



Research Article

## **Peran Birokrasi dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan: Studi Kritis terhadap Penempatan P3K dan Guru Penggerak sebagai Kepala Sekolah**

**Zulfa Awaliyah Darajat, Muhamad Ibrohim, Masduki Duryat**

UIN Siber Syekh Nur Jati Cirebon

Corresponding Author, E-mail: [zulfadarajat98@gmail.com](mailto:zulfadarajat98@gmail.com) (Zulfa Awaliyah Darajat)



Copyright © 2026 by Authors, Published by AL-AFKAR: Journal For Islamic Studies. This is an open access article under the CC BY License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>).

Received : June 25, 2026  
Accepted : August 12, 2026

Revised : July 27, 2026  
Avalable online : September 15, 2026

**How to Cite:** Zulfa Awaliyah Darajat, Muhamad Ibrohim, & Masduki Duryat. (2026). The Role of Bureaucracy in the Implementation of Education Policy: A Critical Study of the Placement of Contract-Based Government Employees (P3K) and "Guru Penggerak" (Mobilizing Teachers) as School Principals. *Al-Afkar, Journal For Islamic Studies*, 9(3), 3609–3620. <https://doi.org/10.31943/afkarjournal.v9i3.2342>

### **The Role of Bureaucracy in the Implementation of Education Policy: A Critical Study of the Placement of Contract-Based Government Employees (P3K) and "Guru Penggerak" (Mobilizing Teachers) as School Principals**

**Abstract.** Education is one of the main efforts made to improve national development which plays an important role in creating quality and highly competitive human resources. The Indonesian government has established various education policies to improve the quality, equity, and access to education, especially the policies regarding PPPK and Leading Teachers which are currently being widely discussed. The purpose of writing this article is to understand more deeply how the bureaucracy contributes to the implementation of education policies and to find solutions to the various obstacles

faced, especially the policies regarding PPPK and Leading Teachers. This article applies a qualitative approach, namely library research. implementation of the policy of appointing school principals through the Leading Teacher and Government Employees with Work Agreement (P3K) channels in the context of the education bureaucracy in Indonesia. Although normatively the policy has been well formulated by the central government, its implementation at the regional level still faces various obstacles, including the lack of synchronization between the central and regional bureaucracies, weak coordination, and local political interference. A case study in Temanggung Regency shows that a proactive regional bureaucracy that is in line with central policies is able to implement policies effectively. In contrast, many other regions show implementation failure due to lack of administrative support, budget, and resistance to organizational culture. To improve this condition, it is necessary to strengthen the meritocratic system, increase the capacity of the apparatus, consistent supervision, and public involvement in the principal selection process. This finding shows that the success of the policy is largely determined by the performance of the bureaucracy at the implementing level.

**Keywords:** Education Policy, Guru Penggerak, P3K, Local Bureaucracy, Policy Implementation.

**Abstrak.** Pendidikan merupakan salah satu usaha utama yang dilakukan untuk meningkatkan pembangunan nasional yang berperan penting dalam menciptakan sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing tinggi. Pemerintah Indonesia telah menetapkan berbagai kebijakan pendidikan guna meningkatkan mutu, pemerataan, serta akses pendidikan, khususnya kebijakan mengenai PPPK dan Guru Penggerak yang sedang ramai diperbincangkan. Penulisan artikel ini bertujuan untuk memahami secara lebih dalam bagaimana birokrasi berkontribusi dalam pelaksanaan kebijakan pendidikan serta mencari solusi atas berbagai hambatan yang dihadapi khususnya kebijakan mengenai PPPK dan Guru Penggerak. Penulisan artikel ini menerapkan pendekatan kualitatif yaitu library research. implementasi kebijakan pengangkatan kepala sekolah melalui jalur Guru Penggerak dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K) dalam konteks birokrasi pendidikan di Indonesia. Meskipun secara normatif kebijakan telah dirumuskan dengan baik oleh pemerintah pusat, pelaksanaannya di tingkat daerah masih menghadapi berbagai kendala, antara lain ketidaksinkronan birokrasi pusat dan daerah, lemahnya koordinasi, serta campur tangan politik lokal. Studi kasus di Kabupaten Temanggung memperlihatkan bahwa birokrasi daerah yang proaktif dan selaras dengan kebijakan pusat mampu melaksanakan kebijakan secara efektif. Sebaliknya, banyak daerah lain menunjukkan kegagalan implementasi akibat kurangnya dukungan administratif, anggaran, serta resistensi budaya organisasi. Untuk memperbaiki kondisi ini, dibutuhkan penguatan sistem meritokrasi, peningkatan kapasitas aparatur, pengawasan yang konsisten, serta pelibatan publik dalam proses seleksi kepala sekolah. Temuan ini menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh kinerja birokrasi di tingkat pelaksana.

