustus 2002.

<sup>30</sup> Lihat UU No. 20/2003 tentang Sisdiknas.

<sup>31</sup> PP No. 17/2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan,

mengalokasikan anggaran pendidikan agar sisdiknas di provinsi yang bersangkutan dapat dilaksanakan secara efektif, efisien dan akuntabel sesuai dengan kebijakan daerah bidang pendidikan.<sup>32</sup> Tanggungjawab pemerintah dan pemda untuk menyediakan anggaran pendidikan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan dan keberlanjutan. Dalam rangka memenuhi tanggungjawab pendanaan tersebut, pemerintah, pemda dan masyarakat mengerahkan sumberdaya yang ada sesuai dengan peraturan perundangan yang dikelola berdasarkan prinsip keadilan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas publik.

Terkait dengan mekanisme anggaran berupa alokasi dana dekonsentrasi, dana tugas pembantuan dan dana alokasi khusus, Sekjen Depdiknas melakukan koordinasi dengan pemerintah provinsi/kabupaten/kota dalam menjabarkan target-target Renstra Depdiknas untuk setiap provinsi/kabupaten/kota. Hasil koordinasi digunakan oleh masing-masing unit utama untuk mengalokasikan dana dekonsentrasi, dana tugas pembantuan, dan dana alokasi khusus kepada masing-masing provinsi/kabupaten/ kota.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Permendiknas 15/2007 tentang Sistem Perencanaan Tahunan Depdiknas, Pasal 6.

Kedua, Akuntabilitas dan Pengawasan terhadap penyelenggaraan pendidikan. Dalam Pasal 66 UU No. 20/2003 tentang Sisdiknas mengatur Pengawasan sebagai berikut: (1) Pemerintah, Pemerintah Daerah, Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/madrasah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pendidikan pada semua jenjang dan jenis pendidikan sesuai dengan kewenangan masing-masing; (2) Pengawasan dilakukan dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas publik. Contoh mekanisme pengawasan penyelenggaraan pendidikan adalah pedoman pengelolaan biaya investasi dan operasional sekolah/madrasah diputuskan oleh komite sekolah/madrasah dan ditetapkan oleh kepala sekolah/madrasah serta mendapatkan persetujuan dari institusi di atasnya. Pedoman pengelolaan biaya investasi dan operasional sekolah/madrasah disosialisasikan kepada seluruh warga sekolah/madrasah untuk menjamin tercapainya pengelolaan dana secara transparan dan akuntabel.<sup>34</sup> Contoh lainnya, penyelenggaraan program wajib belajar pendidikan dasar perlu dievaluasi pencapaiannya minimal setiap tiga tahun. Sebagai bentuk dari akuntabilitas publik, masyarakat berhak mendapat data dan informasi tentang hasil evaluasi

---

<sup>34</sup> Lampiran Permendiknas 19/2007 tentang Standar Pengelolaan oleh Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah;

penyelenggaraan program wajib belajar tersebut.<sup>35</sup> Pada prinsipnya, akuntabilitas dan pengawasan yang diharapkan adalah meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi; dan meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Dengan demikian melalui pengawasan penyelenggaraan pendidikan yang akuntabel diharapkan dapat meningkatkan penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas secara efisien dan efektif.

#### **a. Provinsi Nusa Tenggara Barat**

Terkait dengan anggaran pendidikan, kebijakan paling menonjol dan langsung dirasakan masyarakat adalah bantuan dana pendidikan bagi siswa tak mampu. Sepanjang tahun 2010, dana sebesar 72,3 milyar diberikan pemerintah provinsi untuk beasiswa bagi siswa tak mampu pada semua tingkatan pendidikan baik negeri maupun swasta. Jumlah sebesar itu, dilengkapi dengan dana sharing dari pemerintah kabupaten/kota seluruh NTB sebesar 71,7 miliar. Jadi total dana beasiswa dari pemerintah provinsi dan kabupaten/kota mencapai 144 miliar. Selain itu, masih ada dukungan dana beasiswa bagi siswa miskin dari APBN Departemen Agama sebesar 32 miliar dan

---

<sup>35</sup> PP Nomor 47/2008 tentang Wajib Belajar.

APBN Departemen Pendidikan Nasional sejumlah 44,4 miliar. Dengan demikian total keseluruhannya mencapai 220,5 miliar dana beasiswa yang dapat dinikmati oleh sekitar 498.000 siswa miskin dari 1.124.926 jumlah siswa di NTB atau sebesar 44%. Dalam Upaya membantu siswa yang kurang mampu untuk percepatan pemerataan mutu pendidikan, telah disalurkan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang diperuntukkan bagi 726.811 siswa SD dan SMP dengan nilai anggaran sebesar Rp.320.256.349.000, serta dana dana BOMM SMA/SMK bagi 104.993 siswa dengan total dana Rp. 10,6 Miliar lebih.<sup>36</sup>

#### **b. Kota Mataram**

Dinas pendidikan kota Mataram melakukan pengawasan terhadap penganggaran penyelenggaraan pendidikan dengan prinsip akuntabilitas untuk mengelola pendidikan yang transparan dengan mengembangkan partisipasi aktif semua pihak agar penyelenggaraan pendidikan efisien dan efektif.

