

# KEBIJAKAN PENDIDIKAN MENENGAH DALAM PERSPEKTIF *GOVERNANCE* DI INDONESIA



**Dr. Muhammad Ali, M.Si**

**Kebijakan Pendidikan  
Menengah Dalam  
Perspektif *Governance* di  
Indonesia**

UB PREC

Sanksi Pelanggaran Pasal 113  
Undang-Undang No. 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

**Kebijakan Pendidikan  
Menengah Dalam  
Perspektif *Governance* di  
Indonesia**

Dr. Muhammad Ali, M.Si



2017

**Kebijakan Pendidikan Menengah Dalam Perspektif *Governance* di Indonesia**

**Penulis :**

Dr. Muhammad Ali, M.Si

E-ISBN: 978-602-432-176-5

**Perancang Sampul :**

Tim UB Press

**Penata Letak :**

Tim UB Press

**Pracetak dan Produksi:**

Tim UB Press

**Penerbit:**

UB Press



**UB Press**

Jl. Veteran 10-11 Malang 65145 Indonesia  
Gedung INBIS Lt.3  
Telp: 0341-554357, Fax: 0341-554357 (call)  
e-mail: [ubpress@gmail.com](mailto:ubpress@gmail.com)/[ubpress@ub.ac.id](mailto:ubpress@ub.ac.id)  
<http://www.ubpress.ub.ac.id>

Cetakan Pertama, Juni 2017

i-xiv +252 hlm, 15.5 cm x 23.5 cm

Dilarang keras memfotokopi atau memperbanyak sebagian atau seluruh buku ini tanpa seizin tertulis dari penerbit

# PENGANTAR PENULIS

Alhamdulillah Wasyukurillah kami khaturkan ke hadirat Allah SwT, karena atas petunjuk dan hidayahNya jualah penulisan buku dengan judul: Kebijakan Pendidikan Menengah dalam Perspektif *Governance* di Indonesia.

Buku ini merupakan bentuk kepedulian penulis terhadap Implementasi Kebijakan Publik di Indonesia, salah satu diantaranya adalah implementasi kebijakan pendidikan menengah khususnya di satuan pendidikan seperti SMA. Karena itu tulisan ini merupakan salah satu upaya penulis untuk memberikan kontribusi pemikiran bagi pembangunan di setiap kabupaten dan Kota di Indonesia dalam mengatasi permasalahan kebijakan publik, khususnya bidang pendidikan.

Penulisan buku ini mengkaji beberapa aspek yang berhubungan dengan Implementasi Kebijakan Pendidikan Menengah yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi, yang diharapkan dapat memberikan implikasi positif dalam implementasi kebijakan bidang pendidikan menengah. Aspek-aspek ini dibahas berdasarkan kaidah-kaidah ilmiah yang telah ditetapkan dan pada akhirnya merekomendasikan sebuah model implementasi kebijakan pendidikan menengah yang berpihak kepada dunia pendidikan menengah berbasis *governance*.

Walaupun telah berusaha optimal, namun dirasa buku ini masih ada beberapa kekurangan, dikarenakan keterbatasan yang penulis miliki. Karenanya penulis dengan senang hati menerima kritik dan saran yang membangun guna semakin menyempurnakan tulisan ini.

Semoga karya ini bermanfaat adanya.

Mataram, Januari 2016

Penulis

**UB PRESS**

# PENGANTAR AHLI

**Prof. Dr. Agus Suryono. SU**  
**Guru Besar Administrasi Pembangunan**  
**Fakultas Ilmu Administrasi**  
**Universitas Brawijaya**

*Alhamdulillah*, buku yang dihadapan kita sekarang ini berjudul “Kebijakan Pendidikan Menengah dalam Perspektif *Governance* di Indonesia” yang ditulis oleh Saudara Dr. Muhammad Ali. M.Si. Saya mengenal penulis sebagai orang yang rajin dan tekun dalam belajar, sehingga ketika saya dipercaya untuk menjadi promotor penelitian disertasinya saya merasa bangga karena semuanya berjalan lancar sesuai apa yang kami harapkan.

Tradisi menulis merupakan budaya akademik yang wajib dilestarikan dan dikembangkan di lingkungan perguruan tinggi, khususnya dikalangan dosen. Ada tiga hal yang melatar belakang ajakan ini, antara lain : *Pertama*, dalam proses belajar mengajar perlu ditanamkan semangat untuk menulis. *Kedua*, dalam proses belajar mengajar perlu diciptakan iklim yang kondusif untuk menulis. *Ketiga*, dalam proses belajar mengajar perlu dilakukan pembinaan dan pengembangan secara kontinyu kecakapan menulis melalui pengayaan konsep dan teori, kegiatan penelitian, pengalaman, dan sebagainya. Oleh karena itu, 3 (tiga) kiat untuk meraih peluang menulis tersebut, harus senantiasa disosialisasikan sejak awal perkuliahan, dan diimbangi dengan tindakan nyata berupa pembimbingan yang intensif sejak dari penuangan ide-ide dasar sampai dengan terwujudnya sebuah karya yang layak terbit. Buku teks berjudul “Kebijakan Pendidikan Menengah dalam Perspektif *Governance* di Indonesia” karya Saudara Dr. Muhammad Ali. M.Si yang ada dihadapan kita sekarang ini, merupakan salah satu bukti dari keinginan untuk mengaktualisasikan kehendak itu, yaitu keberanian dan kemampuan untuk menulis.

Sebagaimana diketahui, persoalan Kebijakan Pendidikan Menengah dalam Perspektif *Governance* di Indonesia salah satunya bertujuan agar bangsa Indonesia dapat tampil secara *survival* dan unggul sejak dini (jelasnya, sejak pendidikan anak usia dini) dalam percaturan masyarakat dunia. Keinginan dan tantangan semacam ini tidak dapat dihindari, melainkan wajib dihadapi dengan semangat kerja keras dan kemampuan tinggi oleh setiap warga dan segenap bangsa Indonesia sebagaimana yang pernah dilakukan oleh Negara-negara sudah maju. Upaya

strategis untuk menghadapinya adalah memantapkan kembali kebijakan Sistem Pendidikan Nasional dan kebijakan lain yang menjamin terselenggaranya pendidikan nasional yang bertanggung jawab, khususnya penyelenggaraan pendidikan menengah. Hal ini sangatlah penting bagi kelangsungan hidup sebuah negara bangsa, menuju sumberdaya manusia yang unggul. Dengan kata lain, tidaklah mungkin untuk menggapai kemajuan dan merengkuh kesuksesan masa kini dan masa depan tanpa memperhitungkan sumberdaya manusia (SDM) yang berkualitas. Hanya dengan melalui proses pendidikan, manusia akan menjadi manusia yang sempurna dan utuh.

Dengan sebuah uraian konsep dan teoritik yang cukup meyakinkan, saya melihat bahwa buku tulisan dari Saudara Dr. Muhammad Ali. M.Si ini selain berusaha melakukan studi secara sistematis berdasarkan hasil penelitian dan pengamatan yang dia lakukan selama ini terhadap kondisi riil implementasi kebijakan pendidikan menengah di daerahnya kota Mataram, tetapi nampaknya tujuan utama dari penulisan buku ini adalah untuk konsumsi sarana belajar-mengajar dan penyebaran ilmu pengetahuan dikalangan masyarakat umum.

Sayangnya, buku ini masih banyak menggunakan *mainstream* kampus sehingga kurang memiliki *greget tematik* untuk melakukan uraian-uraian kritis berkaitan dengan implementasi kebijakan pendidikan (menengah) di Indonesia, khususnya dalam perspektif *governance*.

Walaupun demikian, sebagai sebuah buku teks karya sdr. Dr. Muhammad Ali. M.Si ini patut kita hargai ditengah-tengah kelangkaan dan semakin enggannya orang untuk menulis buku. Semoga buku ini dapatnya memberikan manfaat bagi kita semua, khususnya bagi kalangan akademis. *Wassalam. Wbr. dan Sukses.*

**Malang,**

**Agus Suryono**

# DAFTAR ISI

<b>PENGANTAR PENULIS</b> .....	<b>V</b>
<b>PENGANTAR AHLI</b> .....	<b>VII</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>IX</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>XIII</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1. Persepsi Pendidikan dari sudut Pandang Masyarakat dan Akademisi ...	1
1.2. Potret Kebijakan Pendidikan di Indonesia.....	9
<b>BAB II OTONOMI DAERAH DAN KEBIJAKAN PUBLIK BIDANG PENDIDIKAN</b> .....	<b>27</b>
2.1 Otonomi Daerah Bidang Pendidikan .....	27
2.2 Kebijakan Publik .....	32
2.3 Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan.....	45
<b>BAB III IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BIDANG PENDIDIKAN DAN MODEL IMPLEMENTASINYA</b> .....	<b>51</b>
3.1 Implementasi Kebijakan Bidang Pendidikan .....	51
3.2 Pengertian Implementasi Kebijakan.....	51
3.3 Pendekatan Implementasi.....	57
3.4 Tahap Implementasi .....	58
3.5 Suasana ( <i>Context</i> ) Implementasi Kebijakan .....	59
3.6 Dampak Implementasi Kebijakan .....	60
3.7 Model Implementasi .....	66
<b>BAB IV KRITERIA PENGUKURAN DAN ARAH KEBIJAKAN PENDIDIKAN: KASUS PENDIDIKAN MENENGAH</b> .....	<b>77</b>
4.1 Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan Pendidikan.....	77
4.2 Arah Kebijakan Pendidikan .....	82
4.2.1 <i>Arah Kebijakan Pendidikan Menengah</i> .....	84
4.2.2 <i>Esensi dan Karakteristik Pendidikan</i> .....	90
4.2.3 <i>Pendidikan Menengah</i> .....	92
4.2.4 <i>Karakteristik Siswa Pendidikan Menengah</i> .....	93
4.2.5 <i>Hak Siswa Pendidikan Menengah</i> .....	93
4.2.6 <i>Kewajiban Siswa Sekolah Menengah</i> .....	94
4.2.7 <i>Kurikulum Pendidikan Menengah</i> .....	94
4.2.8 <i>Struktur Kurikulum</i> .....	96
4.2.9 <i>Guru Pendidikan Menengah</i> .....	97