**Kata Kunci :** Kebijakan Pendidikan, Guru Penggerak, P3K, Birokrasi Daerah, Implementasi Kebijakan.

## PENDAHULUAN

Pendidikan merupakan salah satu usaha utama yang dilakukan untuk meningkatkan pembangunan nasional yang berperan penting dalam menciptakan sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing tinggi. Pemerintah Indonesia telah menetapkan berbagai kebijakan pendidikan guna meningkatkan mutu, pemerataan, serta akses pendidikan, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang menyatakan bahwa pendidikan merupakan usaha sadar dan terencana untuk

mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya (UU Sisdiknas, 2003).

Pendidikan dalam Undang-undang No. 20 Tahun 2003 Pasal 1 Ayat 1 adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.

Dalam UU Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS), dinyatakan bahwa ada tiga tantangan besar dalam bidang pendidikan di Indonesia, yaitu (1) mempertahankan hasil-hasil pembangunan pendidikan yang telah dicapai; (2) mempersiapkan sumber daya manusia yang kompeten dan mampu bersaing dalam pasar kerja global; dan (3) sejalan dengan diberlakukannya otonomi daerah sistem pendidikan nasional dituntut untuk melakukan perubahan dan penyesuaian sehingga dapat mewujudkan proses pendidikan yang lebih demokratis, memperhatikan keberagaman, memperhatikan kebutuhan daerah dan peserta didik, serta mendorong peningkatan partisipasi masyarakat.

Namun, keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh perumusan yang baik, tetapi sangat tergantung pada proses implementasinya. Dalam hal ini, birokrasi memiliki peran sentral sebagai pelaksana kebijakan publik. Birokrasi bertugas mengubah kebijakan menjadi tindakan nyata di lapangan melalui berbagai instrumen administratif dan kelembagaan (Dwiyanto, 2006). Birokrasi adalah sebuah bentuk organisasi yang dominan dalam administrasi modern, baik dalam pemerintahan maupun organisasi besar lainnya. Di sektor pendidikan, birokrasi bekerja melalui kementerian, dinas pendidikan daerah, hingga satuan pendidikan di tingkat sekolah.

Sayangnya, implementasi kebijakan pendidikan di Indonesia masih menghadapi sejumlah tantangan. Di antaranya adalah tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, kurangnya koordinasi antar lembaga, serta rendahnya kapasitas birokrat dalam merespons dinamika kebijakan yang terus berkembang (Nasution, 2014). Selain itu, birokrasi sering kali dianggap lamban, tidak adaptif, dan lebih fokus pada prosedur ketimbang hasil (Syafri, 2012).

Fenomena ini menunjukkan perlunya kajian lebih lanjut mengenai peran birokrasi dalam implementasi kebijakan Pendidikan, khususnya kebijakan mengenai PPPK dan Guru Penggerak yang sedang ramai diperbincangkan. Penulisan artikel ini bertujuan untuk memahami secara lebih dalam bagaimana birokrasi berkontribusi dalam pelaksanaan kebijakan pendidikan serta mencari solusi atas berbagai hambatan yang dihadapi khususnya kebijakan mengenai PPPK dan Guru Penggerak.