#### **c. Kabupaten Lombok Timur**

Terkait dengan akuntabilitas dan pengawasan maka strategi yang dilakukan Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Lombok Timur adalah Penguatan Tata Kelola,

---

<sup>36</sup> RPJMD Provinsi NTB 2009-2013, <http://www.ntbprov.go.id/pendidikan.php>.

Sistem Pengendalian Manajemen, dan Sistem Pengawasan Intern, sebagai salah satu upaya untuk pengelolaan pendidikan yang efisien dan efektif, akuntabilitas dan pencitraan publik sebagai upaya untuk mengelola pendidikan yang transparan yang diharapkan dapat mengembangkan partisipasi aktif semua pihak; sebagai berikut: (1) Mempercepat terwujudnya Perda Pendidikan sebagai payung penyelenggaraan pendidikan yang bermutu; (2) Pembuatan Databased, profil pendidikan dan Buku Saku Pendidikan; (3) Penggandaan pedoman-pedoman baik untuk pengembangan dan pemberdayaan satgas-satgas untuk peningkatan profesionalisme pendidik dan tenaga kependidikan; (4) Pemberdayaan Dewan Pendidikan, Komite Sekolah, Tim MBS Kabupaten dan kecamatan, Satgas Perencanaan, Tim Monitoring dan evaluasi; (5) Pengembangan Standar Pelayanan Minimal Pendidikan tingkat Kabupaten Lombok Timur; (6) Pemberdayaan Fungsi Unit-Unit di lingkungan Dinas Pendidikan; (7) Peningkatan kapasitas sekolah dalam hal implementasi MBS sebagai suatu paradigma pengelolaan pendidikan pada tingkat sekolah, misalnya dalam hal penyusunan dan mplementasi Rencana Pengembangan Sekolah (RPS)<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Renstra Dinas Pendidikan Kabupaten Lombok Timur Periode 2008 -

Dari pengumpulan kuesioner diperoleh informasi tentang anggaran, akuntabilitas dan pengawasan. Pertama, anggaran: Kecukupan anggaran untuk mendukung kualitas dan aksesibilitas pendidikan, dinilai sangat penting oleh responden pada umumnya (75%); sedangkan yang menilai cukup penting hanya sebagian kecil responden (25%). Dengan alasan anggaran diperlukan untuk melaksanakan kegiatan penyelenggaraan pendidikan; Kedua, akuntabilitas: Pertanggungjawaban keuangan dan kinerja sekolah dan dinas; dinilai sangat penting oleh sebagian responden (50%); sedangkan yang menilai penting dan cukup penting masing-masing (25%). Alasannya: agar penggunaan dana terukur, terarah sesuai sasaran, dan dapat dipertanggungjawabkan. Ketiga, pengawasan: Mekanisme dan metode pengawasan terhadap penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah dinilai sangat penting oleh sebagian responden (50%); sedangkan yang menilai penting dan cukup penting masing-masing (25%). Alasannya: Dengan berjalannya fungsi pengawasan dan evaluasi dapat menghindari penyimpangan program pendidikan. Jadi, dengan pengelolaan anggaran program pendidikan melalui pengawasan dan

pertanggungjawaban yang akuntabel diharapkan dapat diselenggarakan pendidikan yang berkualitas secara efisien dan efektif.

## **7. PARTISIPASI**

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan diatur dalam UU No. 20/2003 tentang Sisdiknas. Pengaturan peranserta masyarakat dalam pendidikan antara lain: Masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi program pendidikan (Pasal 8). Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan meliputi peran serta masyarakat dalam pendidikan meliputi peran serta perseorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha, dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pendidikan; dan masyarakat dapat berperan serta sebagai sumber, pelaksana dan pengguna hasil pendidikan (Pasal 54).

Bentuk partisipasi masyarakat melalui dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah sebagai berikut: (1) Masyarakat berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan dan evaluasi program pendidikan melalui dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah. (2) Dewan pendidikan sebagai lembaga mandiri dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan

pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana serta pengawasan pendidikan pada tingkat Nasional, Provinsi, dan Kabupaten/Kota yang tidak mempunyai hubungan hirarkis. (Ket.: Dewan pendidikan adalah lembaga mandiri yang beranggotakan berbagai unsur masyarakat yang peduli pendidikan). (3) Komite sekolah/madrasah, sebagai lembaga mandiri, dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan. (Ket.: Komite sekolah/madrasah adalah lembaga mandiri yang beranggotakan orangtua/wali peserta didik, komunitas sekolah, serta tokoh masyarakat yang peduli pendidikan). (4) Selain itu, sekolah/ madrasah melibatkan warga dan masyarakat pendukung sekolah/madrasah dalam mengelola pendidikan. Keterlibatan peran serta warga sekolah/madrasah dan masyarakat dalam pengelolaan dibatasi pada kegiatan tertentu yang ditetapkan. Setiap sekolah/madrasah, menjalin kemitraan dengan lembaga lain (pemerintah/non pemerintah) yang relevan (pemerintah/non pemerintah) berkaitan dengan input, proses, output, dan pemanfaatan lulusan. Sistem kemitraan dilakukan dengan perjanjian tertulis.<sup>38</sup> Dengan demikian, peranserta masyarakat secara khusus

---

<sup>38</sup> Lampiran Permendiknas 19/2007 tentang Standar Pengelolaan oleh Satuan

dalam pendidikan dapat disalurkan melalui: dewan pendidikan tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota; komite sekolah; dan organ representasi pemangku kepentingan satuan pendidikan.<sup>39</sup> Peranserta masyarakat dalam pendidikan berfungsi memperbaiki akses, mutu, daya saing, relevansi, tatakelola dan akuntabilitas pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan.