<b>BAB V</b>	<b>IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN DALAM GOOD GOVERNANCE .....</b>	<b>101</b>
5.1	Posisi Teori <i>Governance</i> .....	101
5.2	<i>Good Governance</i> Dalam Kebijakan Pendidikan .....	101
5.3.	Implementasi Kebijakan Pendidikan dalam <i>Good Governance</i> .....	113
5.4.	Prinsip-prinsip <i>Governance</i> .....	115
5.5	Peranan Pemerintah, Dunia Usaha dan Masyarakat dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan .....	116
5.6.	Peran Pemerintah .....	116
5.7.	Peranan Dunia Usaha.....	117
5.8.	Peranan Masyarakat .....	118
5.9	Budaya Organisasi Pendidikan dan Koordinasi .....	120
5.10.	Budaya Organisasi .....	120
5.11.	Koordinasi (Coordination).....	127
<b>BAB VI</b>	<b>ASPEK-ASPEK IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN MENENGAH.....</b>	<b>129</b>
6.1	Aspek Implementasi Implementasi Kebijakan Pendidikan Menengah.....	129
6.1.1	<i>Komunikasi</i> .....	130
6.1.2	<i>Transmisi</i> .....	133
6.1.3	<i>Kejelasan Pelaksana Kebijakan</i> .....	135
6.1.4	<i>Konsistensi Implementasi Kebijakan</i> .....	135
6.2	Sumber Daya .....	136
6.2.1	<i>Kompetensi Implementor</i> .....	143
6.2.2	<i>Ketersediaan Anggaran</i> .....	150
6.2.3	<i>Komunikatif</i> .....	157
6.2.4	<i>Demokratis</i> .....	157
6.3	Struktur Birokrasi.....	158
6.3.1	<i>Jenjang Hirarki dalam Implementasi Kebijakan</i> .....	161
6.3.2	<i>Pola Hubungan yang Terdapat Dalam Organisasi Sebagai Pelaksana Kebijakan</i> .....	163
6.3.3	<i>Jaringan Informasi yang dapat digunakan untuk Berbagai Kepentingan, baik yang Sifatnya Institusional maupun Individual</i> .....	164
6.4	Sistem Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) di Kabupaten dan Kota. 164	
6.4.1	<i>Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) Sistem Online</i> .....	164
6.4.2	<i>Partisipasi Masyarakat dalam Pembiayaan dan Pengelolaan Dana Pendidikan</i> .....	177

<b>BAB VII</b>	<b>IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN MENENGAH DALAM PERSPEKTIF GOVERNANCE DI INDONESIA .....</b>	<b>183</b>
7.1	Implementasi Kebijakan Pendidikan Menengah Dalam Persektif Governance di Indonesia .....	183
7.1.1	<i>Peranan Aktor Pemerintah</i> .....	185
7.1.2	<i>Peranan Aktor Dunia Usaha</i> .....	193
7.1.3	<i>Peranan Aktor Masyarakat</i> .....	194
<b>BAB VIII</b>	<b>FAKTOR PENDUKUNG DAN PENGHAMBAT IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN MENENGAH DI KABUPATEN DAN KOTA.....</b>	<b>197</b>
8.1	Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Pendidikan Menengah Di Kabupaten dan Kota .....	197
8.1.1	<i>Faktor Pendukung</i> .....	202
8.1.2	<i>Faktor Penghambat</i> .....	208
8.2	Model Recommended dalam Pengembangan Teori pada Implementasi Kebijakan Pendidikan Menengah di Kota Mataram.....	212
<b>BAB IX</b>	<b>PENUTUP .....</b>	<b>217</b>
9.1	Kesimpulan.....	217
9.2	Implikasi Teoritik dan Praktek .....	218
9.2.1	<i>Implikasi Teoritik</i> .....	219
9.2.2	<i>Implikasi Praktis</i> .....	221
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>223</b>	
<b>Daftar Nama Istilah dan Singkatan Dalam Ilmu Administrasi Publik .....</b>	<b>233</b>	
<b>INDEKS</b> .....	<b>247</b>	
<b>BIOGRAFY PENULIS</b> .....	<b>251</b>	

**UB PRESS**

# DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar 2.1</b>	Model Direct and Indirect Impact of Implementation .....	67
<b>Gambar 2.2</b>	Model Implementasi Kebijakan Menurut Sabatier dan Mazmanian.....	70
<b>Gambar 2.3</b>	Implementation as a Political and Administrative Process .....	72
<b>Gambar 2.4</b>	Model Linier Implementasi Kebijakan.....	72
<b>Gambar 2.5</b>	Model Interaktif Implementasi Kebijakan .....	73
<b>Gambar 2.6</b>	Model Kesesuaian.....	75
<b>Gambar 8.1</b>	Recommended Model Implementasi Kebijakan Pendidikan Menengah Dalam Perspektif <i>Governance</i> Di Indonesia .....	215

**UB PRESS**

# BAB I PENDAHULUAN

Kebijakan Pendidikan Menengah Dalam Perspektif Governance *di Indonesia*

## 1.1. Persepsi Pendidikan dari sudut Pandang Masyarakat dan Akademisi

Dinamika kehidupan Masyarakat Indonesia dewasa ini terlihat mendapatkan perubahan, baik secara psikologis, maupun non psikologis. Masyarakat Indonesia yang dulu terkenal akan kesantunannya, lambat laun telah terjadi pergeseran dinamika perilaku kehidupan masyarakatnya menjadi lebih agresif dan sulit terkendali. Penyebabnya menurut penulis adalah berbagai faktor kebutuhan yang menuntut masyarakat untuk segera terpenuhi, tapi masih jauh dari kemungkinan untuk dipenuhi. Misalkan seperti pemenuhan fasilitas dan sarana pendidikan yang masih jauh dari harapan.

Dari berbagai wacana dan pendapat yang muncul kemudian dapat kita rasakan dan lihat bahwa masyarakat Indonesia telah jenuh terhadap perlakuan yang diberikan oleh para penyelenggara negara, yang penulis perhatikan lebih mengedepankan aspek politik terhadap penyelesaian kebutuhan seluruh Masyarakat Indonesia.

Pemandangan tersebut merupakan sebuah dinamika nyata, yang mempertemukan antara kebutuhan sosial masyarakat dengan kepentingan politik para penyelenggara negara. Erat kaitannya dengan hal tersebut, maka disini penulis dalam buku ini memaparkan cara pandang masyarakat dan para tokoh akademis dalam melihat dan menilai tingkat pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Kedua sudut pandang tersebut, dapat kita lihat sebagai berikut;

### 1. Sudut pandang masyarakat

Berbagai penelitian mengungkapkan, seharusnya pemerintah lebih fokus pada peningkatan pelayanan pada sektor publik, seperti pendidikan, kesehatan dan keamanan. Akhir-akhir ini Indonesia mengalami situasi yang kurang stabil, karena adanya gejolak politik yang mengkhawatirkan. Terlihat dengan dimunculkannya isu-isu kekerasan, korupsi dan penyalahgunaan wewenang dari para Penyelenggara Negara yang pada akhirnya telah merugikan masyarakat luas.

Fakta tersebut mengangkat opini-opini dari masyarakat yang beragam jenisnya, antara lain:

- a. Pemerintah kurang memperhatikan nilai pendidikan, sehingga generasi kurang terarah dalam menyikapi berbagai persoalan lingkungan.
- b. Faktor keamanan yang kurang teratasi, malah para penegak hukum banyak yang terlibat dalam kasus-kasus kriminal dan terkesan sengaja dibuat seperti demikian, agar fokus masyarakat terhadap satu kasus besar dapat di alihkan.
- c. Dengan terbongkarnya berbagai kasus dugaan korupsi, masyarakat merasa pemerintah telah melaksanakan tugasnya dengan baik terhadap penyelesaian kasus-kasus korupsi yang menjerat para elit bangsa saat ini. Sehingga, menurut sebagian masyarakat Indonesia hal tersebut telah mulai membuka harapan baru yang lebih baik.

## **2. Sudut pandang akademisi**

Para akademisi menilai perlu dibuat suatu perangkat manajemen pelayanan yang bertujuan untuk mengikat para Penyelenggara Negara dengan masyarakat atau penerima layanan. Manajemen yang dimaksud adalah, suatu konsep baru yang sesuai dengan budaya Masyarakat Indonesia, yakni budaya masyarakat yang penuh dengan rasa sopan dan santun.