## **METODE PENELITIAN**

Penulisan artikel ini menerapkan pendekatan kualitatif yaitu sebuah penelitian yang berusaha memberikan suatu penjelasan secara cermat tentang fenomena sosial yang berupa uraian kalimat dan datanya tidak berupa angka-angka (Arikunto, 2007; Sugiyono, 2012). Metode yang digunakan di dalam penelitian ini adalah library research yang ditempuh dengan melakukan studi terhadap berbagai

literatur yang tersedia. Dalam penelitian perpustakaan (library research), peneliti mempelajari dan mengumpulkan data melalui berbagai literatur dan sumber bacaan yang relevan dengan topik penelitian (Abubakar, 2021; Zed, 2008). Sumber data diperoleh dari buku, majalah, internet dan sebagainya. Analisis data dilakukan secara induktif dan deskriptif.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **Birokrasi**

Istilah birokrasi dikemukakan oleh Martin Albrow untuk memberikan atribut terhadap istilah yang dipergunakan oleh seorang physiocrat Prancis Vincent de Gournay yang untuk pertama kali memakai istilah birokrasi dalam menguraikan sistem pemerintahan Prusia tahun 1745. Sedangkan konsepsinya pertama kali digagas oleh Max Weber. Dalam pembendaharaan Bahasa (Parise et al., 2016) abad ke 18, birokrasi berasal dari kata bureau (biro) yang berarti meja tulis, atau suatu tempat yang disana para pejabat bekerja. Istilah ini kemudian mengalami transliterasi sebagaimana istilah demokrasi atau aristokrasi. Sehingga istilah tadi menjadi bagian dalam perbendaharaan istilah politik internasional, yakni bureaucratie (Prancis), atau bureaukratie (Jerman) yang akhirnya menjadi burokratie, atau di Italia disebut burocrasia, dan di Inggris disebut bureaucracy.

Di dalam Webster's Dictionary, istilah birokrasi (bureaucracy) diartikan sebagai, "The administration of government through departments and subdivisions managed by sets of officials following an inflexible routine (administrasi pemerintah melalui beberapa departemen dan beberapa sub bagian yang dikelola oleh sekelompok pejabat untuk mengikuti rutinitas yang kaku)".

Birokrasi secara sederhana diartikan sebagai organisasi pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang menjalankan tugas sebagai penyedia (pelayanan) jasa kepada masyarakat. Dalam sebuah organisasi, baik organisasi swasta (private), maupun organisasi publik (public) termasuk organisasi pemerintahan di dalamnya terdapat organ-organ yang membentuk sebuah organisasi sehingga organisasi dapat berfungsi sebagaimana mestinya (Nawawi, (2013-71).

Peran birokrasi dan partisipasi masyarakat sebagai kontrol pendidikan nasional merupakan fungsi birokrasi itu sendiri, mengontrol tugas pokok dan fungsi birokrasi pendidikan hingga pelaksanaan proses pendidikan di daerah supaya berjalan dengan baik. Menurut Tilaar, meningkatkan kemampuan kinerja birokrasi pendidikan dapat dilakukan melalui program pembinaan birokrasi pendidikan nasional yang profesional, ini dilakukan untuk menghapus stigma bahwa birokrasi merupakan kelompok yang sangat sulit untuk berubah. Mereka cenderung menjadi orang yang konservatif dalam melaksanakan tugasnya (business as usual). (Tilaar, (2009:22).

Mengacu pada teori Weber, Albrow mengajukan ciri-ciri utama birokrasi ideal antara lain, yaitu: (1) adanya struktur hierarki, termasuk pendelegasian wewenang dari atas ke bawah dalam organisasi; (2) adanya serangkaian porsi-porsi jabatan yang masing-masing memiliki tugas dan tanggung jawab yang tegas; (3) adanya aturan-aturan, regulasi-regulasi dan standar-standar formal yang mengatur tata kerja organisasi dan tingkah laku para anggotanya; (4) adanya personel yang secara teknis

memenuhi syarat yang dipekerjakan atas dasar karier dengan promosi yang didasarkan atas kualifikasi dan penampilan (kinerja). (Nawawi (2013:72).

Di dalam birokrasi pendidikan yang bertugas atau berperan dalam implementasi kebijakan, (Yuliah, 2020) terdapat beberapa jaringan jenjang kekuasaan dan kewenangan yang lengkap dan kompleks, mulai dari kantor Kementerian Pendidikan yang berkedudukan di pusat ibu kota sampai pada kantor Ranting Dinas Pendidikan di tingkat kecamatan. Dalam hal perumusan kebijakan pendidikan misalnya, Kantor Kementerian Pendidikan yang di dalamnya terdapat beberapa direktorat yang memiliki fungsi dan tugas berbeda, sangat berperan di dalam memberikan input-input informasi kepada DPR serta kepada Presiden di dalam menyusun lahirnya kebijakan pendidikan. Selanjutnya dalam proses implementasi kebijakan pendidikan yang telah diputuskan oleh DPR bersama Presiden tersebut, keberadaan Kementerian Pendidikan sebagai pelaksana utama juga tidak kecil perannya.