#### **a. Provinsi Nusa Tenggara Barat**

Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan meliputi peran serta masyarakat dalam pendidikan meliputi peran serta perseorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha, dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pendidikan; dan masyarakat dapat berperan serta sebagai sumber, pelaksana dan pengguna hasil pendidikan. Di provinsi Nusa Tenggara Barat terdapat Dewan Pendidikan Provinsi sebagai lembaga mandiri dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana serta pengawasan pendidikan pada tingkat provinsi Nusa Tenggara Barat.

---

Pendidikan Dasar dan Menengah;  
<sup>39</sup> PP No. 17/2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan;

Mengenai Dewan pendidikan dan komite sekolah diperoleh informasi dari key informant, "*Dewan pendidikan provinsi NTB sudah ada namun belum banyak berperan; sedangkan komite sekolah lebih sebagai 'tameng' sekolah jadi fungsi advokasi anggaran, komite sekolah terlalu ikut campur, dan intervensi*".

**b. Kota Mataram**

Pengaturan peranserta masyarakat dalam pendidikan antara lain: Masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi program pendidikan. Di kota Mataram terdapat Dewan Pendidikan Kota Mataram sebagai lembaga mandiri dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana serta pengawasan pendidikan di kota Mataram. Selain itu, berkembang pula Komite Sekolah/Madrasah pada satuan pendidikan dasar dan menengah (SD/MI; SMP/MTs; dan SMA/SMK/MA); sebagai lembaga mandiri, dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan.

### c. Kabupaten Lombok Timur

Terkait dengan partisipasi masyarakat melalui Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah dan pemangku kepentingan lainnya dilakukan Pemberdayaan Dewan Pendidikan, Komite Sekolah, Tim MBS Kabupaten dan kecamatan, Satgas Perencanaan, Tim Monitoring dan evaluasi. Dinas pendidikan berupaya meningkatkan partisipasi masyarakat dan berkembangnya tuntutan masyarakat akan layanan pendidikan yang bermutu. Meningkatkan koordinasi dengan berbagai lembaga baik formal maupu non formal untuk mempercepat tuntas wajar Dikdas, seperti PKK, Pondok Pesantren, Camat, kepala desa/lurah. Dinas pendidikan melakukan sosialisasi sosialisasi melalui berbagai media massa baik lokal maupun melalui media massa nasional. Selain itu, membangun kerjasama dan kemitraan dengan dunia pendidikan tinggi juga akan menjadi prioritas terutama dalam mengembangkan sistem pengadaan, penempatan/mutasi dan penghargaan bagi pendidik dan tenaga kependidikan.<sup>40</sup>

Terkait dengan partisipasi di bidang pendidikan, dari pengumpulan kuesioner diperoleh informasi tentang partisipasi masyarakat, peran swasta dan kemitraan dalam

---

<sup>40</sup> Renstra Dinas Pendidikan, Kabupaten Lombok Timur Periode 2008 – 2013.

penyelenggaraan pendidikan. Pertama, partisipasi masyarakat: Peranserta masyarakat (orangtua murid) dalam mendukung siswa untuk bersekolah, dinilai sangat penting oleh responden pada umumnya (75%); sedangkan yang menilai penting hanya sebagian kecil responden (25%). Alasannya: dalam rangka partisipasi masyarakat dalam pendidikan, membantu kegiatan sekolah dan memberikan semangat anak didik untuk bersekolah dan belajar. Kedua, peran swasta: Peran serta sekolah swasta dalam menyediakan pendidikan dasar memberikan kesempatan lebih luas bagi siswa untuk mendapat pendidikan yang terjangkau dan berkualitas; dinilai sangat penting oleh responden pada umumnya (75%) sedangkan yang menilai cukup penting hanya sebagian kecil responden (25%). Alasannya: Partisipasi masyarakat dalam pendidikan melalui penyelenggaraan sekolah swasta membantu kegiatan operasional sekolah, sehingga dapat mengakomodir siswa yang tidak dapat ditampung di sekolah negeri. Ketiga, kemitraan perusahaan dalam penyelenggaraan pendidikan dinilai sangat penting dalam membantu pemerintah dan masyarakat. Dengan demikian partisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan Pendidikan di NTB meliputi peranserta dewan pendidikan, komite sekolah, dan kemitraan perlu diperluas dan

diberdayakan sebagai sumber, pelaksana dan pengguna hasil pendidikan dalam rangka peningkatan kualitas penyelenggaraan pendidikan di NTB.