Pandangan para akademisi tidak berhenti hanya pada tataran manajemen pelayanan. Etika dan moral masyarakat juga perlu dibenahi melalui peningkatan mutu pendidikan yang layak dan mencerdaskan generasi perubah bangsa. Harapan tersebut termuat dalam berbagai opini-opini dari para akademisi yang perlu diperhatikan. Pendapat-pendapat tersebut antara lain:

- a. Fokus pemerintah harus berpikirl kearah masa depan (jangka panjang), karena sepertinya saat ini pemerintah masih terlalu dini dalam membicarakan urusan-urusan mutu pendidikan, terkesan bermuatan politis.
- b. Gejolak sosial yang melanda masyarakat Indonesia merupakan isu penting yang selalu menarik untuk diangkat, karena seringkali berbenturan dengan kebutuhan masyarakat. Menurut beberapa akademisi, fenomena ini tidak hanya terjadi pada tingkat birokrasi pemerintah saja, tapi pula telah menyentuh jauh ke dalam birokrasi almamater (kampus).
- c. Dalam menelaah berbagai isu internasional, pemerintah masih terkesan buang muka atau berusaha untuk menghindar pada fokus yang nyata (serius dalam menyelesaikan isu-isu Internasional). Sebagai suatu bangsa yang majemuk, Indonesia harus lebih kuat dalam mencengkram berbagai isu-isu tersebut (baca: ikut terlibat secara total).

Di bawah ini, penulis mencoba untuk memberikan gambaran awal terkait berbagai persepsi yang berhubungan dengan sudut pandang dan sudut dengar masyarakat global terhadap berbagai isu-isu.

### **Proses Persepsi Auditif dan Visual**

Seorang individu akan selalu berhadapan dengan stimulus lingkungan, setiap stimulus dapat diakses melalui salah satu atau lebih modalitas penginderaan dan persepsi. Mekanisme terbentuknya pengertian (proses kognitif) melalui proses Interaksi antara stimulus dengan sensoris dan persepsi. Sebuah stimulus akan diterima oleh salah satu modulasi penginderaan (dalam hal ini khususnya penglihatan dan pendengaran). Stimulus yang dilihat akan masuk pada proses yang kedua yaitu proses menafsirkan obyek yang dilihat.

Proses berikutnya masuk keingatan jangka pendek, pada proses ini peranan perhatian (*attention*) menjadi sangat penting, karena apabila tidak ada usaha untuk memfokuskan perhatian informasi tidak akan masuk ke dalam memori jangka pendek (diabaikan). Proses selanjutnya, informasi yang telah berada pada memori jangka pendek akan masuk ke memori jangka panjang. Memori atau daya ingat mengandung pengertian merekonstruksi pengalaman yang pernah dialami baik melalui persepsi penglihatan, pendengaran, perabaan, pengecap, maupun penciuman yang tersimpan dalam struktur kognitif untuk dimunculkan kembali pada saat diperlukan (baca: merespon stimulus yang relevan).

Proses seperti itu disebut juga dengan *recalling*. Sebagai contoh seseorang anak melihat dan mendengar kucing meong, tiga hari kemudian ia melihat kembali binatang tersebut, tiba-tiba anak menunjuk sambil mengatakan itu kucing!, atau ketika anak sedang duduk kemudian ia mendengar ada suara meong, tiba-tiba ia menyebut ada kucing. Ini menunjukkan bahwa anak telah mampu mengidentifikasi tentang binatang yang disebut kucing. Gambaran tentang kucing sudah masuk ke dalam struktur kognitif anak. Dan inilah yang dimaksud dengan proses memori atau daya ingat.

Pada dasarnya memori atau daya ingat dikelompokkan menjadi dua yaitu ingatan jangka pendek (*short term memory*) dan ingatan jangka panjang (*long term memory*). Ingatan jangka pendek adalah proses merekonstruksi informasi setelah melihat atau mendengar yang ditangkap melalui sensoris lainnya, rekonstruksi itu terjadi dalam waktu yang relatif pendek (satuan detik). Misalnya, anak melihat beberapa objek (segi tiga, segi empat dan lingkaran) setelah beberapa detik obyek itu diambil, kemudian anak ditanya, apa yang tadi kamu lihat? Jika anak dapat menyebutkan kembali objek yang dilihat dalam beberapa

detik yang lalu itu, maka proses mengingat melalui memori jangka pendek telah terjadi.

Dan ini menunjukkan bahwa anak tersebut telah memiliki kemampuan mengingat dalam waktu yang relatif singkat (*short term memory*). Proses seperti itulah yang dimaksud dengan memori jangka pendek. Ingatan jangka panjang (*long term memory*) adalah proses merekonstruksi informasi setelah melihat atau mendengar atau menangkapnya melalui sensoris lain dalam rentang waktu yang cukup lama (beberapa hari, minggu, bulan atau tahun ), dan tetap masih diingatnya. Sebagai contoh: seorang anak belajar dengan seorang guru selama periode tertentu.

Dalam rentang waktu yang cukup lama ia tidak lagi bertemu dengan guru tersebut. Pada satu ketika anak bertemu kembali dengan gurunya, dan ternyata ia masih mengenal gurunya itu dengan baik. Proses ini yang disebut dengan ingatan jangka panjang. Contoh lain, misalnya; saat ini kita masih tetap dapat mengenal teman-teman sekelas ketika duduk di SD 30 tahun yang lalu.

Kembali kemasalah proses persepsi dan pengindraan hubungannya dengan terbentuknya konsep dan pengetahuan dapat diuraikan dengan menjelaskan bagaimana proses pengindraan dan persepsi terjadi. Pengindraan sebetulnya merupakan proses fisiologis. Apa yang diindra selanjutnya ditransfer ke otak dan membentuk sebuah gambaran. Namun hasil pembentukan di otak tidak selamanya memberi gambaran seperti yang diindranya. Misalnya, seorang anak diminta untuk mengamati huruf /d/, disamping huruf tersebut berderet huruf-huruf seperti. /p/, /b/, /d/, /a/. Apabila anak dapat menunjukkan huruf (d) pada deretan huruf-huruf tadi, maka proses persepsi telah terjadi karena ada penafsiran yang sama. Tetapi jika yang ditunjuk adalah huruf /a/, maka yang terjadi hanya proses pengindraan. Sebetulnya anak melihat huruf /d/, tetapi apa yang dilihatnya tidak membentuk gambaran yang benar. Secara fisiologis ia tidak mengalami gangguan penglihatan, akan tetapi ia tidak dapat menafsirkan objek yang dilihat dan inilah yang dimaksud mengalami gangguan persepsi

### **Jenis-jenis Persepsi**

Pada bagian ini akan dibahas berbagai jenis persepsi, yaitu persepsi auditori dan persepsi visual berbagai jenis persepsi tersebut memiliki kaitan yang sangat erat dengan belajar akademik. Terjadinya gangguan pada salah satu jenis persepsi tersebut dapat menimbulkan masalah dalam belajar akademik.

#### **A. Persepsi Auditori**

Salah satu modalitas pengamatan dalam berpersepsi yaitu pendengaran. Mendengar adalah menangkap bunyi-bunyi suara dengan indra pendengaran.

Mendengarkan bukan hanya melibatkan unsur jasmaniyah, namun juga melibatkan unsur psikologis seperti perhatian, interpretasi, dan penyimpanan.

Sebagaimana yang dikemukakan Lerner (1988, h. 285) berbagai hasil penelitian menunjukkan bahwa banyak anak yang berkesulitan belajar membaca memiliki kesulitan auditoris, linguistik, dan fonologis. Anak-anak tersebut tidak memiliki masalah dalam ketajaman pendengaran, tetapi memiliki ketidakmampuan dalam persepsi auditoris, yaitu kemampuan untuk memahami dan menginterpretasikan segala sesuatu yang didengar. Persepsi auditoris dapat dibagi menjadi lima bagian, yaitu :

1. Kesadaran fonologis, adalah kesadaran bahwa bahasa dapat dipecah ke dalam kata, suku kata, dan fonem (bunyi huruf). Mereka tidak bisa mengingat atau membedakan bunyi berbagai kata dan juga tidak dapat mengingat jumlah bunyi dalam satu kata. Konsekuensi dari tidak adanya kesadaran fonologis tersebut adalah anak menjadi tidak dapat memahami dan tidak dapat menggunakan prinsip alfabetik yang diperlukan untuk belajar fonik dan membaca kata-kata.
2. Diskriminasi auditoris, adalah kemampuan mengingat perbedaan antara bunyi-bunyi fonem dan mengidentifikasi kata-kata yang sama dengan kata-kata yang berbeda. Anak yang memiliki kesulitan dalam diskriminasi auditoris mungkin akan sulit membedakan antara kata kakak dengan bapak atau antara ibu dengan abu.
3. Ingatan auditoris merupakan kemampuan untuk menyimpan dan mengingat sesuatu yang didengar. Sebagai contoh, anak dapat diminta untuk melakukan tiga aktivitas, seperti menutup jendela, membuka pintu, dan meletakkan kotak di atas meja. Perintah-perintah semacam ini dapat digunakan untuk mengetahui ingatan auditoris seorang anak.
4. Urutan auditoris merupakan kemampuan mengingaturutan hal-hal yang disampaikan secara lisan. Urutan alfabet, nama-nama hari, dan nama-nama bulan adalah contoh urutan penting yang perlu dikuasai oleh anak.
5. Perpaduan auditoris, adalah kemampuan memadukan elemen-elemen fonik tunggal atau berbagai fonem menjadi suatu kata yang utuh. Anak dengan ketidakmampuan dalam perpaduan auditoris akan mengalami kesulitan untuk memadukan fonem-fonem “m-a-i-n” untuk membentuk kata “main”.

## **B. Persepsi Visual**

Modalitas pengamatan kedua dalam berpersepsi yaitu penglihatan. Melihat adalah menangkap informasi dengan indra penglihatan. Melihat bukan hanya melibatkan

unsur jasmaniyah, namun juga melibatkan unsur psikologis seperti perhatian, interpretasi, dan penyimpanan.