Dalam kasus Indonesia, keadaan birokrasi pendidikan sebenarnya tidak terlepas dari keadaan birokrasi negara pada umumnya. Sebagaimana hasil penelitian Rainer Rohdewohld di atas, bahwa birokrasi di Indonesia telah menguasai dan mengurus segenap hal kehidupan masyarakat termasuk dalam urusan privat sekalipun; maka birokrasi pendidikan sebagai organisasi yang mendukung dalam perumusan dan implementasi kebijakan pendidikan juga tidak menyimpang jauh dari itu. Ia telah berperilaku serakah dalam urusan-urusan pendidikan.

## **Kebijakan**

Kebijakan (policy) secara etimologi (asal kata) diturunkan dari bahasa Yunani, yaitu "Polis" yang artinya kota (city). Dalam hal ini, kebijakan berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah/lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya (Monahan: 2008).

Kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat. Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku (Dunn: 1999).

Masih banyak kesalahan pemahaman maupun kesalahan konsepsi tentang kebijakan. Beberapa orang menyebut policy dalam sebutan kebijaksanaan, yang maknanya sangat berbeda dengan kebijakan. Istilah kebijaksanaan adalah kearifan yang dimiliki oleh seseorang, sedangkan kebijakan adalah aturan tertulis hasil keputusan formal organisasi. Contoh kebijakan adalah : (1) Undang-Undang, (2) Peraturan Pemerintah, (3) Keppres, (4) Kepmen, (5) Perda, (6) Keputusan Bupati, dan (7) Keputusan Direktur. Setiap kebijakan yang dicontohkan disini adalah bersifat mengikat dan wajib dilaksanakan oleh objek kebijakan.

Ali Imron dalam bukunya Analisis Kebijakan Pendidikan menjelaskan bahwa kebijakan pendidikan adalah salah satu kebijakan Negara. Carter V Good (1959) memberikan pengertian kebijakan pendidikan (educational policy) sebagai suatu pertimbangan yang didasarkan atas sistem nilai dan beberapa penilaian atas faktor-faktor yang bersifat situasional, pertimbangan tersebut dijadikan sebagai dasar untuk

mengopersikan pendidikan yang bersifat melembaga. Pertimbangan tersebut merupakan perencanaan yang dijadikan sebagai pedoman untuk mengambil keputusan, agar tujuan yang bersifat melembaga bisa tercapai.

Kebijakan diperoleh melalui suatu proses pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan (policy making) adalah terlihat sebagai sejumlah proses dari semua bagian dan berhubungan kepada sistem sosial dalam membuat sasaran sistem. Proses pembuatan keputusan memperhatikan faktor lingkungan eksternal, input (masukan), proses (transformasi), output (keluaran), dan feedback (umpan balik) dari lingkungan kepada pembuat kebijakan.

Berkaitan dengan masalah ini, kebijakan dipandang sebagai: (1) pedoman untuk bertindak, (2) pembatas perilaku, dan (3) bantuan bagi pengambil keputusan (Pongtuluran, 1995:7). Berdasarkan penegasan tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan dibuat untuk menjadi pedoman dalam bertindak, mengarahkan kegiatan dalam organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, kebijakan merupakan garis umum untuk bertindak bagi pengambilan keputusan pada semua jenjang organisasi.