Berdasarkan hasil pembahasan diperlukan strategi reformasi birokrasi sektor pendidikan pada Provinsi Nusa Tenggara Barat, **meliputi sebagai berikut:**

1. **Kebijakan:** Pemda Kabupaten Kota Mataram telah memiliki Perda tentang Pendidikan; sedangkan Pemda Provinsi NTB, Kota Mataram, dan Kabupaten Lombok Timur telah memiliki Renstra Pendidikan; akan tetapi Pemda Provinsi NTB dan Kabupaten Lombok Timur belum memiliki Perda tentang Pendidikan. Mengingat pentingnya keberadaan Perda tentang pendidikan maka diharapkan Pemda Provinsi NTB dan Kabupaten Lombok Timur segera menyusun Perda tentang Pendidikan sebagai penjabaran dari kebijakan yang lebih tinggi dalam rangka peningkatan penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah di daerah.
2. **SDM (Pendidik dan Tenaga Kependidikan):** Sehubungan dengan rendahnya prosentase pendidik dan tenaga kependidikan yang memenuhi kualifikasi dan sertifikasi maka diperlukan langkah-langkah untuk mencapai kualifikasi dan sertifikasi pendidik dan tenaga kependidikan.

3. Kelembagaan dan Ketatalaksanaan: Bentuk lembaga dinas pendidikan dibedakan dengan dinas lainnya karena yang dikelola adalah sumber daya manusia.
4. Standar Pelayanan Minimal: Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota Mataram menerapkan SPM di bidang pendidikan dasar berdasarkan kebijakan yang ditetapkan pemerintah pusat. Penerapan SPM di bidang pendidikan dasar diperlukan sebagai upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan pendidikan yang bermutu.
5. Partisipasi masyarakat: Pendidikan di NTB meliputi peranserta dewan pendidikan, komite sekolah, dan kemitraan perlu diperluas dan diberdayakan sebagai sumber, pelaksana dan pengguna hasil pendidikan dalam rangka peningkatan kualitas penyelenggaraan pendidikan di NTB.
6. Penganggaran, akuntabilitas dan Pengawasan: Diperlukan penguatan tata kelola penganggaran, Sistem Pengendalian Manajemen, dan Sistem Pengawasan Intern, sebagai salah satu upaya untuk pengelolaan pendidikan yang efisien dan efektif, akuntabilitas dan pencitraan publik sebagai upaya untuk mengelola pendidikan yang transparan yang diharapkan dapat mengembangkan partisipasi aktif semua pihak.
7. Kualitas Pendidikan: Tingkat pendidikan di NTB masih tergolong rendah, yakni rata-rata lama Sekolah = 8,61 tahun; setara dengan

tingkat SMP kelas 2, diperlukan sinergi semua pihak pemerintah, LSM, dan masyarakat untuk membangun pendidikan; penataan kurikulum yang terarah dan fasilitas pendidikan yang memadai untuk mencapai penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas.

## BAB 6

# STRATEGI REFORMASI BIROKRASI SEKTOR PENDIDIKAN

Belajar dari pengalaman negara lain reformasi birokrasi sektor pendidikan, para birokrasi sektor pendidikan menyusun perencanaan reformasi pendidikan jangka panjang dalam beberapa seri tahapan kegiatan, dan tidak sekedar pencapaian jangka pendek yang pada akhirnya menyisakan permasalahan di kemudian hari. Berdasarkan hasil temuan lapangan dan kerangka konseptual, maka strategi reformasi birokrasi sektor pendidikan adalah:

### A. KEBIJAKAN

Harmonisasi peraturan tingkat nasional per sektor; Road map RB dibuat per sektor dan lintas instansional dan yurisdiksi.

### B. MANAJEMEN

#### SDM:

- Penataan distribusi guru yang diwadahi oleh kebijakan nasional
- Pola karir tenaga pendidik
- Peningkatan kompetensi guru dan tenaga administrasi secara berkala dan terjadual dengan mekanisme pembiayaan yang dianggarkan baik melalui sertifikasi maupun APBD

#### Ketatalaksanaan:

- SOP dan simplikasi prosedural
- Menisme reward dan punishment yang jelas atas pelanggaran ketatalaksanaan
- E-business process
- Koordinasi administrasi dgn KEMENAG

#### Kelembagaan:

- Sinkronisasi struktur dengan fungsi pada Kemendikbud, Dinas Pendidikan dan Sekolah

#### Anggaran:

- Pendelegasian kewenangan anggaran sesuai kewenangan fungsi pelayanan
- Pengelompokan komponen biaya menurut pembiayaannya
- Relevansi pengeluaran dengan kinerja pelayanan pendidikan
- Reformulasi pembiayaan sertifikasi guru
- Reformulasi Formula perhitungan DAK dan Dana Dekon untuk pendidikan

### **C. ADMINISTRASI AKADEMIK**

Perubahan kurikulum harus jelas sasaran dan kebutuhannya serta dampaknya dalam meningkatkan kinerja kebijakan pendidikan. Perlu

dibangun sistem reward dan punishment untuk mendorong pemda mencapai standar pendidikan nasional

#### **D. PARTISIPASI**

Partisipasi untuk meningkatkan akses dan pengawasan terhadap akuntabilitas kinerja dinas pendidikan, sekolah dan guru serta pengawas sekolah.