Persepsi visual memainkan peranan yang sangat penting dalam belajar di sekolah, terutama membaca. Anak dengan gangguan persepsi visual akan mengalami kesulitan untuk membedakan bentuk-bentuk geometri, huruf-huruf atau kata-kata. Ada lima jenis persepsi visual, yaitu :

1. Hubungan keruangan (*spatial relation*), menunjuk pada persepsi tentang posisi berbagai objek dalam ruang. Dimensi fungsi visual ini mengimplikasikan persepsi tentang tempat suatu objek atau simbol (gambar, huruf, angka) dan hubungan keruangan yang menyatu dengan sekitarnya. Dalam membaca, kata-kata harus dilihat sebagai keseluruhan yang terpisah yang dikelilingi oleh ruang. Kemampuan hubungan keruangan merupakan bagian yang sangat penting dalam belajar matematika.
2. Diskriminasi visual (*visual discrimination*), menunjuk pada kemampuan membedakan suatu objek dari objek yang lain. Dalam tes kesiapan belajar misalnya, anak mungkin diminta menemukan gambar kelinci yang bertelinga satu dari sederetan kelinci yang bertelinga dua. Jika anak diminta membedakan huruf n dengan m, ia harus mengetahui jumlah bongkol pada tiap huruf tersebut. Keterampilan memasang gambar, bentuk, atau kata-kata yang sama adalah bentuk tugas diskriminasi visual yang lain. Berbagai objek mungkin dibedakan oleh warna, bentuk, pola, ukuran, posisi atau kecemerlangan mereka. Kemampuan membedakan berbagai huruf dan kata secara visual merupakan bagian yang esensial dalam belajar.
3. Diskriminasi bentuk dan latar belakang (*figure-ground discrimination*), menunjuk pada kemampuan membedakan suatu objek dari latar belakang yang mengelilingi. Anak yang memiliki kekurangan dalam bidang ini tidak dapat memusatkan perhatian pada suatu objek karena sekeliling objek tersebut ikut mempengaruhi perhatiannya. Akibat dari keadaan semacam ini anak menjadi terkecoh perhatiannya oleh berbagai rangsangan yang berada di sekitar objek yang harus diperhatikan.
4. *Visual closure*, menunjuk pada kemampuan mengingat dan mengidentifikasi suatu objek meskipun objek tersebut tidak diperlihatkan secara keseluruhan. Seorang pembaca yang baik misalnya, ia dapat membaca kalimat secara utuh meskipun ada sebagian yang ditutup. Bagi dia, ada cukup kata atau huruf sebagai petunjuk untuk memecahkan masalah pada bagian kalimat yang tersisa.

5. Mengenal objek (*object recognition*), menunjuk pada kemampuan mengenal sifat berbagai objek pada saat mereka memandang. Pengenalan tersebut mencakup berbagai bentuk geometri, hewan, huruf, angka, kata, dan sebagainya.

Suatu analisis tentang persepsi visual telah dibuat oleh Money pada tahun 1966 (dikutip dalam Lerner 1981, h. 216) berkenaan dengan hubungan dunia perseptual berbagai objek dengan dunia perseptual huruf dan kata. Suatu generalisasi perseptual yang dibuat oleh anak pada tahap perkembangan sebelum belajar membaca adalah melalui hukum ketetapan objek. Berdasarkan hukum ini anak menyimpulkan bahwa suatu objek tetap masih sama nama maupun artinya tanpa memperhatikan posisi keberadaannya, arah mukanya, atau adanya sedikit perubahan melalui penambahan atau pengurangan. Sebuah meja, misalnya, tetap sebuah meja tanpa menghiraukan apakah meja itu berkaki satu atau berkaki empat, berada di ruang makan atau di ruang tamu, atau apakah dilapisi kaca atau tudak.

Pada saat menghadapi berbagai huruf dan kata, anak menguji kebenaran generalisasi perseptual yang telah dipercaya kebenarannya. Pada saat ini anak mulai belajar bahwa penempatan sebuah lingkaran pada satu tongkat, di kiri atau di kanan tongkat, di atas atau di bawah, telah mengubah nama huruf b menjadi d kemudian menjadi p dan selanjutnya menjadi q. Begitu pula dengan letak huruf, yang dapat mengubah kata ibu menjadi ubi, kata palu menjadi lupa, merupakan suatu peristiwa membingungkan anak. Implikasi dari peristiwa semacam itu adalah, anak harus diajak memformulasikan generalisasi perseptual mereka.

Persepsi merupakan proses yang menyangkut masuknya pesan atau informasi ke dalam otak manusia. Melalui persepsi ini manusia akan terus menerus mengadakan hubungan dengan lingkungannya. Manusia mengenal dunia nyata, baik dirinya sendiri maupun dunia sekitarnya di mana ia berada, dengan cara melihat, mendengar, membau, meraba dan mengecap itu disebut modalitas persepsi.

Menurut Lerner, persepsi adalah batasan yang digunakan pada proses memahami dan menginterpretasikan informasi sensoris, atau kemampuan intelek untuk menyarikan makna dari data yang diterima oleh berbagai indra (Lerner 1988, h. 282).

Individu akan menangkap berbagai gejala di luar dirinya melalui indera yang dimilikinya. Proses penerimaan rangsang ini disebut pengindraan. Akan tetapi pengertian terhadap lingkungan atau dunia sekitar bukan sekedar hasil pengindraan, sebab dalam persepsi ada unsur interpretasi terhadap rangsangan-

rangsangan yang diterima tersebut. Interpretasi inilah yang menyebabkan individu menjadi subjek dari pengalamannya. Rangsangan-rangsangan yang diterima ini menyebabkan individu mempunyai suatu pengertian terhadap objek, kualitas, hubungan antar gejala maupun peristiwa. Karena persepsi bukan sekedar pengindraan dan didalamnya ada unsur interpretasi maka ada kalangan yang menyatakan persepsi sebagai *the interpretation of experience* (penafsiran pengalaman).

Persepsi juga merupakan proses yang menjembatani perangsang dan berpikir. Pada peserta didik yang menyandang gangguan otak, proses persepsi itulah yang mengalami gangguan dan hambatan. Strauss (1980) misalnya memanfaatkan psikologi gestalt untuk menjelaskan hal tersebut dan menguji kemampuan persepsi visual individu. Menurutnya suatu lapangan visual dialami sebagai serangkaian proses yang tunduk pada hukum-hukum gestalt. Artinya semakin besar kesamaan atau semakin berdampingan proses-proses itu dalam ruang dan waktu, semakin besar pula daya tarik menariknya.

Persepsi adalah proses yang memanfaatkan pengetahuan sebelumnya untuk mengumpulkan dan memaknai stimuli yang telah didaftar oleh organ pengindraan. Dua aspek persepsi yang sangat relevan dengan kognisi adalah rekognisi pola (*pattern of recognition*) dan perhatian (*attention*). Rekognisi pola mencakup pengidentifikasian serangkaian stimulasi pengindraan yang kompleks, seperti tulisan alfabatis, wajah seseorang atau pemandangan. Sedangkan perhatian merujuk pada konsentrasi pada tugas mental dimana individu mencoba meniadakan stimuli lain yang mengganggu.

Persepsi biasanya juga dilukiskan menurut aspek pengaturannya, supaya memungkinkan subjek melakukan orientasi. Adapun pengaturan tersebut adalah pengaturan sudut pandang ruang, waktu, gestalt dan arti. Menurut sudut pandang ruang, persepsi dilukiskan dalam pengertian-pengertian atas-bawah, kiri-kanan, jauh-dekat, tinggi-rendah, dan sebagainya. Sedangkan menurut sudut pandang waktu dunia persepsi dilukiskan dengan pengertian-pengertian seperti masa lampau, masa kini, dan masa yang akan datang dalam berbagai variasi.

Adapun menurut sudut pandang gestalt adalah sesuatu yang merupakan kebulatan dan dapat berdiri sendiri lepas dari yang lain, misalnya rumah, orang, meja, kursi, gambar dan sebagainya. Sementara itu menurut sudut pandang arti, objek-objek yang diamati akan diberi arti atau dipersepsi menurut artinya, seperti sebuah pabrik, sebuah sekolah, sebuah rumah kediaman, sebuah mesjid, dan sebagainya.

Demikianlah persepsi dari berbagai sudut pandang dan tujuan didalam dunia pendidikan yang terkadang memiliki arti dan makna yang sama pada satu waktu dan tempat, namun terkadang berbeda pada konteks dimensi-dimensi lainnya. Yang harus difahami adalah adanya upaya untuk terus meningkatkan pelayanan dalam menjamin kemajuan kualitas pendidikan yang mampu berdaya saing pada tataran regional, nasional bahkan sampai pada level internasional.

## **1.2. Potret Kebijakan Pendidikan di Indonesia**

Pendidikan sangat penting bagi kelangsungan hidup sebuah negara/bangsa. Untuk memperoleh sumber daya manusia unggul dibutuhkan proses pendidikan yang baik. Proses pendidikan yang baik bukan hanya menjadi tanggung jawab lembaga penyelenggara pendidikan semata, tetapi didukung perannya oleh masyarakat, swasta dan pemerintah yang dalam hal ini bertindak sebagai pemegang amanah tertinggi dari UUD 1945 untuk mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut Bakry (2010) menyebutkan bahwa:

“Persoalan penting yang perlu disoroti adalah apakah kebijakan pendidikan merupakan bagian kebijakan publik atau kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik. Permasalahan tersebut menjadi penting karena berkaitan dengan memosisikan pendidikan dalam konteks sektor-sektor publik yang harus dikelola secara serius dan besarnya tingkat urgensi bagi pemerintah di dalam menetapkan prioritas program-program pembangunan”.