### **Arah Kebijakan Pendidikan di Indonesia**

Kebijakan pendidikan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, diarahkan untuk mencapai hal-hal sebagai berikut (Rozak A: 2021) :

1. Mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu tinggi bagi seluruh rakyat Indonesia menuju terciptanya manusia Indonesia berkualitas tinggi dengan peningkatan anggaran pendidikan secara berarti.
2. Meningkatkan kemampuan akademik dan profesional serta meningkatkan jaminan kesejahteraan tenaga kependidikan sehingga tenaga pendidik mampu berfungsi secara optimal terutama dalam peningkatan pendidikan watak dan budi pekerti agar dapat mengembalikan wibawa lembaga dan tenaga kependidikan.
3. Melakukan pembaharuan sistem pendidikan termasuk pembaharuan kurikulum, berupa diversifikasi kurikulum untuk melayani keberagaman peserta didik, penyusunan kurikulum yang berlaku nasional dan lokal sesuai dengan kepentingan setempat, serta diversifikasi jenis pendidikan secara professional.
4. Memberdayakan lembaga pendidikan baik sekolah maupun luar sekolah sebagai pusat pembudayaan nilai, sikap, dan kemampuan, serta meningkatkan partisipasi keluarga dan masyarakat yang didukung oleh sarana dan prasarana memadai.
5. Melakukan pembaharuan dan pemantapan sistem pendidikan nasional berdasarkan prinsip desentralisasi, otonomi keilmuan dan manajemen.
6. Meningkatkan kualitas lembaga pendidikan yang diselenggarakan baik oleh masyarakat maupun pemerintah untuk memantapkan sistem pendidikan yang efektif dan efisien dalam menghadapi perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni.
7. Mengembangkan kualitas sumber daya manusia sedini mungkin secara terarah, terpadu dan menyeluruh melalui berbagai upaya proaktif dan reaktif oleh seluruh

komponen bangsa agar generasi muda dapat berkembang secara optimal disertai dengan hak dukungan dan lindungan sesuai dengan potensinya.

8. Meningkatkan penguasaan, pengembangan dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi, termasuk teknologi bangsa sendiri dalam dunia usaha, terutama usaha kecil, menengah, dan koperasi.

### **Peran Birokrasi dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan**

Dalam semua kegiatan implementasi kebijakan, menurut Charles O. Jones selalu ada dua aktor yang terlibat di dalamnya, yaitu: (a) Beberapa orang di luar para birokrat yang mungkin terlibat dalam aktifitas-aktifitas implementasi; dan (b) para birokrat sendiri yang terlibat dalam aktifitas fungsional, di samping tugas-tugas implementasi.

Dua pihak yang ikut terlibat dalam kegiatan implementasi kebijakan pendidikan adalah pihak pertama merupakan para pengguna (constituents) serta pihak-pihak yang tergabung dalam kelompok kepentingan (interest groups). Seperti para pengusaha, LSM, NU, Muhammadiyah, dan masih banyak lagi. Kelompok-kelompok ini pada umumnya berkepentingan terhadap proses implementasi kebijakan pendidikan agar tidak merugikan mereka. Bahkan kalau bisa mereka mendapat keuntungan dari kegiatan implementasi tadi.

Salah satu contoh konkrit adanya kepentingan beberapa kelompok tersebut adalah pada waktu implementasi Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Yakni mereka berusaha mempengaruhi birokrasi pendidikan dalam hal ijin pendirian sekolah, pengadaan bantuan buku, pengadaan bantuan laboratorium, pengangkatan guru, dan penilaian akreditasi sekolah. Adapun kepentingan bagi pengusaha dalam hal ini adalah diperolehnya lulusan-lulusan terbaik dari lembaga sekolah atau perguruan tinggi bagi perusahaannya.

Sedangkan pihak kedua yang terlibat dalam implementasi kebijakan pendidikan adalah para pimpinan beserta staf birokrasi pendidikan. Mereka semua inilah sebenarnya pelaku riil dalam implementasi kebijakan pendidikan. Mereka tergolong pelaku depan panggung (fronts stages), sedangkan para pengguna dan kelompok kepentingan adalah pelaku panggung belakang (back stages).

Peran birokrasi dan partisipasi masyarakat sebagai kontrol pendidikan nasional merupakan fungsi birokrasi itu sendiri, mengontrol tugas pokok dan fungsi birokrasi pendidikan hingga pelaksanaan proses pendidikan di daerah supaya berjalan dengan baik. Menurut Tilaar, meningkatkan kemampuan kinerja birokrasi pendidikan dapat dilakukan melalui program pembinaan birokrasi pendidikan nasional yang profesional, ini dilakukan untuk menghapus stigma bahwa birokrasi merupakan kelompok yang sangat sulit untuk berubah. Mereka cenderung menjadi orang yang konservatif dalam melaksanakan tugasnya (business as usual).