#### **E. INTEGRITAS**

- Sistem kode etik yang terintegrasi dengan penanganan keluhan dan penilaian kinerja individu serta organisasi. Penilaian kinerja juga dilakukan oleh peserta didik untuk guru dan organisasi, untuk organisasi juga dilakukan oleh stakeholders.
- Pemerintah harus membuat sistem agar community side itu jalan, yang bisa memonitor apa yang terjadi di sekolah adalah masyarakat.
- Salah satu agenda RB harus mendorong akuntabilitas dan demand publik dalam pendidikan

**Tabel 6.1. Strategi Reformasi Birokrasi Sektor Pendidikan**

KEBIJAKAN	MANAJEMEN	ADM. AKADEMIK	PARTISIPASI	INTEGRITAS
Harmonisasi peraturan tingkat nasional per sektor	<u>SDM:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penataan distribusi guru yang diwadahi oleh kebijakan nasional</li> <li>• Pola karir tenaga pendidik</li> <li>• Peningkatan kompetensi guru dan tenaga administrasi secara berkala dan terjadual dengan mekanisme pembiayaan yang dianggarkan baik melalui sertifikasi maupun APBD</li> </ul>	Perubahan kurikulum harus jelas sasaran dan kebutuhannya serta dampaknya dalam meningkatkan kinerja kebijakan pendidikan	Partisipasi untuk meningkatkan akses dan pengawasan terhadap akuntabilitas kinerja dinas pendidikan, sekolah dan guru serta pengawas sekolah	Sistem kode etik yang terintegrasi dengan penanganan keluhan dan penilaian kinerja individu serta organisasi. Penilaian kinerja juga dilakukan oleh peserta didik untuk guru dan organisasi, untuk organisasi juga dilakukan oleh stakeholders.
Road map RB dibuat per sektor dan lintas instansional dan yurisdiksi	<u>Ketatalaksanaan:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• -SOP dan simplikasi procedural</li> <li>• -Menisme reward dan punishment yang jelas atas pelanggaran ketatalaksanaan</li> <li>• -E-business process</li> <li>• -Koordinasi administrasi dgn KEMENAG</li> </ul>	Perlu dibangun sistem reward dan punishment untuk mendorong pemda mencapai standar pendidikan nasional		
	<u>Kelembagaan:</u> Sinkronisasi struktur dengan fungsi pada			

	Kemendikbud, Dinas Pendidikan dan Sekolah			
	<p><u>Anggaran:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pendelegasian kewenangan anggaran sesuai kewenangan fungsi pelayanan</li> <li>• Pengelompokan komponen biaya menurut pembiayaannya</li> <li>• Relevansi pengeluaran dengan kinerja pelayanan pendidikan</li> <li>• Reformulasi pembiayaan sertifikasi guru</li> <li>• Reformulasi Formula perhitungan DAK dan Dana Dekon untuk pendidikan</li> </ul>			

# BAB 7

## Penutup

### A. KESIMPULAN

Kajian strategi reformasi birokrasi sektor pendidikan ini bertujuan untuk mengidentifikasi permasalahan pada pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta untuk merumuskan strategi reformasi birokrasi sektor pendidikan. Perspektif utama yang dibangun dalam kajian ini adalah bahwa reformasi birokrasi sektor pendidikan merupakan RB lintas instansi yang membutuhkan koordinasi yang kuat serta kepedulian yang sama dari para pemangku kepentingan sektor pendidikan. RB sektor pendidikan bukan hanya berarti RB yang dilakukan di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan tetapi bagaimana RB di sektor pendidikan ini terkait dengan program RB instansi lainnya dalam sektor pendidikan.

RB Sektor pendidikan adalah program RB yang ditujukan untuk mengatasi permasalahan dalam sektor pendidikan dan bukan sekadar RB prosedural pada instansi yang terkait dengan sektor pendidikan. RB sektor pendidikan haruslah bersifat kontekstual, kontraktual (mengikat diantara pemangku kepentingan pada sektor pendidikan dalam suatu

mekanisme kontrak kinerja yang jelas yang dapat diukur oleh pengguna jasa pendidikan) dan RB lintas instansi.

Hasil temuan lapangan terkait program reformasi birokrasi di Kemendikbud dan beberapa instansi terkait sektor pendidikan adalah menemukan bahwa 8 area perubahan yang dipakai dalam RB sektor pendidikan tidak terkait langsung dengan pencapaian kinerja pelayanan pendidikan, hanya area pelayanan publik yang langsung berkontribusi terhadap perbaikan layanan pendidikan. RB prosedural dilakukan atas dasar motivasi pemenuhan tuntutan kebijakan tentang RB oleh Kemenpan dan untuk mendapatkan perbaikan remunerasi. Sedangkan RB substansial pada sektor pendidikan dilakukan karena adanya permasalahan dalam sektor pendidikan yang menyangkut akses pendidikan, kualitas dan relevansi pendidikan serta tata kelola atau manajemen pendidikan. Upaya pemenuhan anggaran pendidikan 20% merupakan juga salah satu alasan dilakukannya reformasi pendidikan sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang dasar.

