

BIROKRASI PEMERINTAHAN DAERAH DAN PENERAPAN TOTAL QUALITY MANAGEMENT DALAM PELAYANAN PENDIDIKAN GRATIS DI PROPINSI SULAWESI SELATAN

Jamaluddin Ahmad

Administrasi Publik
STISIP Muhammadiyah Rappang
Sidenreng Rappang, Indonesia
Email: jahmadlado@yahoo.co.id

Abstrak — Birokrasi pemerintahan daerah dan penerapan Total Quality Management dalam pelayanan pendidikan gratis sebagai salah satu pelayanan publik di Propinsi Sulawesi Selatan. Pemilihan gubernur secara langsung oleh rakyat membawa perubahan signifikan dalam proses pelayanan publik. Birokrasi pemerintahan daerah propinsi di seluruh Indonesia saling memberikan pelayanan terbaik pada masyarakatnya. Salah satunya adalah pelayanan pendidikan gratis untuk meningkatkan mutu sumber daya manusia. Oleh karena itu, tujuan penelitian ini adalah menggambarkan penerapan total quality management dalam pelayanan pendidikan gratis di Propinsi Sulawesi Selatan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan total quality management dari dimensi penyempurnaan proses secara terus-menerus telah diterapkan secara optimal yang ditandai upaya konsensus provider dan customer, dimensi pentingnya kerjasama antara seluruh komponen organisasi ditandai kerjasama pemerintahan propinsi dan pemerintahan kabupaten/kota, dimensi kejelasan tujuan ditandai pemerataan kesempatan belajar bagi semua anak usia sekolah namun belum optimal kejelasan dalam tujuan mutu penyelenggaraan dan mutu lulusan demikian pula kejelasan peningkatan relevansi pendidikan yang berbasis kompetensi agar dapat mengikuti perkembangan global, dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pendidikan gratis untuk memenuhi mutu dan produktivitas sumber daya manusia yang unggul. Adapun dimensi peranserta dalam peningkatan kualitas cenderung ditentukan oleh birokrasi pemerintahan kabupaten/kota. Faktor tersebut dipengaruhi oleh perilaku guru dan kepala sekolah yang menjadi agen birokrasi pemerintahan.

Kata Kunci — Birokrasi Pemerintahan Daerah, Total Quality Management, Pelayanan Pendidikan Gratis

I. PENDAHULUAN

Manusia adalah “Zoon Politikon”, kata Aristoteles, yang pernah (342-335 SM) menjadi guru bagi Iskandar Agung (Alexander The Great) di Makedonia. Manusia mengandung sifat ganas, yang disebut Thomas Hobbes sebagai “Homo Homini Lupus”. Jika manusia dibiarkan bebas mengatur dirinya masing-masing, sifat ganas itu

dapat menciptakan “Bellum Omnum Contra Omnes” yakni perang manusia yang satu akan melawan yang lainnya (Rudy, 2003:35).^[1]

Atas dasar inilah dibutuhkan negara sebagai suatu wadah atau tempat manusia itu diatur. Pelaksana fungsi pengaturan adalah pemerintah. Sebagaimana disebutkan bahwa Raison d’etre atau alasan kehadiran pemerintah adalah pelayanan kepada masyarakat agar masyarakat dapat berdayacipta. Hal ini sejalan dengan terjadinya pergeseran paradigma dari government to governance, yang menekankan pelayanan kepada masyarakat. Denhardt and Denhardt (2006:444)^[2] menekankan suatu pelayanan untuk kepentingan masyarakat. Pelayanan tersebut dilaksanakan oleh pemerintah melalui aparat pemerintahan yang disebut birokrasi pemerintahan. Birokrasi pemerintahan dimaknai oleh Ndraha (2003:522)^[3] sebagai hubungan keluar pemerintahan, berupa kegiatan yang dilakukan langsung bersentuhan dengan masyarakat.