Mitzberg sebagaimana dikutip oleh Wayne K. Hoy dan Cecil G. Miskel (2014), "Administrasi Pendidikan: Teori, Riset dan Praktek" mengajukan serangkaian 4 (empat) sistem kekuasaan internal sebuah birokratis yang menjadi sumber dasar untuk mengontrol kehidupan organisasional (contoh kekuasaan internal di institusi pendidikan sebagaimana uraian di atas), yaitu berupa sistem otoritas, sistem ideologi (iklim dan budaya), sistem kepakaran, dan sistem politik. Berikut penjabaran

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

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

Model implementasi kebijakan di bidang pendidikan tersebut di atas dalam implementasinya harus menggunakan saluran-saluran komunikasi yang mendukung kelancaran suatu ide atau gagasan dapat dicerna dengan baik oleh masyarakat. Ide-ide tersebut disosialisasikan dalam bentuk desiminasi skala regional maupun nasional.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Struktur Birokrasi dan Mekanisme Implementasi Kebijakan Pendidikan**

Birokrasi pendidikan di Indonesia merupakan salah satu pilar utama dalam pelaksanaan kebijakan pendidikan nasional. Struktur birokrasi tersebut terbagi atas berbagai tingkatan, mulai dari pemerintah pusat melalui Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Kemendikbudristek), hingga pemerintah daerah melalui Dinas Pendidikan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Secara formal, birokrasi di Indonesia bersifat desentralistik, di mana otonomi diberikan kepada daerah untuk mengatur pelaksanaan kebijakan, meskipun arah dan regulasi umumnya tetap ditentukan oleh pemerintah pusat.

Dalam konteks kebijakan pengangkatan kepala sekolah dari jalur Guru Penggerak dan P3K, peran birokrasi sangat strategis. Pemerintah pusat, melalui peraturan seperti Permendikbud Nomor 40 Tahun 2021, menetapkan bahwa Guru Penggerak dapat diberdayakan sebagai kepala sekolah. Namun, kewenangan teknis pengangkatan kepala sekolah berada pada kepala daerah, yang sering kali bertumpu pada usulan dari Dinas

Pendidikan daerah masing-masing. Hal ini memunculkan dilema implementatif karena birokrasi daerah tidak selalu memiliki persepsi atau kepentingan yang sama dengan kebijakan pusat. Lipsky (1980) menyebutkan bahwa birokrasi tingkat pelaksana, atau street-level bureaucracy, memiliki kekuasaan tersendiri dalam menjalankan atau menunda kebijakan berdasarkan konteks lokal yang mereka hadapi.

Edward III (1980) dalam teorinya menyatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor utama: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat faktor ini menjadi penting ketika menelaah efektivitas birokrasi pendidikan dalam melaksanakan kebijakan pengangkatan kepala sekolah dari jalur P3K dan Guru Penggerak. Kelemahan dalam koordinasi antarlevel birokrasi, keterbatasan anggaran daerah, serta interpretasi kebijakan yang berbeda dapat memperlambat atau bahkan menggagalkan pelaksanaan kebijakan tersebut.

### **Penempatan Guru P3K dan Guru Penggerak sebagai Kepala Sekolah**

Program Guru Penggerak lahir sebagai bagian dari upaya pemerintah untuk melahirkan pemimpin pembelajaran yang mampu membawa transformasi di sekolah. Di sisi lain, kebijakan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K) menjadi solusi rekrutmen guru secara legal untuk mengisi kekosongan tenaga pendidik di berbagai daerah. Kedua program ini memiliki dimensi strategis dalam penguatan mutu pendidikan. Namun, implementasinya tidak lepas dari dinamika birokrasi.