Kebijakan desentralisasi pemerintahan dalam mewujudkan otonomi daerah yang diharapkan masyarakat adalah mendapatkan pelayanan publik yang lebih baik, lebih cepat, dan lebih bertanggung jawab dalam urusan pemerintahan. Salah satu bidang pemerintahan yang didesentralisasikan adalah bidang pendidikan.

Sehubungan dengan hal ini, Kaluge (dalam Hadiwijaya, 2006) menyebutkan bahwa gagasan desentralisasi pendidikan mulai mengemuka ketika dirasakan pengelolaan pendidikan, terutama pada tingkat dasar, dinilai amat tidak efektif dan tidak efisien. Menurut studi World Bank (1998) yang diikuti oleh studi Jones dan Hagul (2001), pembangunan pendidikan di Indonesia menghadapi kendala besar dan serius, terutama yang terkait dengan persoalan institusional dan administrasi-manajerial. Dalam studi ini *World Bank* menemukan empat masalah mendasar yang menjadi penghambat paling nyata bagi kemajuan pendidikan di Indonesia. Pertama, sistem organisasi dan manajemen pendidikan sangat kompleks, kedua, manajemen yang bersifat sentralistik terutama yang berkaitan dengan penentuan program, perencanaan dan pembiayaan. Ketiga, sistem penganggaran yang terfragmentasi dalam berbagai kategori. Keempat, manajemen sekolah tidak efektif.

Sedangkan Irianto (2012) menyebutkan bahwa:

Di mana pun proses pendidikan terjadi, menunjukkan bahwa pendidikan mempunyai nilai-nilai yang hakiki tentang harkat dan martabat kemanusiaan. Manakalah membicarakan pendidikan cenderung yang dibahas adalah sistem persekolahan, akibatnya, paradigma pendidikan yang begitu universal hanya dipandang secara terbatas, dan lebih banyak adaptif daripada inisiatif.

Implementasi kebijakan otonomi daerah bidang pendidikan masih menghadapi sejumlah masalah baik bersifat teoritis maupun empiris. Jika permasalahan tersebut tidak segera ditangani dengan baik maka dikhawatirkan desentralisasi pengelolaan pendidikan membawa dampak negatif yang lebih kompleks seperti masalah disintegrasi bangsa. Itulah sebabnya Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (untuk selanjutnya di singkat Sisdiknas) Nomor 20 Tahun 2003 memberikan dukungan yang tegas dan jelas dalam penyelenggaraan otonomi daerah bidang pendidikan dengan tetap berpegang pada satu Sisdiknas dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Reformasi di Indonesia menuntut otonomi daerah yang secara bertahap kewenangan kebijakan pendidikan diserahkan kepada pemerintah daerah, artinya bahwa ada keleluasaan kepada daerah untuk menjalankan aktivitas pelayanan publik bidang pendidikan tanpa harus banyak terpaku pada aturan-aturan yang telah dibuat oleh pemerintah pusat. Menurut Syafaruddin (2008) otonomi daerah telah melahirkan banyak harapan tetapi banyak juga tantangan yang muncul kepermukaan yaitu persoalan sumberdaya kependidikan, pembiayaan pendidikan, standarisasi kurikulum, bahkan utamanya masalah peraturan dan perundang-undangan kependidikan. Hal ini jika dikaitkan dengan pandangan Edward III (1980) tentang implementasi kebijakan publik, yang lebih menekankan keberhasilan implementasi kebijakan pada bidang apapun termasuk di dalamnya bidang pendidikan, memerlukan dukungan yang meliputi (a) communication, (b) resources, (c) disposition, dan (d) structure of bureaucracy. Keempat aspek/variabel implementasi kebijakan ini turut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan publik. Pada sisi yang lain jika keempat aspek/variabel implementasi kebijakan ini diabaikan maka akan menghambat keberhasilan implementasi kebijakan.

Secara internal Indonesia pernah menghadapi persoalan besar yakni krisis multi dimensional, persatuan bangsa yang merenggang, demokratisasi pada semua aspek kehidupan, desentralisasi manajemen pemerintahan, dan kualitas pendidikan belum menunjukkan kemampuan kompetitif. Sedangkan secara eksternal, tantangan yang dihadapi yakni pasar global, kemajuan teknologi yang menuntut pendidikan kompetitif dan inovatif dan *networking* tanpa batas.

Agar bangsa Indonesia dapat tampil secara *survival* dalam percaturan di tengah-tengah masyarakat dunia, kondisi tersebut di atas tidak harus dihindari, melainkan wajib dihadapi dengan semangat dan kemampuan tinggi oleh setiap warga dan segenap bangsa Indonesia. Upaya strategis untuk menghadapinya adalah memantapkan Sisdiknas, dan menjamin terselenggaranya pendidikan nasional yang bertanggung jawab. Karenanya implementasi kebijakan pendidikan mestinya berjalan dengan baik khususnya penyelenggaraan pendidikan menengah. Hal ini sangatlah penting keberadaannya bagi kelangsungan hidup sebuah negara bangsa, menuju sumber daya manusia yang unggul. Jika upaya pembenahan Sisdiknas dapat dilakukan secara sungguh-sungguh, maka diharapkan bangsa Indonesia mampu mengangkat martabat bangsa dan negara.

Pasal 31 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara RI tahun 1945, bahwa setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya serta ayat (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (untuk selanjutnya disingkat APBN) serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya disingkat APBD) untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 Bab IV bagian kesatu di jelaskan tentang hak dan kewajiban warga negara, pasal 5 ayat 1 menyebutkan "Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu". Masih di bab yang sama, pada bagian ke empat ihwal hak dan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah, pasal 11 (1) berbunyi : "Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi".

Suatu kebijakan pendidikan di daerah dalam konteks otonomi daerah dikaitkan dengan kebijakan publik desentralisasi (UU 32 Tahun 2004) bahwa urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang di desentralisasikan, dan kebijakan pendidikan nasional (UU No. 20 tahun 2003). Dalam kebijakan pendidikan nasional, yang perlu menjadi perhatian adalah menetapkan alokasi dana pendidikan sekurang-kurangnya 20% baik pada APBN dan APBD, *kedua* UU No. 20 Tahun 2003 pasal 11 menyebutkan bahwa :

"Pemerintah dan pemerintahan daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan yang baik bagi setiap warga negara. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya daya guna terselenggaranya pendidikan gratis bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun yang dikenal sebagai

wajib belajar sembilan tahun”

Sementara itu, menurut Kaluge (dalam Hadiwijaya, 2006) bahwa Desentralisasi pendidikan diupayakan untuk mencapai tujuan politis. Desentralisasi di Colombia malah menjadi alat praktis untuk memberikan legitimasi pada pemerintah, dan subsidi pada Kota di Chili memenuhi tujuan ideologi pemimpin militer negara itu.

Hal ini senada dengan penelitian Khan dan Mirza (2011) yang melakukan kajian tentang implementasi desentralisasi pendidikan di Pakistan menunjukkan bahwa meskipun kekuasaan didelegasikan dari pemerintah provinsi ke pemerintah kabupaten/ kota, tetapi kenyataannya dalam hal pengambilan keputusan sebagian besar kekuatan akademik, administrasi dan keuangan masih terpusat di pemerintah atasnya. Sedangkan Ahmad et al. (2012) melakukan kajian tentang kesenjangan pelaksanaan kebijakan pendidikan di Pakistan dengan merekomendasikan bahwa implementasi kebijakan semestinya melalui evaluasi untuk meningkatkan proses pelaksanaan dengan semangat profesional dan komitmen penyelenggaranya.

Implementasi kebijakan memerlukan regulasi yang jelas, menyaratkan adanya tata kelola yang baik antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Selain itu juga diperlukan kejelasan pola komunikasi inter organisasi, sehingga tujuan yang di inginkan tercapai. Upaya dalam pencapaian standar dan sasaran kebijakan menjelaskan tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh dalam berbagai kegiatan. Kegiatan ini melangkah dari tingkat kebijakan berwujud dokumen peraturan menuju penentuan standar spesifik dan kongkrit untuk menilai kinerja program. Standar dan sasaran tercapai jika dinyatakan dengan tingkat kejelasan yang memadai, sehingga peranan pelaksana dalam memahami apa yang diharapkan dari program. Pada tingkat ini, telaah terhadap proses implementasi menjadi sangat penting, pihak-pihak berkepentingan mana saja yang terlibat dalam proses implementasi dan seberapa besar keterlibatannya. Pendekatan untuk memahami proses implementasinya serta menilai hasilnya secara bersama-sama merupakan suatu proses pembelajaran bagi keberhasilan implementasi kebijakan program.

Teori-teori implementasi kebijakan yang ada belum bisa menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada di lapangan. Oleh karena itu diperlukan pengembangan teori. Salah satu aspek yang sangat menentukan dalam keberhasilan implementasi kebijakan adalah komunikasi. Komunikasi dalam inter organisasi merupakan proses yang kompleks dan sulit, baik dalam menyampaikan pesan ke tingkat organisasi di bawahnya maupun organisasi setingkat lainnya, tak

terhindarkan bahwa komunikasi seringkali mengalami penyimpangan, ini selalu menimbulkan permasalahan secara teoritik/ *theoretical problem*.