Peran dan fungsi birokrasi pada era sekarang bahkan berkembang sedemikian rupa. Beberapa fungsi birokrasi dalam pemerintahan modern antara lain adalah: Pertama; fungsi instrumental, dimana birokrasi menjabarkan perundang-undangan dan kebijakan publik dalam kegiatan rutin untuk memproduksi jasa, pelayanan, komoditi, atau mewujudkan situasi tertentu. Kedua; fungsi politik, yaitu memberi input berupa saran, informasi, visi, dan profesionalisme untuk mempengaruhi sosok kebijakan. Ketiga; fungsi katalis kepentingan publik, yaitu mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan publik dan mengintegrasikan di dalam kebijakan dan keputusan pemerintah lainnya. Keempat; fungsi entrepreneurial, yaitu memberi inspirasi bagi kegiatan-kegiatan inovatif dan non rutin, mengaktifkan sumber-sumber potensial dan menciptakan resource-mix yang optimal untuk mencapai tujuan.

Disamping itu, birokrasi pemerintahan juga mempunyai peran politis. Peran politis birokrasi ini mendapat perhatian khusus Charles O Jones. Menurutnya, ada tiga alasan penting mengapa birokrasi juga memiliki peran politis. Pertama; birokrasi selalu

berada pada posisi yang mendapat tekanan politis. Kedua; karena dalam kegiatannya mengimplementasikan kebijakan, birokrasi dihadapkan pada pilihan tunggal yaitu menjalankan tugas secara ideal dan memuaskan semua orang dalam semua situasi dan kondisi. Ini berarti peran politis. Ketiga; karena memang tidak ada aparat birokrasi yang tunggal (Jones, 1984). [4]

Akan tetapi, belajar dari masa orde baru yang merupakan gudang pengalaman tentang berbagai praktik perilaku birokrasi pemerintahan di Indonesia yang sama sekali tak positif bagi tercapainya tujuan negara. Padahal, birokrasi ada demi mencapai tujuan negara. Namun dalam konteks orde baru menurut Said (2007:295) [5] birokrasi sepertinya menjadi tujuan dalam dirinya sendiri, atau dengan kata lain tujuan hidupnya justru untuk melestarikan kekuasaannya sendiri. Birokrasi ada bukan untuk melayani atau mengabdikan pada tujuan negara, namun justru segala hal harus melayani atau mengabdikan kepadanya.

Said (2007:315) [6] kemudian menambahkan bahwa kelemahan mendasar birokrasi pemerintahan adalah dari mentalitas yang terbiasa menunggu perintah ialah kemudian bingung ketika diberi kesempatan untuk mengambil prakarsa sendiri.

Rozi (2006:125) [7] menegaskan bahwa dalam praktiknya di dunia ketiga yang memiliki sifat patron-client yang kental, ciri hirarkis birokrasi berdampak mematikan inisiatif masyarakat, kualitas pelayanan masyarakat menjadi tidak efisien. Contohnya adalah terlihat ketika ada kebiasaan kerja bahwa tanpa memperhatikan tingkat urgensi setiap urusan atau pekerjaan harus menunggu petunjuk, perintah dan persetujuan dari atasan. Akibatnya kreatifitas, inisiatif dan sikap kemandirian birokrasi dalam memberikan pelayanan menjadi sangat kurang. Kualitas pelayanan birokrasi dinilai masyarakat menjadi buruk, lamban dan berbelit-belit.

Birokrasi pemerintahan seperti ini, oleh Siagian disebut sebagai patologi atau penyakit birokrasi. Patologi tersebut lebih banyak disebabkan karena aspek perilaku. Adapun patologi birokrasi dalam konsep Siagian (1994:36) [8] dapat disebabkan beberapa hal:

- a. Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi;
- b. Patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional;
- c. Patologi yang timbul karena tindakan para anggota birokrasi melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif;
- e. Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan.

Secara faktual pula, problematika manajemen pendidikan antara lain tampak pada perlengkapan pendidikan yang disediakan selalu tidak sesuai

kebutuhan atau permintaan sekolah. Perilaku aparat pemerintah daerah yang kaku, sangat birokratik dan sentralistik (Sagala, 2008:9). [9]

Meskipun wajah birokrasi (perilaku aparat pemerintah daerah) menampakkan kelemahan-kelemahan tertentu dan berbagai patologi, namun peran mereka tidak dapat disepelekan. Bagi Weber, keberadaan birokrasi tidak dapat dielakkan pada pemerintahan modern yang pengelolaan pemerintahannya didasarkan pada hukum. Hal ini sebagai konsekuensi diterapkannya sistem demokrasi dan hukum di pemerintahan modern tersebut.