Permendikbud No. 40 Tahun 2021 secara eksplisit menyatakan bahwa Guru Penggerak dapat dipertimbangkan sebagai kepala sekolah. Artinya, pemerintah memberikan prioritas kepada individu yang telah mengikuti pelatihan intensif dan dinyatakan kompeten dalam aspek kepemimpinan pembelajaran. Studi kasus di Kabupaten Temanggung, misalnya, menunjukkan keberhasilan birokrasi daerah dalam menerapkan kebijakan ini secara responsif. Sembilan guru P3K yang juga lulus sebagai Guru Penggerak berhasil diangkat menjadi kepala sekolah (BBPMP Jateng, 2024). Kasus ini menunjukkan bahwa jika birokrasi daerah memiliki komitmen dan keselarasan dengan kebijakan pusat, implementasi dapat dilakukan secara optimal.

Namun, realitas di banyak daerah menunjukkan tantangan besar. Pada awal 2024, muncul berita bahwa sekitar 29 ribu Guru Penggerak tidak jadi diangkat menjadi kepala sekolah maupun pengawas karena pertimbangan efisiensi anggaran (Klikpendidikan, 2024). Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan yang telah dirumuskan dengan baik di tingkat pusat dapat gagal diimplementasikan bila tidak ada dukungan administratif dan anggaran di tingkat daerah. Dalam hal ini, birokrasi daerah menjadi aktor kunci keberhasilan atau kegagalan kebijakan.

### **Hambatan Implementasi**

Terdapat berbagai hambatan yang menyebabkan proses implementasi kebijakan penempatan P3K dan Guru Penggerak sebagai kepala sekolah berjalan tidak optimal. Hambatan tersebut mencakup:

1. Intervensi Kepentingan Politik Lokal: Penempatan kepala sekolah masih sering dipengaruhi oleh kedekatan politik atau loyalitas birokratik. Hal ini menyebabkan seleksi kepala sekolah menjadi tidak sepenuhnya berbasis kompetensi. Wibowo (2021)

mengungkapkan bahwa dalam banyak kasus, kepala sekolah dipilih bukan berdasarkan rekam jejak profesional, melainkan pertimbangan politis lokal.

2. Lemahnya Koordinasi Antarlembaga: Kebijakan pendidikan dari pusat membutuhkan koordinasi vertikal yang kuat untuk diterapkan secara konsisten di daerah. Namun, banyak daerah masih belum sepenuhnya memahami substansi dan urgensi kebijakan pengangkatan Guru Penggerak sebagai kepala sekolah, sehingga kebijakan tidak terlaksana sebagaimana mestinya (Sabatier & Mazmanian, 1983).
3. Kurangnya Kapasitas dan Komitmen Birokrasi Daerah: Beberapa Dinas Pendidikan di daerah tidak memiliki sumber daya manusia atau pemahaman kebijakan yang memadai, yang berujung pada lambannya implementasi. Sunaryo (2022) menegaskan bahwa kelemahan kapasitas birokrasi menjadi salah satu penghambat utama pelaksanaan kebijakan berbasis merit.
4. Budaya Organisasi yang Resisten terhadap Perubahan: Implementasi program Guru Penggerak yang mengusung perubahan paradigma kepemimpinan di sekolah seringkali menghadapi resistensi dari birokrasi lama yang lebih nyaman dengan sistem status quo.

### **Peluang Perbaikan**

Meskipun tantangan implementasi kebijakan masih besar, sejumlah peluang perbaikan dapat dioptimalkan untuk meningkatkan efektivitas birokrasi pendidikan:

1. Penegakan Sistem Meritokrasi: Perlu ada sistem rekrutmen dan promosi jabatan yang benar-benar berbasis kompetensi. Ini dapat dilakukan dengan membangun sistem evaluasi kinerja dan sistem informasi manajemen sumber daya manusia berbasis digital agar proses lebih transparan (Osborne & Gaebler, 1992).
2. Peningkatan Kapasitas Aparatur: Pemerintah pusat perlu menyelenggarakan pelatihan dan pendampingan bagi aparatur daerah untuk memahami kerangka kebijakan dan cara implementasinya.
3. Evaluasi dan Pengawasan Berkala: Kementerian Pendidikan harus menetapkan indikator implementasi yang jelas dan melakukan pemantauan secara berkala. Laporan berkala dari daerah harus dijadikan acuan untuk melakukan perbaikan.
4. Transparansi dan Keterlibatan Publik: Pelibatan organisasi profesi guru, masyarakat sekolah, dan lembaga pengawas pendidikan dalam proses seleksi kepala sekolah dapat meningkatkan akuntabilitas dan mengurangi intervensi politik.