Selain itu, dari temuan lapangan diketahui bahwa:

1. Terkait akses dan keterjangkauan pendidikan, peserta didik pada tingkat SMP/MTS serta SMA/MA/SMK masih perlu ditingkatkan partisipasinya dalam pendidikan. Untuk jenjang SD, rata-rata lokus daerah kajian sudah hampir tuntas 100%. Penyediaan infrastruktur pendidikan selain menggunakan dana APBN dan APBD juga

melibatkan *corporate social responsibility* dari perusahaan swasta nasional baik dalam bentuk unit sekolah baru (SUB), ruang kelas baru (RKB) maupun sarana dan prasarana pendukung lainnya yang diperlukan dengan berkoordinasi dengan Dinas Pendidikan dan sekolah setempat;

2. Tata kelola atau manajemen pendidikan masih menjadi masalah. Belum adanya *standard operating procedure* (SOP) pengelolaan administrasi keuangan sekolah dan dana pendidikan di daerah, menjadikan kegiatan administrasi juga dilakukan oleh guru dan kepala sekolah. Sehingga seringkali waktu mereka tersita untuk pekerjaan administrasi dan bukan melakukan fungsi kependidikan.
3. Sertifikasi guru pun belum optimal dalam menciptakan lingkungan pembelajaran yang inovatif. Guru-guru masih banyak yang tidak menguasai teknologi informasi dan berdampak pada lambatnya proses belajar mengajar yang harus dilakukan oleh guru sebagai fasilitator. Banyak guru yang sekadar menyerahkan tugas tanpa bimbingan yang jelas tentang substansi karena banyak yang lebih sibuk mengurus administrasi sertifikasi dan dana-dana pendidikan;
4. Sistem pengkaderan kepala sekolah belum terbentuk secara profesional dan masih sangat bermuatan politis.

5. Peran komite sekolah dan pengawas sekolah di beberapa tempat masih yang belum optimal. Keberadaan Pengawas Sekolah kurang difungsikan secara profesional dan tidak dibekali dengan pengetahuan pengawasan tetapi karena keadaan yang menjadikannya pengawas sekolah akibat politisasi guru dan kepala sekolah di daerah;
6. Distribusi guru secara kuantitas sudah cukup, namun kekurangan guru lebih kepada pada guru mata pelajaran tertentu. Meskipun di beberapa daerah, guru-guru banyak yang masih terpusat di kota-kota penyebarannya, namun di beberapa daerah penataan penyebaran guru baik kualifikasi maupun kompetensinya telah dilakukan melalui kebijakan daerah maupun pendekatan persuasif lainnya.
7. Pembinaan kemampuan dan kompetensi guru di beberapa daerah telah melibatkan mitra pembangunan internasional misalnya Uni Eropa maupun Ausaid dalam memberikan bantuan teknis untuk peningkatan kualitas guru dan kepala sekolah di Kabupaten Ogan Ilir (OI) melalui bantuan hibah.
8. Hasil ujian nasional di beberapa sekolah masih dipertanyakannya integritasnya, karena masih kurang optimalnya peran pengawas sekolah maupun independensi guru dan kepala sekolah di beberapa daerah yang justru memfasilitasi praktik perjokian ujian.

9. Kemendikbud telah melakukan berbagai inovasi pelayanan pendidikan yang berdasarkan teknologi informasi, namun pemanfaatannya masih kurang dirasakan dan dinikmati oleh para pemangku kepentingan maupun peserta didik karena kurangnya sosialisasi.
10. Program penataan guru di daerah 3T (terdepan, terluar, dan terpencil) telah dilakukan Kemendikbud dalam rangka mengatasi kekurangan guru-guru di daerah tersebut.
11. Di beberapa daerah, inovasi pendidikan bahkan telah melampaui standar nasional pendidikan dengan penerapan ISO untuk sekolah-sekolahnya dan menciptakan brand-brand sekolah yang spesifik dalam rangka mencapai relevansi pendidikan, seperti yang dilakukan di Kota Denpasar.
12. Inovasi tata kelola pendidikan juga dilakukan di Kabupaten Gorontalo melalui lelang jabatan kepala sekolah, penataan distribusi guru dan penilaian kinerja guru yang melibatkan murid sebagai penilainya.

Sehingga berdasarkan pada hal tersebut, tujuan akhir yang ingin dicapai dari reformasi birokrasi sektor pendidikan adalah peningkatan kualitas pendidikan yang ditopang oleh: (1) Harmonisasi kebijakan yang mendukung kualitas pendidikan; (2) Manajemen Pendidikan yang baik;

(3) Administrasi Akademik; (4) Partisipasi; (5) Integritas dunia pendidikan.