Guna merespon kesan buruk birokrasi seperti itu, birokrasi perlu melakukan beberapa perubahan sikap dan perilakunya antara lain: (a) birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada pengayoman dan pelayanan masyarakat dan menghindarkan kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan; (b) birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani; (c) birokrasi harus mampu dan mau melakukan perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern yakni : pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya dan ketepatan waktu; (d) birokrasi harus memposisikan diri sebagai fasilitator pelayanan publik daripada sebagai agen pembaharu pembangunan; (e) birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (rigid) menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralistik, inovatif, fleksibel dan responsif.

Keberadaan birokrasi dengan demikian patut dicermati lebih jauh, supaya dalam praktiknya, dapat dilaksanakan dengan baik, tanpa harus memaklumkan berbagai kelemahan yang ada dalam tubuh birokrasi itu sendiri. Apalagi dalam perkembangannya, birokrasi tidak sekedar menjalankan fungsi administrative tetapi juga fungsi politis.

Seperti yang ditulis Osborne dan Gaebler (dalam Tjokrowinoto, 2004:17) [10] organisasi publik yang dijalankan berdasarkan peraturan akan tidak efektif dan kurang efisien. Karena kinerjanya akan berjalan lamban dan terkesan bertele-tele. Tetapi birokrasi yang digerakkan oleh misi sebagai tujuan dasarnya akan lebih efektif dan efisien.

Seperti yang ditulis Osborne dan Gaebler (dalam Tjokrowinoto, 2004:17) [11] organisasi publik yang dijalankan berdasarkan peraturan akan tidak efektif dan kurang efisien. Karena kinerjanya akan berjalan lamban dan terkesan bertele-tele. Tetapi birokrasi yang digerakkan oleh misi sebagai tujuan dasarnya akan lebih efektif dan efisien.

Total Quality Management menempatkan faktor manusia sebagai faktor yang sangat penting dalam menciptakan pelayanan publik yang berkualitas. Menurut Albrech dan Zemke Suatu pelayanan publik akan berkualitas, apabila didukung dengan berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberi

pelayanan, strategi, dan pelanggan (Tjiptono, 2005:56). [12]

Sejalan dengan kualitas pelayanan pendidikan, sebagai konsekuensi kebijakan pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang berkomitmen terhadap dunia pendidikan, dengan mengalokasikan anggaran pendidikan 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar 1945, maka kualitas pelayanan pendidikan juga harus mengalami peningkatan, disamping juga pelayanan kesehatan dan pelayanan lainnya.

Kebijakan ini dibarengi dengan peluncuran program dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang terus mengalami peningkatan setiap tahun sejak pertama diluncurkan. Mulai tahun 2009 mengalami perbedaan jumlah bantuan untuk kabupaten dan kota karena perbedaan biaya hidup.

Atas dasar alokasi dana bantuan operasional sekolah ini yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara, pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota menanggapinya secara positif. Salah satu bentuk apresiasi yang dilakukan adalah dengan berusaha meningkatkan dana tersebut dalam bentuk penambahan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Oleh karena itu, bagaimana penerapan Total Quality Management dalam pelayanan pendidikan gratis di propinsi Sulawesi Selatan?

Penelitian ini bertujuan menggambarkan penerapan Total Quality Management dalam pelayanan pendidikan gratis sehingga dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu, khususnya ilmu kebijakan publik. Penggunaan konsep dan teori Manajemen Mutu Terpadu dalam hubungan dengan fenomena empirik, dapat menghasilkan konsep pengembangan ilmu administrasi publik. Aspek praktis, hasil penelitian ini kiranya dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintahan daerah dalam manajemen pendidikan. Mendalami pelayanan publik, diharapkan muncul pembaharuan pemikiran yang disertai kejelasan tugas dan wewenang, impersonalitas, dimana manusia harus mengikuti aturan, bukan aturan mengikuti selera manusia.

A. Total Quality Management

Konsep Manajemen Mutu Terpadu adalah salah satu strategi untuk merealisasikan misi organisasi. Konsep ini merupakan pengertian dari Total Quality Management (TQM) yang menurut Salusu (2008:454) [13] mula-mula dikembangkan oleh W. Edward Deming, seorang ahli fisika Amerika, yang kemudian dikenal juga sebagai bapak manajemen kualitas.