Kebijakan otonomi pendidikan diimplementasikan terdapat dampak positif dan dampak negatifnya serta menimbulkan berbagai masalah. Masalah-masalah yang muncul menurut Baedhowi (2009, hh. 88,117) antara lain:

(1) munculnya raja-raja kecil di daerah; (2) berkembangnya kepentingan dan pertimbangan politik dalam dunia pendidikan; dan (3) merosotnya standar kinerja pendidikan, yang disebabkan oleh dua faktor utama, yaitu implementasi Undang- Undang tentang otonomi daerah itu sendiri, dan capacity daerah yang belum memadai untuk melaksanakan beban kewenangan dan tanggung jawab yang diterima dari pemerintah pusat.

Beberapa isu strategis terkait permasalahan pendidikan menurut Wahab (2004), dapat teridentifikasi sebagai berikut:

1. Belum meratanya kesempatan pendidikan, baik secara kuantitas maupun kualitas. Kondisi geografis, sosial, dan budaya bangsa Indonesia yang sangat heterogen berkonsekuensi langsung terhadap ragamnya kondisi warga Indonesia. Ada yang mudah mengakses pendidikan, sebaliknya sangat banyak yang mengalami kesulitan mengakses pendidikan disebabkan berbagai kendala yang dihadapinya. Kondisi yang demikianlah yang membuat pemerataan pendidikan belum dapat dituntaskan, terlebih-lebih dikaitkan dengan pemerataan mutunya.
2. Kualitas lulusan pendidikan masih belum membanggakan pada semua jenjang. Pembangunan sektor pendidikan telah diupayakan dari tahun ke tahun, sebagai upaya peningkatan pendidikan. Namun masih saja kualitas pendidikan secara nasional belum dapat membanggakan, terutama bila dibandingkan dengan negara-negara lainnya.
3. Rendahnya kesiapan lulusan dalam memasuki kelanjutan studi dan kehidupan di masyarakat. Sudah sangat banyak lulusan pendidikan pada semua jenjang telah dihasilkan, namun mereka tidak sepenuhnya memiliki kesiapan yang memadai, sehingga dapatlah dipahami manakala masih banyak lulusan yang merasa kesulitan dalam merebut peluang kerja, apalagi mengembangkan lapangan kerja sendiri.
4. Lemahnya kinerja lembaga pendidikan pada semua jenjang. Manajemen pendidikan telah diupayakan dibenahi, baik infrastruktur maupun sistem, implementasi, dan evaluasinya. Namun masih sangat banyak lembaga pendidikan yang belum memiliki kemandirian dalam mengelola pendidikan secara produktif.

Kesempatan memperoleh pendidikan masih terbatas pada tingkat Sekolah Dasar (untuk selanjutnya disingkat SD), hal ini merupakan permasalahan dalam pemerataan memperoleh pendidikan. Pusat data dan statistik kependidikan kementerian pendidikan dan kebudayaan nasional tahun 2012 menunjukkan bahwa APM tingkat nasional untuk anak usia SD pada tahun 2011/2012 mencapai

95,55. Pencapaian ini termasuk kategori tinggi. Sedangkan APM Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (untuk selanjutnya disingkat SLTP) kategori sedang yaitu 77,71, demikian juga halnya Sekolah Menengah dan Madrasah Aliyah dengan kategori rendah yaitu 57,74. Karenanya diperlukan kebijakan dan strategi pemerataan pendidikan yang tepat untuk mengatasi masalah ketidakmerataan tersebut.

Alasan obyektif akademik kenapa penulis memilih lokasi pengkajian di seluruh kabupaten/kota di Indonesia, dapat dikemukakan ada beberapa hal yang spesifik, pertama: input ataupun sumber-sumber yang berasal dari kabupaten/kota itu dari segi kualitasnya menurun setiap tahun, jadi setiap tahun lulusan semuanya rendah lemah, kedua: setelah dikorelasikan dengan tenaga pengajarnya tidak relevan juga dengan kebutuhan tenaganya tidak relevan, disamping itu, kebijakan-kebijakan pemerintah daerah kabupaten/kota tidak sejalan dengan kebijakan yang dikeluarkan dengan kementerian berkaitan dengan jumlah siswa yang diterima oleh sekolah.

Sementara itu perkembangan APK dan APM untuk lebih jelasnya dapat dilihat tabel berikut:

Tabel 1.1 Perkembangan APK dan APM Tingkat Nasional Menurut Jenjang Pendidikan Tahun 2007/2008-2011/2012

No	Jenjang Pendidikan	Tahun				
		2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
1.	APK a. PAUD**) b. TK+RA*)	48,32	50,62	53,70	31,03	60,33
	c.SD dan sederajat	35,57	40,40	40,50	35,53	37,88
	d.SMP dan sederajat	111,51	116,56	116,77	115,33	115,43
	e.SM dan sederajat	92,32	96,18	98,11	98,20	99,47
	f. PT dan sederajat	17,25	17,75	17,93	26,34	27,10
2.	APM a. TK+RA*)	23,94	24,72	25,39	27,95	29,87
	b.SD + MI	94,90	95,14	95,23	95,41	95,55
	c.SMP MTs	71,60	73,62	74,52	75,64	77,71
	d.SM + MA	49,94	45,86	55,73	56,52	57,74

Catatan:

) TK + RA menggunakan usia 4-6 Tahun

\*\* ) Mulai tahun 2010/2011 tidak termasuk data TPQ Kemenag & Penduduk usia 3-6 Thn.

Sumber: Data Sekunder Data Pendidikan Tingkat Nasional PDSP, 2013

Data pada tabel tersebut dapat dijelaskan bahwa problematika empirik terkait APK dan APM pada setiap jenjang pendidikan dalam skala makro selalu mengalami peningkatan selama lima tahun terakhir ini. Demikian pula pada level mikro, memang APK masih rendahnya, permasalahan jam pelajaran dan bina lingkungan yang belum begitu berjalan secara efektif, sehingga memerlukan perhatian dari elemen terkait untuk dapat memecahkannya.

Rendahnya kualitas dan relevansi pendidikan dapat dijelaskan dari aspek relevansi pendidikan (*efisiensi eksternal*), suatu sistem pendidikan yang diukur dari keberhasilan memasok tenaga-tenaga terampil dalam jumlah yang memadai bagi sektor-sektor pembangunan (Tilaar 2004, h. 152). Secara kasat mata bahwa meningkatnya angka pengangguran di Indonesia karena kualitas sumber daya manusia Indonesia sebagai hasil dari sistem pendidikan selama ini rendah. Sistem pendidikan di Indonesia selama ini memiliki kecenderungan menghantar peserta didik untuk memiliki banyak pengetahuan tetapi kurang terampil dalam dunia kerja.

Ada dua hal penting terkait relevansi pendidikan dan dunia usaha yaitu *Pertama*, keterampilan tenaga kerja Indonesia yang di kirim ke luar negeri bukan tenaga ahli (spesialis), tetapi lebih pada tenaga kerja dengan pengetahuan dan keterampilan terbatas. *Kedua*, relevansi lulusan pendidikan dengan kekuatan sumber daya alam Indonesia terbesar adalah dari sektor pertanian dan perikanan (laut dan darat). Akan tetapi sistem pendidikan Indonesia belum memberikan perhatian terhadap kemampuan dan keterampilan (kompetensi) untuk mengolah sumber daya alam.

Sementara itu, rendahnya kualitas dan relevansi pendidikan, dilihat dari banyaknya lulusan menganggur. Data BAPPENAS (1996), sejak tahun 1990 menunjukkan angka pengangguran terbuka oleh lulusan SMA sebesar 25,47%, Diploma/ S1 sebesar 27,5% dan PT sebesar 36,6%, sedangkan pada periode yang sama pertumbuhan kesempatan kerja cukup tinggi untuk masing-masing tingkat pendidikan yaitu 13,4%, 14,21%, dan 15,07%. Menurut data Badan Litbang Departemen Pendidikan Nasional 1999, setiap tahunnya sekitar 3 juta anak putus sekolah dan tidak memiliki keterampilan hidup, sehingga menimbulkan masalah ketenagakerjaan tersendiri. Ketidaksiharian antara hasil pendidikan dan kebutuhan akan dunia kerja, disebabkan oleh kurikulum kurang fungsional terhadap keterampilan yang dibutuhkan ketika peserta didik dalam memasuki dunia kerja.

Disamping rendahnya kualitas pendidikan juga sebagai akibat lemahnya guru menggali potensi anak, seringkali pendidik memaksakan kehendaknya tanpa memperhatikan kebutuhan, minat dan bakat siswanya. Kelemahan lain, guru tidak pernah menggali masalah dan potensi siswa. Guru seharusnya memperhatikan kebutuhan bukan memaksakan sesuatu yang membuat siswa kurang nyaman dalam menuntut ilmu. Selain kurang kreatifnya guru dalam membimbing siswa, kurikulum yang sentralistik didasarkan pada perspektif pemerintah tanpa memperhatikan kebutuhan masyarakat.

Manajemen pendidikan merupakan alternatif yang strategis dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikan, hal ini memerlukan proses sosial dengan meletakkan bobotnya pada interaksi orang-orang dalam satuan pendidikan, baik di dalam maupun di luar lembaga-lembaga pendidikan formal, di atas maupun di bawah posisi operasional seseorang. Peningkatan kualitas pendidikan mencakup berbagai persoalan rumit dan kompleks yang menuntut tata kelolanya yang baik secara menyeluruh di berbagai tingkat dan satuan pendidikan maupun komponen sistem pendidikan.