### **KESIMPULAN**

Pelaksanaan kebijakan pengangkatan kepala sekolah dari jalur Guru Penggerak dan P3K memperlihatkan dinamika kompleks dalam birokrasi pendidikan Indonesia. Meskipun pemerintah pusat telah memberikan regulasi yang mendukung, seperti melalui Permendikbud No. 40 Tahun 2021, implementasinya di tingkat daerah sering kali terhambat oleh perbedaan persepsi, keterbatasan sumber daya, dan intervensi politik lokal. Struktur birokrasi yang bersifat desentralistik menjadi tantangan tersendiri ketika koordinasi dan kesamaan pemahaman antara pusat dan daerah tidak terbangun dengan baik.

Program Guru Penggerak dan P3K sejatinya dirancang untuk memperkuat mutu pendidikan melalui kepemimpinan pembelajaran yang lebih adaptif. Namun, keberhasilan implementasi sangat bergantung pada kapasitas birokrasi daerah dan keselarasan kebijakan lintas level pemerintahan. Ketidaksesuaian dalam pelaksanaan, seperti resistensi budaya organisasi dan lemahnya sistem meritokrasi, turut memperlambat capaian tujuan kebijakan.

Untuk itu, perbaikan menyeluruh perlu dilakukan melalui penegakan sistem berbasis kompetensi, peningkatan kapasitas aparatur, serta mekanisme evaluasi yang lebih transparan dan akuntabel. Dengan kolaborasi antara pusat dan daerah serta partisipasi publik yang lebih luas, kebijakan pendidikan dapat dijalankan secara lebih efektif dan berkelanjutan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Abubakar, R. (2021). Pengantar Metodologi Penelitian (1st ed.). SUKA-Press UIN Sunan Kalijaga.
- Arikunto, S. (2007). Manajemen Penelitian: Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek. Rineka Cipta.
- BBPMP Jateng. (2024). "9 Orang P3K Lulus Guru Penggerak Diangkat Jadi Kepala Sekolah".
- Dwiyanto, A. (2006). Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Edward III, G.C. (1980). Implementing Public Policy. Congressional Quarterly Press.
- Klikpendidikan. (2024). "29 Ribu Guru Penggerak Batal Jadi Kepala Sekolah".
- Lipsky, M. (1980). Street-Level Bureaucracy. Russell Sage Foundation.
- Nasution, A. (2014). "Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik di Indonesia." Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 18(1), 1–15.
- Nawawi, Z (2013). Manajemen Pemerintahan, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). Reinventing Government. Addison-Wesley.
- Parise, C. K., Pinto, F., Aravéquia, J. A., Ribeiro, B. Z., Dutra, L. M. M., Loureiro, R. N. A., Abreu, E. X. de, Silva, M. V. da, Reboita, M. S., Teodoro, T. A., Assunção, V., Fecilcam, D. G., Uem, F., Estadual, U., Silveira, L., & Cruz, A. P. S. (2016). No 主観的健康感を中心とした在宅高齢者における 健康関連指標に関する共分散構造分析Title. Revista Brasileira de Geografia Física, 11(9), 141–156. [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS - RJ/RBG/RBG1995v57\\_n1.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS - RJ/RBG/RBG1995v57_n1.pdf)oAhttps://periodicos.ufpe.br/revistas/rbgfe/article/view/234295
- Permendikbud No. 40 Tahun 2021 tentang Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah.
- Rozak A. (2021). Kebijakan Pendidikan Di Indonesia. Journal of Islamic Educatioan. 3 (2): 2685-7595.
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. (1983). Policy Implementation. Plenum Press.
- Sunaryo, T. (2022). "Kebijakan P3K dan Tantangannya dalam Dunia Pendidikan." Jurnal Administrasi Publik, 15(2).
- Syafri, M. (2012). Birokrasi dalam Perspektif Administrasi Publik. Jakarta: Rajawali

Pers.

Tilaar, (2009). *Kekuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*, Jakarta: Rineka Cipta.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. (2003). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78*.

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

Wibowo, A. (2021). "Kepemimpinan Kepala Sekolah dan Intervensi Birokrasi." *Jurnal Pendidikan dan Kebijakan*, 9(1).