Kualitas menjadi prioritas utama dalam konsep ini, sehingga kualitas penting didefinisikan tersendiri. Juran mendefinisikan kualitas sebagai kecocokan untuk pemakaian (fitness for use). Definisi ini menekankan orientasi pada pemenuhan harapan pelanggan. Philip B. Crosby menekankan pada transformasi budaya kualitas, pentingnya melibatkan setiap orang dalam organisasi pada proses, yaitu dengan jalan menekankan kesesuaian individual terhadap persyaratan atau tuntutan. Kemudian Taguchi mendefinisikan kualitas sebagai kerugian yang

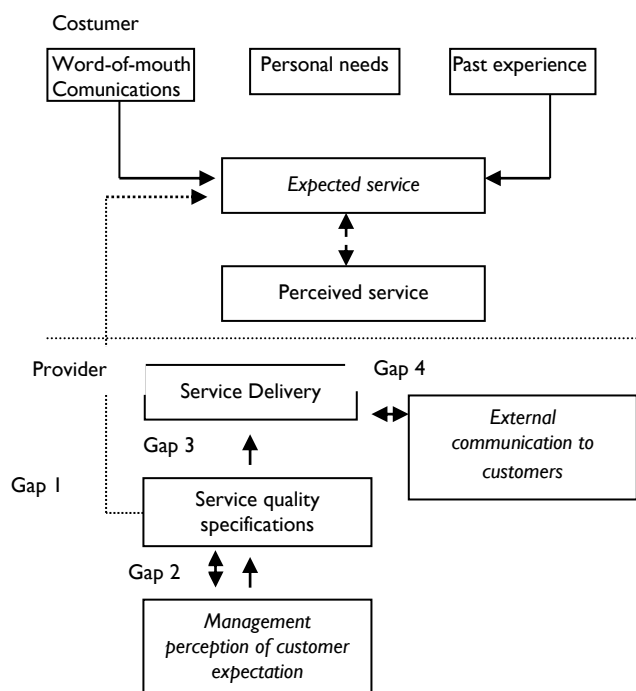
ditimbulkan oleh suatu produk yang disebabkan oleh fungsi intrinsik produk (dalam Tjiptono, 2005:11-12). [14]

Aktualisasi ketidakpuasan terhadap pelayanan dapat diamati dari sikap dan perilaku konsumen. Mereka menemukan bahwa penyebab pelayanan yang tidak berkualitas adalah “adanya kesenjangan antara konsumen dan penyedia layanan”. Gap yang dimaksud adalah adanya kesenjangan antara harapan dan kenyataan yang dirasakan konsumen dengan apa yang dipersepsikan oleh manajemen.

Intisari dari pemikiran tersebut adalah bahwa penyebab ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan publik yang diberikan oleh penyedia layanan (providers) adalah adanya kesenjangan antara apa yang diharapkan oleh masyarakat dengan kenyataan pelayanan yang diterimanya. Artinya bahwa apabila apa yang diterima oleh masyarakat, jika sesuai dengan harapan maka perilaku masyarakat akan mengikuti harapan tersebut yaitu kepuasan dan kepercayaan kepada penyedia layanan. Oleh karena itu, Tjiptono (2005:5) [15] menegaskan perilaku setiap individu sangat penting dalam membangun kerjasama dalam organisasi.

Berdasarkan konsep kualitas tersebut, Salusu (2008:456) [16] mendefinisikan manajemen mutu terpadu sebagai suatu komitmen yang penuh kesungguhan untuk meningkatkan kualitas, berjangka panjang, dan membutuhkan penggunaan peralatan dan teknik-teknik tertentu. Manajemen mutu terpadu adalah manajemen yang menciptakan dan mengembangkan seperangkat nilai dan keyakinan yang akan membuat setiap orang mengetahui bahwa kualitas untuk konsumen adalah tuntutan yang paling utama.

Hasil penelitian Zaitamal dan Berry (1990:46) [17] kualitas berkaitan dengan Gap antara harapan penyedia layanan dan penerima layanan. Proses terjadinya Gap dapat digambarkan sebagai berikut:



Axline (dalam Salusu, 2008:456) [18] mengartikan manajemen mutu terpadu adalah suatu komitmen terpadu penuh dedikasi terhadap kualitas melalui penyempurnaan proses yang berkelanjutan oleh semua anggota organisasi. Manajemen mutu terpadu bekerja berdasarkan data dan fakta, sehingga sering kali juga dikenal sebagai manajemen berdasarkan fakta dan data. Manajemen mutu terpadu akan gagal apabila didasarkan pada fakta dan data yang salah.