Permasalahan kualitas pendidikan menengah dewasa ini telah menjadi sorotan publik, sehingga pembenahan semua aspek dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikan menjadi tuntutan publik, ada 8.250 peserta didik yang tidak lulus Ujian Nasional (untuk selanjutnya disingkat UN) dari total 1.573.036 siswa SMA, Sekolah Menengah Kejuruan (untuk selanjutnya disingkat SMK) dan Madrasah Aliyah (untuk selanjutnya disingkat MA) seluruh Indonesia yang ikut ujian pada tahun 2013.

Bantuan Siswa Miskin (untuk selanjutnya disingkat: BSM) secara nasional, terdiri dari dua macam, yaitu BSM yang diatur oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan BSM yang diatur oleh Kementerian Agama. BSM yang dikelola oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan terdiri dari BSM dan Beasiswa Bakat dan Prestasi, sementara BSM yang dikelola oleh Kementerian Agama disebut sebagai Bantuan Beasiswa Siswa Miskin (disatukan pengelolaannya antara bantuan dengan beasiswa). Sumber dana semua bantuan ini adalah dari APBN. Alokasinya tertuang dalam Draft Daftar Isian Penggunaan Anggaran (untuk selanjutnya disingkat DIPA) pada lingkup Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan serta DIPA Kementerian Agama. Penerima dana BSM yang dikelola oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan adalah siswa miskin yang telah memenuhi kriteria sesuai pedoman/petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel 1.3 berikut:

Tabel 1.3 Alokasi Dipa Kemendikbud Untuk Bantuan Siswa Miskin Bagi SMA/SMK (Miliard) Periode 2009-2012

No	Tahun	Besarnya	%
1	2009	450.676.980.000	26,66
2	2010	478.894.260.000	28,35
3	2011	238.776.720.000	14,13
4	2012	521.121.900.000	30,85
Jumlah		1.689.469.860.000	100

Sumber: Data Sekunder Kemendikbud RI. 2012.

Data pada tabel tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa alokasi dana dari APBN untuk bantuan siswa miskin pada SMA/SMK periode 2009-2012 selalu mengalami fluktuasi yaitu pada tahun 2009 sebesar 26,66 %, dan meningkat lagi di tahun 2010 sebesar 28,35 %, kemudian menurun lagi di tahun 2011 sebesar 14,13 persen dan meningkat lagi di tahun 2012 sebesar 30,85%.

Sasaran penerima BSM tahun 2012 di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan adalah sebagai berikut: tingkat SD: 3.530.305 siswa, tingkat SMP: 1.295.450 siswa, tingkat SMA: 505.290 siswa, tingkat SMK: 617.576 siswa. Penerima dana beasiswa bakat dan prestasi adalah siswa yang memiliki prestasi di bidang akademik/non-akademik pada SD, SMP, SMA atau SMK yang memenuhi kriteria sesuai pedoman/petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Penerima BSM tersebut ditentukan berdasarkan basis data terpadu PPLS (Program Perlindungan Sosial) 2011.

Selain itu pula terdapat sekolah luar biasa tingkat SMP dan SMA yang peruntukannya bagi siswa yang memiliki kekhususan dengan pola kurikulum tersendiri yang meliputi Sekolah Luar Biasa (SLB) yang ada pada tingkat Provinsi di seluruh Indonesia. Selain itu terdapat kelas akselerasi yang dikhususkan kepada siswa yang memiliki prestasi untuk ditingkatkan pengetahuannya.

Pendidikan memegang peranan penting dalam mewujudkan peserta didik menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap kreatif, mandiri dan bertanggung jawab. Oleh karena itu pemerintah Kabupaten dan Kota mengeluarkan kebijakan dalam bentuk Peraturan Daerah (untuk selanjutnya disingkat Perda) yang secara garis besar mengatur asas dan tujuan penyelenggaraan pendidikan menengah, hak dan kewajiban orang tua/ wali murid dan masyarakat, satuan pendidikan dan Pemerintah. Penyelenggaraan pendidikan berasaskan persamaan, pemerataan, keadilan, transparan, akuntabel, berkelanjutan dan demokratis. Kebijakan pendidikan yang dikeluarkan Pemerintah Kabupaten dan Kota diharapkan mampu meningkatkan intelektual masyarakat dan memenuhi hak pendidikan serta mewujudkan program pendidikan, baik sekolah negeri dan swasta yang dimulai dari jenjang pendidikan SD, SMP dan SMA pada jalur pendidikan formal, namun menghadapi banyak permasalahan untuk dapat mewujudkan dan meningkatkan kualitas pendidikan.

Permasalahan lain terkait dengan implementasi kebijakan pendidikan di Kabupaten dan Kota adalah kompetensi guru tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh Undang-undang Guru dan Dosen yang menyaratkan minimal Diploma Empat (untuk selanjutnya disingkat: D IV) atau Strata Satu (untuk selanjutnya disingkat: S1).

Aspek kesejahteraan guru masih menjadi permasalahan serius, yaitu dimana sebagian guru yang disertifikasi 50 % mendapat pembayaran tepat waktu dan sebagian yaitu 37 % tidak tepat waktu, bahkan ada 13 % yang tidak dibayar tunjangan sertifikasinya. Dari aspek akses terhadap pendidikan yang kurang memadai, hal ini menunjukkan ketidakadilan dalam pemerataan pendidikan, terkesan aksesnya hanya diperuntukkan bagi kalangan pejabat daerah atau kalangan-kalangan tertentu saja.

Aspek anggaran, menunjukkan keterbatasan APBD untuk membiayai sektor pendidikan, yang dikhususkan untuk membiayai siswa miskin, sehingga sumber pendanaanya lebih banyak dari Dana Alokasi Umum (untuk selanjutnya disingkat: DAU) dan Dana Alokasi Khusus (untuk selanjutnya disingkat: DAK) yang berasal dari pemerintah pusat. Aspek diskresi, umumnya dibuat oleh kepala sekolah sesuai persepsi tentang perda tersebut, hal ini disebabkan belum adanya Keputusan Bupati/Walikota dan operasional lainnya terkait dengan perda tersebut.

Dari aspek dukungan masyarakat/ partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan belum berjalan sebagaimana yang diharapkan, fungsi dewan pendidikan dan Persatuan Guru Republik Indonesia (untuk selanjutnya disingkat: PGRI) belum berjalan secara baik, demikian juga kebijakan pemerintah dalam penerimaan siswa didik baru (selanjutnya disingkat PPDB) Bina Lingkungan (BL) yang sudah diatur oleh Pemerintah Kabupaten dan kota belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Tentu permasalahan perda yang belum efektif pelaksanaannya disebabkan karena minimnya sosialisasi, sumberdaya yang belum memadai, dan perilaku implementor yang belum berpihak kepada *stakeholders* serta struktur birokrasi yang masih panjang sehingga berimplikasi terhadap pendidikan di Kabupaten dan Kota di Indonesia.

Dalam hubungannya dengan pendidikan wajib belajar dua belas tahun (SMA) sebagian besar pemerintah Kabupaten dan Kota telah mencanangkan wajib belajar dua belas tahun, akan tetapi belum teralisasi sampai dengan saat ini, yang sifatnya masih wacana, yang belum memiliki regulasi baik regulasi pemerintah pusat maupun pada level pemerintah daerah. Pada level disdikpora Kabupaten dan Kota belum ada tindakan konkrit atau langkah-langkah konkrit ke arah program wajib belajar dua belas tahun karena belum ada regulasi sebagai dasar pelaksanaannya.

Keterlibatan yang diberikan oleh dunia usaha dan masyarakat dalam mengimplementasikan kebijakan pendidikan menengah khususnya SMA negeri di Kabupaten dan Kota, bagaimana relasi antara pemerintah, dunia usaha dan masyarakat dalam mensupporting implementasi kebijakan pendidikan menengah

berdasarkan peraturan perundang-undangan atau regulasi yang ada pada level pemerintah Kabupaten dan Kota.

Kabupaten dan Kota adalah sebuah wilayah yang termasuk dalam area pemerintah Provinsi sekaligus merupakan pelaksana sistem pemerintahan yang menunjang kinerja pelayanan publik dari Ibu kota dari Provinsi. Kabupaten dan Kota masing-masing memiliki kecamatan. Pada tahun anggaran 2011-2012, pemerintah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia telah mulai mengalokasikan anggaran untuk pendidikan, namun tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh Undang-undang, yakni 20 persen baik APBN maupun APBD sehingga anggaran pendidikan dari tahun ke tahun masih menjadi permasalahan di beberapa Kabupaten dan Kota di Indonesia.

Dengan anggaran yang jumlahnya relatif kecil, Pemerintah Kabupaten dan Kota menerapkan kebijakan pendidikan untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah negeri. Adapun yang dimaksud dengan jalur pendidikan yang ada dalam Sisdiknas terbagi dalam tiga jenis pendidikan:

1. Pendidikan formal adalah jalur pendidikan yang terstruktur dan berjenjang yang terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi.
2. Pendidikan non-formal adalah pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang.
3. Pendidikan Informal adalah jalur pendidikan keluarga dan lingkungan.

Kajian data sekunder menunjukkan bahwa kebijakan bidang pendidikan dapat ditunjukkan oleh perkembangan institusi atau lembaga, jumlah guru, murid, dan tingkat partisipasi sekolah dari tahun ke tahun mengalami fluktuasi. Perkembangan lembaga pendidikan menurut tingkatnya dapat dilihat dari kenaikan dan penurunan jumlah fasilitas sekolah, Prasekolah atau Taman Kanak-Kanak (untuk selanjutnya disingkat TK) pada tahun 2012 sebanyak 98 sekolah, SD meningkat menjadi 158 di tahun 2013, MI ada sebanyak 21 sekolah, SMP sederajat 41 sekolah, MTs 21 sekolah, SMA sederajat 24 sekolah, MA 11 sekolah, dan SMK 19 sekolah.