## B. REKOMENDASI KEBIJAKAN

Kajian ini menghasilkan beberapa rekomendasi kebijakan yaitu:

1. Tulang punggung perbaikan layanan pendidikan haruslah menitikberatkan pada penggunaan teknologi informasi secara luas seperti yang dilakukan di Kemendikbud;
2. Pembangunan infrastruktur teknologi informasi pendidikan harus mencapai sampai ke seluruh pelosok negeri dan membuka akses bagi semua stakeholders pendidikan;
3. Pembangunan infrastruktur teknologi informasi pendidikan harus dibarengi dengan edukasi tentang cara penggunaannya dan aksesnya secara penuh terhadap data yang tersedia untuk publik;
4. Perlunya dibuat *cross cutting issues map* dan *cross cutting regulators* yang terkait dengan sektor pendidikan untuk mengatasi tumpang tindih regulasi di Sektor Pendidikan;
5. Mendorong rb sektoral melalui harmonisasi *business process* dan anggaran serta output kegiatan yang sifatnya lintas instansi dan yurisdiksi (pusat dan daerah);

6. Penataan kewenangan pada level perpres ke bawah dan tata kelola pendidikan menjadi prioritas yang harus segera dilaksanakan dalam rangka pembenahan pelayanan pendidikan dasar dan menengah;
7. Perlu segera dilakukan perumusan kembali formula perhitungan DAK pendidikan dan formula belanja langsung dan tidak langsung dalam bentuk perhitungan dan penggolongan anggaran yang lebih jelas.
8. Perbaiki tata kelola pendidikan tidak saja menyangkut anggaran tetapi juga akuntabilitas yang lebih transparan dan profesional serta harus dikaitkan dengan penegakkan kode etik yang terikat dengan penilaian kinerja dan kontrak kinerja yang disusun bersama dengan stakeholders.



# DAFTAR PUSTAKA

## Buku

- Bappenas. 2010. ***“Report on the Achievement of the Millennium Development Goals Indonesia 2010”***, Jakarta
- Caiden, G.E.1969. ***“Administrative Reform”***, Aldine, Chicago, Illinois
- Caiden, G. E., & Siedentopf, H. (1982). ***“Strategies for Administrative Reform”***, Lexington, Massachusetts, Toronto : D.C. Heath and Company.
- Dwiyanto, Agus. 2011. ***“Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi”***, Gramedia Pustaka Pelajar, Jakarta
- Emzir. 2012. ***“Metodologi Penelitian Pendidikan”***, Jakarta: PT Raja Grafindo
- Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2010-2014
- Grindle, M. S. (1980). ***“Politics and Policy Implementation in the Third World”***, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Mazmanian, A.D, dan Sabatier, A.P.1983. ***“Implementation and Public Policy”***, Illinois: Scott, Foreman and Company
- Moleong, Lexy J. 2007. ***“Metodologi Penelitian Kualitatif”***, Penerbit PT Remaja Rosdakarya Offset, Bandung
- OECD. 2013. ***PISA Report 2012***, Paris
- RPJMN ke-dua Tahun 2010-2014
- Suryadarma, D., & Jones, G. W. (2013). ***“Education in Indonesia”***, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-undang Dasar 1945 (Amandemen keempat, 10 Agustus 2002)

Undang-Undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah No. 19/2005 tentang Standar Nasional Pendidikan;

\_\_\_\_\_ No. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

\_\_\_\_\_ No. 47 tahun 2008 tentang Wajib Belajar

\_\_\_\_\_ No. 17 tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan

\_\_\_\_\_ No. 32 tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan;

Perpres No. 81 tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 13 tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah

\_\_\_\_\_ No. 15 tahun 2007 tentang Sistem Perencanaan Tahunan Depdiknas

\_\_\_\_\_ No. 19 tahun 2007 tentang Standar Pengelolaan Pendidikan oleh Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah

\_\_\_\_\_ No. 20 tahun 2010 tentang Norma, Standar, Prosedur, Dan Kriteria (NSPK) Pendidikan Anak Usia Dini (Paud) Formal Dan Pendidikan Dasar Di Kabupaten/Kota

Permenpan dan RB No. 20 tahun 2010 tentang Roadmap Reformasi Birokrasi

Kempenpan dan RB No. 96 tahun 2013 tentang Penetapan Pilot Project Reformasi Birokrasi pada Pemerintah Daerah

**Sumber Internet:**

RPJMD Provinsi NTB 2009-2013,  
<http://www.ntbprov.go.id/pendidikan.php>

Renstra Dinas Pendidikan Kabupaten Lombok Timur Tahun 2008-2013,  
<http://lomboktimurkab.go.id/>

**Sumber Lain:**

Bank Dunia. 2013. ***“Belanja Lebih Banyak atau Belanja Lebih Baik: Memperbaiki Pelayanan Pendidikan di Indonesia”***, Jakarta

Bank Dunia. 2014. ***Transkrip Experts Panel I (Ibu Susiana Iskandar dan Maria Tambunan)***, Jakarta

Bank Dunia. 2014. ***Transkrip Experts Panel I (Ibu Ratna dan Tim Education Experts Bank Dunia Jakarta)***, Jakarta

Bank Dunia. 2014. ***“Meningkatkan Hasil Pendidikan Melalui Belanja Yang Lebih Baik”***, Kajian Pengeluaran Publik Sektor Pendidikan DKI Jakarta, Kantor Bank Dunia Jakarta

Dinas Pendidikan, Denpasar Kota. 2014. ***“Data Sekolah Berstandar Internasional (ISO)”***, Denpasar