Tjiptono (2005:2-3) [19] mempertegas bahwa kualitas berawal dari setiap individu apapun posisinya dalam organisasi. Oleh karena itu strategi-strategi dasar yang dapat dilakukan adalah:

- a. Menetapkan tujuan yang jelas;
- b. Memprakarsai atau menentukan kembali budaya organisasi;
- c. Mengembangkan komunikasi yang efektif dan konsisten;
- d. Melembagakan pendidikan dan pelatihan;
- e. Mendorong perbaikan terus-menerus.

Salusu (2008:459-460) [20] kemudian mengidentifikasi beberapa konsep dasar Manajemen Mutu Terpadu sebagai berikut:

- a. Konsumen adalah penentu kualitas terakhir. Suatu produk bisa saja memenuhi standar spesifikasi, tetapi apabila tidak dapat menjangkau selera konsumen, produk tersebut gagal menyuguhkan mutu yang baik bagi para pemakai;
- b. Kualitas harus dikembangkan pada awal proses produksi dan tidak ditambahkan kemudian. Memulai suatu pekerjaan dengan benar akan mengurangi diadakannya pemeriksaan, mengurangi keluhan konsumen, menghemat banyak dana, daya, waktu, memperkecil tingkat absensi, dan menyenangkan konsumen;
- c. Mencegah keanekaragaman adalah kunci untuk menawarkan produk yang berkualitas tinggi. Termasuk disini adalah pengurangan informasi yang tidak penting. Oleh karena itu, penggunaan bagan adalah salah satu cara penghematan informasi yang diperlukan;
- d. Kualitas muncul dari orang-orang yang bekerja dalam sistem, bukan dari usaha perorangan. Jika kualitas terancam maka sistem yang harus dipertanyakan, bukan orang. Orang-orang bekerja mengikuti suatu sistem, satu mata rantai, yang akhirnya membuahkan hasil. Apabila sistem itu baik, kecil kemungkinan kesalahan akan terjadi;
- e. Kualitas mensyaratkan perbaikan masukan dan proses secara kontinyu. Pernyataan ini menegaskan bahwa kualitas itu tidak statis, tetapi dinamis mengikuti selera konsumen yang terus-menerus berubah. Apabila selera atau keinginan konsumen meningkat, kualitas pun harus meningkat. Kualitas

produk yang terbaik pada hari ini, tidak merupakan yang terbaik pada hari esok;

- f. Perbaikan kualitas menuntut peranserta yang penuh dari semua karyawan dalam organisasi. Peranserta itu amat penting karena mereka itulah yang sangat dekat pada pelaksanaan proses peningkatan kualitas;
- g. Kualitas menuntut komitmen organisasi secara terpadu. Kualitas produk dan pelayanan dapat dicapai hanya apabila para pemimpin organisasi menciptakan suatu iklim budaya organisasi yang memusatkan perhatian secara konsisten pada peningkatan kualitas dan kemudian menyempurnakannya secara berkala.

Uraian tersebut memberikan batasan kepada penulis bahwa penerapan manajemen mutu terpadu dalam program pelayanan pendidikan gratis dapat ditelusuri melalui Penyempurnaan proses secara terus-menerus dan pentingnya kerjasama antara seluruh komponen organisasi, kejelasan tujuan, dan peranserta dalam perbaikan kualitas.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan model fenomenologi karena merupakan model studi yang menggambarkan pemaknaan yang berdasarkan pengalaman hidup dari individu. Dikatakan demikian karena menurut Edmund Husserl (1859-1939) dalam Moleong (2008:14-15) [21] fenomenologi diartikan sebagai pengalaman subyektif dan studi tentang kesadaran dari perspektif pokok seseorang.

Untuk maksud tersebut ada empat teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini, yaitu: studi pustaka, pengamatan, wawancara, dan dokumentasi. Adapun teknik analisis datanya adalah reduksi, penyajian dan penarikan kesimpulan. Keabsahan data diperlukan tehnik pemeriksaan, terutama memeriksa informasi yang didapatkan di lapangan, berdasarkan berbagai dokumen hasil kegiatan pelayanan pendidikan dan data-data lapangan. Uji kepercayaan dengan memperpanjang pengamatan, meningkatkan ketekunan, triangulasi, analisis kasus negatif dan menggunakan bahan referensi.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penerapan Manajemen Mutu Terpadu dalam pelayanan pendidikan di Propinsi Sulawesi Selatan diwarnai karakteristik:

A. Penyempurnaan proses secara terus-menerus dan pentingnya kerjasama antara seluruh komponen organisasi.

Ada penyempurnaan proses terus menerus dalam proses pelayanan pendidikan, sejak Gubernur Sulawesi Selatan Dr. H. Syahrul Yasin Lompou, SH, M.Si mencanangkan pendidikan gratis pada tahun 2009 melalui Peraturan daerah nomor 4 tahun 2009 telah menelan dana sebesar 500 miliar rupiah lebih, dana ini bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah propinsi sebesar 40% dan anggaran pendapatan daerah kabupaten/kota sebesar 60%. Meskipun menurut Kepala

Dinas Pendidikan Propinsi Sulawesi Selatan Patabai Pabokori (Antara News.com) bahwa masih ada beberapa kabupaten yang belum optimal melaksanakan program tersebut.

Ada upaya penyempurnaan terus menerus dilaksanakan oleh pemerintah propinsi, dalam hal ini meyakinkan kepada pemerintah kabupaten/kota yang belum optimal melaksanakan kegiatan agar secara sadar melaksanakannya demi kepentingan masyarakat Sulawesi Selatan. Pada posisi seperti ini, pemerintahan daerah kabupaten/kota berada pada posisi customer sedangkan pemerintahan propinsi pada posisi provider. Provider karena pemerintahan propinsi berusaha meyakinkan pemerintahan kabupaten/kota tentang pentingnya layanan pendidikan gratis bagi masyarakat. Customer karena pemerintahan kabupaten/kota yang memiliki sarana sekolah sebagai tempat pelaksanaan pelayanan pendidikan gratis. Hal ini sangat sesuai dengan Zeithamal & Berry (1990:46) yang menyatakan bahwa kualitas pelayanan publik akan tercipta apabila provider dan customer memiliki persepsi yang sama tentang kualitas pelayanan publik.

Demikian pula usaha mengembangkan komunikasi yang efektif dan konsisten juga telah tercipta sesuai Tjiptono (2005:5) masih adanya beberapa pemerintahan kabupaten/kota yang belum optimal melaksanakan pelayanan pendidikan gratis. Namun sampai dengan tahun 2013, seluruh kabupaten/kota telah melaksanakannya.

Menyadari akan pentingnya pelayanan pendidikan gratis maka pemerintahan daerah kabupaten/kota menyetujui program tersebut sehingga sebagai konsumen penentu kualitas rela menganggarkan 60% dari keuangan yang dibutuhkan. Posisi seperti ini, pemerintahan daerah kabupaten/kota telah memenuhi standar spesifikasi layanan seperti Salusu (2008) untuk mendapatkan mutu pelayanan publik harus ada standar spesifikasi layanan.

B. Kejelasan Tujuan

Demikian pula tujuan pelayanan pendidikan gratis di propinsi Sulawesi Selatan, pada pasal 7 peraturan daerah nomor 4 tahun 2009 bahwa tujuan pendidikan gratis adalah meningkatkan pemerataan kesempatan belajar bagi semua anak usia sekolah, meningkatkan mutu penyelenggaraan dan lulusan, meningkatkan relevansi pendidikan yang berbasis kompetensi agar dapat mengikuti perkembangan global, dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pendidikan gratis untuk memenuhi mutu dan produktivitas sumber daya manusia yang unggul.

Tujuan meningkatkan pemerataan kesempatan belajar bagi semua anak usia sekolah merupakan salah satu contoh kejelasan tujuan yang dipersyaratkan pada manajemen mutu terpadu. Anak usia sekolah telah digariskan oleh pemerintah Indonesia untuk sekolah dasar berusia 7-12 tahun, sekolah menengah pertama berusia 13-15 tahun, dan sekolah menengah atas berusia 15-18 tahun. Pemerataan kesempatan belajar sudah jelas arahnya bahwa yang diberikan pelayanan pendidikan gratis adalah anak usia sekolah, sehingga tidak ada lagi alasan bagi anak usia sekolah tidak mendapatkan pelayanan pendidikan karena seluruh aspek pembiayaan

telah ditanggung oleh pemerintahan daerah. Salusu dan Tjiptono mengakui hal tersebut sebagai salah satu wujud pelayanan mutu terpadu.