Dinas Pendidikan, Provinsi DIY. 2014. ***Transkrip Wawancara***

Dinas Pendidikan, Kab. Kulon Progo. 2014. ***Transkrip Wawancara***

Dinas Pendidikan, Provinsi NTB. 2014. ***Transkrip Wawancara***

- Dinas Pendidikan, Kota Palembang.. 2014. **Transkrip Wawancara**
- Dinas Pendidikan, Provinsi Sumsel. 2014. **Transkrip Wawancara**
- Dinas Pendidikan, Kota Tangerang.. 2014. **Transkrip Wawancara**
- Dinas Pendidikan, Kota Yogyakarta.. 2014. **Transkrip Wawancara**
- Direktorat Pendidikan Dasar-Kemendikbud. 2014.” **Reformasi Birokrasi Pelayanan Pendidikan Dasar Kemendikbud 2010-2014**”, Bahan paparan Focus Group Discussion, LAN, 4 November 2014, Jakarta
- Direktorat Pendidikan Menengah-Kemendikbud. 2014. “**Reformasi Birokrasi Pelayanan Pendidikan Menengah Kemendikbud 2010-2014**”, Bahan paparan Focus Group Discussion, LAN, 5 November 2014, Jakarta
- Direktur Urusan Pemerintahan I-Kemendagri. 2014. “**Strategi Reformasi Birokrasi Pendidikan Dasar Dan Menengah Dalam Konteks Otonomi Daerah**”, Bahan paparan Focus Group Discussion, LAN, 4 November 2014, Jakarta
- Kompas. 2014. “**Reformasi Pendidikan Pekerjaan Besar Bangsa**”, FGD Pendidikan, 28 Agustus 2014, Jakarta
- Lembaga Cendekia. 2014. **Transkrip Experts Panel**, Jakarta
- Mantra, R.A.2014. “**Inovasi Pelayanan Pendidikan di Kota Denpasar**”, Bahan Paparan Reformasi Birokrasi Summit, Jakarta 10-11 September 2014
- Priyono, Edy. 2014. “**Analisis Kebijakan Pendidikan Dasar dan Menengah di Indonesia**”, Makalah Experts Panel Pendidikan, FGD LAN, Jakarta
- Renstra Pendidikan Provinsi DIY 2010-2014
- Renstra Pendidikan Kota Yogyakarta 2010-2014
- Renstra Pendidikan Kab. Kulon Progo 2010-2014

Renstra Pendidikan Provinsi Sumsel 2010-2014

Renstra Pendidikan Kota Palembang 2010-2014

Renstra Pendidikan Kab. Ogan Ilir 2010-2014

Sekjen. Kemendikbud. 2014. **“Strategi Reformasi Birokrasi di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk Kualitas Pendidikan Dasar dan Menengah yang Lebih Baik”**, Bahan paparan Focus Group Discussion, LAN, 5 November 2014, Jakarta

Statistik Pendidikan BPS 2012

Statistik Pendidikan Provinsi DIY, 2013-2014

Statistik Pendidikan Kota Yogyakarta, 2013-2014

Statistik Pendidikan Kab. Kulon Progo, 2013-2014

Statistik Pendidikan Provinsi Sumsel, 2013-2014

Statistik Pendidikan Kota Palembang, 2013-2014

Statistik Pendidikan Kab. Ogan Ilir, 2013-2014

Statistik Pendidikan Provinsi NTB, 201-2014

Statistik Pendidikan Kota Mataram, 2013-2014

Statistik Pendidikan Kab. Lombok Timur, 2013-2014

Kajian strategi reformasi birokrasi merupakan kajian simulasi atas kajian model reformasi kontekstual. Kajian ini dilakukan untuk menguji asumsi-asumsi yang dihasilkan oleh model reformasi birokrasi kontekstual. Menurut model ini, reformasi birokrasi yang dilakukan harus bersifat kontekstual (sesuai dengan kebutuhan organisasi dan bertujuan menjawab permasalahan pada instansi/sector atau bidang), kontraktual (mengikat diantara pemangku kepentingan pada sector pendidikan dalam suatu mekanisme kontrak kinerja yang jelas yang dapat diukur oleh pengguna jasa pendidikan), berorientasi kepada para pemangku kepentingan serta bersifat lintas instansi dan bahkan lintas yurisdiksi.

Berdasarkan pada hal tersebut di atas, maka reformasi birokrasi sector pendidikan adalah program reformasi birokrasi yang ditujukan untuk mengatasi permasalahan pada sector pendidikan dan bukan sekadar reformasi birokrasi prosedural pada instansi yang terkait dengan sector pendidikan. Tujuan akhir yang ingin dicapai dari reformasi birokrasi sector pendidikan adalah efektifitas kinerja kebijakan pendidikan serta peningkatan kualitas pendidikan yang lebih baik bagi para pengguna maupun para pemangku kepentingan pendidikan.



**PUSAT KAJIAN REFORMASI ADMINISTRASI  
KEDEPUTIAN KAJIAN KEBIJAKAN  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
© 2014**

ISBN 978-979-3537-23-8



9 789793 537238