Tujuan meningkatkan mutu penyelenggaraan dan mutu lulusan serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pendidikan gratis untuk memenuhi mutu dan produktivitas sumber daya manusia yang unggul, masih merupakan perdebatan di kalangan ahli pendidikan. Mutu penyelenggaraan pendidikan gratis masih dipertanyakan kalangan anggota dewan perwakilan rakyat daerah dan masyarakat yang masih cenderung terimbas oleh birokrasi pemerintahan daerah. Hal ini terjadi bahwa kebanyakan pemerintahan kabupaten/kota mengalami keterlambatan dalam proses pencairan anggaran, demikian pula mutu lulusan. Sehingga kejelasan tujuan dari dimensi mutu penyelenggaraan dan mutu lulusan dalam rangka efisiensi dan efektivitas masih cenderung menimbulkan pro dan kontra. Kondisi seperti ini merupakan salah satu penghambat dalam mewujudkan manajemen mutu terpadu.

Tujuan meningkatkan relevansi pendidikan yang berbasis kompetensi agar dapat mengikuti perkembangan global juga menjadi sesuatu yang belum jelas pada program pelayanan pendidikan gratis. Program ini adalah menyentuh pendidikan dasar dan menengah, diketahui bahwa pendidikan dasar dan menengah masih terbatas pada implementasi kurikulum yang telah ditetapkan oleh pemerintah Indonesia. Model penetapan kurikulum tersebut bertentangan dengan layanan kualitas yang dikemukakan oleh Zeithamal & Berry dan Salusu yang menekankan bahwa kualitas ditentukan oleh konsumen atau customer. Sehingga sulit bagi program pelayanan pendidikan gratis akan melahirkan relevansi pendidikan yang berbasis kompetensi.

C. Peranserta dalam Perbaikan Kualitas

Birokrasi pemerintahan kabupaten/kota memiliki peranserta dalam perbaikan kualitas, hal ini dapat ditelusuri dari jumlah sekolah negeri dan swasta. Menurut data tahun 2010 di Sulawesi Selatan jumlah sekolah negeri 873 buah dan sekolah swasta 336 buah. Kondisi ini berdampak pada peranserta birokrasi dalam perbaikan kualitas. Sekolah negeri sangat dikendalikan oleh birokrasi pemerintahan daerah kabupaten/kota terutama mutasi guru dan kepala sekolah. Tidak sedikit kepala sekolah terlibat dalam setiap pemilihan bupati dan walikota. Sehingga ada kecenderungan kepala sekolah dijadikan sebagai agen birokrasi pemerintahan daerah untuk kepentingan kekuasaan.

Peranserta seperti ini, cenderung lambat dalam perbaikan kualitas. Komitmen kualitas yang dipersyaratkan pada manajemen mutu terpadu akan terganggu. Komponen birokrasi pemerintahan kabupaten/kota akan sibuk dengan pemilihan bupati dan walikota sehingga mereka cenderung melupakan kualitas. Mata rantai sistem penyelenggaraan mutu akan terganggu, tiba-tiba terjadi mutasi guru dan kepala sekolah.

IV. KESIMPULAN

Peranan birokrasi pemerintahan daerah dan penerapan total quality management dalam pelayanan pendidikan gratis di Propinsi Sulawesi Selatan diwarnai tiga dimensi kualitas. Masing-masing dimensi cenderung mengikuti pola birokrasi pemerintahan daerah.

Dimensi penyempurnaan proses secara terus-menerus dan dimensi pentingnya kerjasama antara seluruh komponen telah diterapkan secara optimal yang ditandai upaya konsensus provider dan customer. Pemerintahan daerah Propinsi sebagai provider dan pemerintahan daerah kabupaten/kota sebagai customer, karena yang memiliki kewenangan langsung mengatur pendidikan pada tingkat sekolah sebagai satuan pendidikan adalah pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Dimensi kejelasan tujuan ditandai pemerataan kesempatan belajar bagi semua anak usia sekolah telah terlaksana, namun kejelasan dalam tujuan mutu penyelenggaraan dan mutu lulusan belum optimal. Demikian pula kejelasan peningkatan relevansi pendidikan

yang berbasis kompetensi guna mengikuti perkembangan global, dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pendidikan gratis untuk memenuhi mutu dan produktivitas sumber daya manusia yang unggul juga belum optimal.

Adapun dimensi peranserta dalam peningkatan kualitas cenderung ditentukan oleh birokrasi pemerintahan kabupaten/kota. Faktor tersebut dipengaruhi oleh perilaku guru dan kepala sekolah yang menjadi agen birokrasi pemerintahan.

Oleh karena itu, disarankan kepada birokrasi pemerintahan daerah kabupaten/kota dalam menerapkan total quality management mempertegas tujuan program pelayanan pendidikan gratis terutama mutu penyelenggaraan dan mutu lulusan di setiap tingkat satuan pendidikan, disarankan pula kepada guru dan kepala sekolah bersikap netral terhadap kekuasaan birokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Rudy, T. May. "Pengantar Ilmu Politik Wawasan Pemikiran dan Kegunaannya". Bandung: PT. Refika Aditama. 2003.
- [2] Denhardt, Robert B. and Janet V. Denhard. "Public Administration An Action Orientation". USA: Thomson Wadsworth. 2006.
- [3] Ndraha, Taliziduhu. "Kybernology (ilmu Pemerintahan Baru)". Jilid I Jakarta: PT. Rineka Cipta. 2003.
- [4] Jones, Charles O. "Pengantar kebijakan Publik (Terjemahan)". Jakarta: Rajawali Press. 1984.
- [5] Said, M. Mas'ud. "Birokrasi di Negara Birokratis." Malang: UPT. Penerbitan Universitas Muhammadiyah Malang. 2007.
- [6] Said, M. Mas'ud. "Birokrasi di Negara Birokratis." Malang: UPT. Penerbitan Universitas Muhammadiyah Malang. 2007.
- [7] Rozi, Syafuan. "Zaman Bergerak Birokrasi Dirombak Potret Birokrasi dan Politik di Indonesia". Jakarta: Pustaka Pelajar. 2006.
- [8] Siagian, Sondang P. "Patologi Birokrasi Analisis, Identifikasi dan Terapinya." Jakarta: Ghalia Indonesia. 1994.
- [9] Sagala, Syaiful. "Manajemen stratejik dalam Peningkatan Mutu Pendidikan." Bandung: CV. Alfabeta. 2008.
- [10] Tjokrowinoto, Moeljarto dkk. "Birokrasi dalam Polemik". Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2004.
- [11] Tjokrowinoto, Moeljarto dkk. "Birokrasi dalam Polemik". Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2004.
- [12] Tjiptono, Fandy. "Prinsip-Prinsip Total Quality Service". Yogyakarta: CV Andi Offset. 2005.
- [13] Salusu, J. "Pengambilan Keputusan Stratejik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit." (Cetakan Kesepuluh) Jakarta: Grasindo. 2008.
- [14] Tjiptono, Fandy. "Prinsip-Prinsip Total Quality Service". Yogyakarta: CV Andi Offset. 2005.
- [15] Tjiptono, Fandy. "Prinsip-Prinsip Total Quality Service". Yogyakarta: CV Andi Offset. 2005.
- [16] Salusu, J. "Pengambilan Keputusan Stratejik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit." (Cetakan Kesepuluh) Jakarta: Grasindo. 2008.
- [17] Zaithamal, V.A., Parasuraman dan L. Berry. "Delivering Quality Services Balancing Customer Perceptions and Expectations." New York: The Free Press. 1990.
- [18] Salusu, J. "Pengambilan Keputusan Stratejik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit." (Cetakan Kesepuluh) Jakarta: Grasindo. 2008.
- [19] Tjiptono, Fandy. "Prinsip-Prinsip Total Quality Service". Yogyakarta: CV Andi Offset. 2005.
- [20] Salusu, J. "Pengambilan Keputusan Stratejik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit." (Cetakan Kesepuluh) Jakarta: Grasindo. 2008.
- [21] Moleong, Lexy J. "Metodologi Penelitian Kualitatif (edisi revisi)." Bandung: PT. Remaja Rosdakarya. 2008.