Berdasarkan data yang penulis dapatkan dari salah satu Kota di Provinsi NTB, terhitung Jumlah Perguruan Tinggi Negeri (untuk selanjutnya disingkat PTN) dan Perguruan Tinggi Swasta (untuk selanjutnya disingkat PTS) sampai dengan tahun 2009, sejumlah 24 perguruan tinggi. Jumlah guru di Kota Mataram berdasarkan jenis kelamin laki-laki 1.066 orang, sedangkan perempuan berjumlah 1.999 orang, sehingga seluruhnya berjumlah 3.059 orang. Dari aspek kualitas lulusan periode 2011-2012 menunjukkan prosentase kelulusan untuk tingkat SLTA

sebesar 99,58 persen dengan rerata hasil ujian nasional dengan nilai sebesar 7,57. (Disdikpora Kota Mataram, 2012).

Pembiayaan pendidikan di Kabupaten dan Kota melalui APBD dikhususkan hanya untuk sekolah negeri. Jumlah sekolah negeri yang mencapai 295 unit untuk setiap kabupaten dan Kota membuat pro-kontra dalam pelaksanaannya. Ada kalangan yang pesimis kebijakan itu dapat terlaksana dengan baik, karena besarnya anggaran pendidikan yang harus ditanggung oleh APBD dan adanya kekhawatiran terhadap resistensi rasa keadilan masyarakat, mengingat hanya sekolah negeri yang menikmati kebijakan pendidikan. Terlebih lagi, pendapatan beberapa Kabupaten dan Kota cenderung tak meningkat dari tahun ke tahun, berdasarkan pengamatan pendahuluan penulis, kerap mendapat sorotan masyarakat.

Alokasi anggaran untuk sektor pendidikan sumbernya bersifat *sharing* dari APBD Kabupaten dan Kota sebesar 50 persen dan 50 persen lainnya bersumber dari APBD Provinsi. Selain itu, sumber dana yang dialokasikan untuk pendidikan berasal dari Pemerintah Pusat (APBN) yang disalurkan melalui Bantuan Operasional Sekolah (untuk selanjutnya disingkat: BOS) untuk SD dan SMP serta Bantuan Khusus Murid (untuk selanjutnya disingkat: BKM) untuk jenjang SMA/SMK. Di luar dana BOS dan BKM, Pemerintah Kabupaten dan Kota menerima bantuan APBN berupa beasiswa, renovasi gedung, ruang kelas baru, ruang perpustakaan, ruang laboratorium, unit sekolah baru, Bantuan Operasional Manajemen Mutu (untuk selanjutnya disingkat: BOMM), dan *life skill*. Selain dari APBN itulah Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota mengalokasikan anggaran unit biaya persiswa melalui APBD.

Alokasi dana penyelenggaraan pendidikan, khususnya dana beasiswa pada jenjang SD pertahun harusnya disesuaikan dengan jumlah SD dan peserta didiknya dari setiap wilayah pemerintahan. dari jumlah siswa tersebut terdapat siswa miskin, mereka menerima dana BOS sesuai hasil hitungan peranak perbulan. Pada jenjang SMP, dibutuhkan dana pendidikan yang dikhususkan pada beasiswa pertahun anggaran yang dimaksudkan untuk membiayai anak yang tergolong miskin dari jumlah siswa yang terdata. Unit *cost* tiap siswa SMP perbulan juga harus teliti dihitung, sementara dana BOS perbulan persiswa yang telah ditetapkan tidak boleh digunakan untuk menutupi kekurangan biaya tersebut, Pemerintah Kabupaten dan Kota menganggarkan dana dari APBD lebih dari perkiraan biaya yang dibutuhkan. Selanjutnya, pada jenjang SMA/SMK diperlukan dana pendidikan yang lebih besar untuk membiayai siswa miskin dari jumlah siswa seluruhnya. Unit *cost* untuk tingkat ini lebih besar tiga kali lipat dari tingkat SMP persiswa perbulan.

Biaya pendidikan masih menjadi beban bagi masyarakat miskin, mengakibatkan ketimpangan akses penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas, serta belum meratanya daya tampung setiap sekolah. Dalam bidang pendidikan pada tahun 2011, cenderung mengalami kemajuan melalui pelaksanaan berbagai program pembangunan pendidikan. Kemajuan ini membawa dampak semakin meningkatnya kualitas proses belajar mengajar di berbagai jenis dan jenjang pendidikan. Dengan dilaksanakannya berbagai program peningkatan pelayanan pendidikan telah dapat meningkatkan cakupan layanan hingga menjangkau daerah pinggiran, daerah dengan penduduk miskin, dan daerah dengan padat penduduk, tetapi masih terdapat beberapa permasalahan dalam penerapannya di lapangan.

Permasalahan lain, terkait dengan tingginya angka kemiskinan, dan belum memadainya kualitas sumber daya manusia (untuk selanjutnya disingkat SDM) dalam mendorong daya saing daerah. Rendahnya kemampuan daerah dan tingginya ketergantungan pada pemerintah pusat. Belum memadainya kualitas dan akses pelayanan publik di bidang pendidikan, kesehatan, perijinan, kebersihan, sanitasi, air bersih, kependudukan dan catatan sipil. Terbatasnya media ekspresi dan ruang apresiasi bagi masyarakat.

Pada sisi yang lain, *empirical problem* terkait dengan implementasi kebijakan pendidikan menengah di Kabupaten dan Kota yang jika dilihat dari aspek komunikasi terlihat masih minimnya sosialisasi kebijakan-kebijakan yang dihasilkan baik makro maupun mikro kepada pemangku kepentingan, sehingga seringkali menimbulkan permasalahan dalam memahami kebijakan yang berbasis pendidikan menengah di Kabupaten dan Kota. Pada aspek sumberdaya menunjukkan bahwa masih memiliki kelemahan dan keterbatasan. Sumberdaya aparatur sebagai implementor/pelaksana kebijakan pendidikan menengah Kabupaten dan Kota memiliki kelemahan baik jumlah yaitu aparat yang ada di Dinas pendidikan dan Olaharga yang memiliki tugas dan fungsi secara langsung dengan implementasi pendidikan menengah. Kemudian terkait dengan alokasi dana pendidikan dinilai belum memadai, hal ini disebabkan sumberdana dari APBD Kabupaten dan Kota belum mencukupi untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan menengah Kabupaten dan Kota, sehingga memerlukan dukungan dana yang bersumber dari APBN dan partisipasi masyarakat dalam membiayai pendidikan.

Aspek disposisi dari implementasi kebijakan dinilai masih memiliki kelemahan, yang menunjukkan bahwa perilaku aparat birokrasi sebagai pelaksana kebijakan belum begitu memihak kepada masyarakat sebagai pemangku kepentingan, akan tetapi selalu berpihak kepada para elit baik politik maupun

birokrasi. Kepentingan-kepentingan elit selalu dinomor satukan, jika dibandingkan dengan masyarakat yang sebagai pemilik kedaulatan yang harus dilayani. Pada aspek struktur birokrasi terkesan masih birokratis dan panjang hirarkinya, dengan prinsip komando/perintah secara organisatoris dari level atas sampai pada level sekolah. Oleh karena itu penelitian ini lebih melihat *policy implementation* dalam perspektif *governance* yang dalam pengertian implementasi kebijakan pendidikan menengah di Kabupaten dan Kota yang berlangsung dalam *governance* sebagai pilar utama dan ujung tombak atau pelaksana langsung terhadap kebijakan-kebijakan yang telah dihasilkan.

Dengan demikian, aspek-aspek tersebut menghambat implementasi kebijakan pendidikan menengah di Kabupaten dan Kota. Selain itu pula dana pendidikan yang ditanggung pemerintah Kabupaten dan Kota pertahun untuk jenjang SMP Negeri, SMA Negeri/ SMK Negeri belum mencukupi, masih terkendala oleh besaran tanggungan biaya pendidikan, sehingga menjadi beban masyarakat. Pada sisi lain, program pendidikan yang semula dialokasikan sekitar 20 persen APBN dan APBD, yang bertujuan untuk meringankan beban masyarakat miskin, pada kenyataannya belum tepat sasaran yang pada akhirnya menimbulkan permasalahan baru.

Dengan melihat landasan hukum yang ada, sebagai *normative problem* baik itu UUD 1945 yang secara langsung mengamanatkan kepada pemerintah untuk memberikan pelayanan pendidikan tanpa memilahnya, ataupun dalam UU Sisdiknas yang mengakui adanya jalur pendidikan maka, kebijakan pendidikan di Kabupaten dan Kota terkait dengan implementasi kebijakan pendidikan menengah masih menimbulkan permasalahan. Pada level pembuatan kebijakan mikro baik dalam bentuk Peraturan Daerah, dan diikuti oleh Keputusan Bupati atau walikota dan keputusan teknis selalu tidak konsisten dan terkesan masih memihak kepada elite politik dan birokrasi lokal. Peran DPRD Kabupaten dan Kota belum begitu optimal terkait dengan fungsi legislasi, kebanyakan rancangan Peraturan Daerah berasal dari Eksekutif dalam hal ini Bupati atau Wali Kota dan jajarannya untuk di bahas di tingkat DPRD Kabupaten dan Kota, sedangkan hak inisiatifnya belum optimal, demikian juga fungsi pengawasan dewan dalam melaksanakan Perda masih dinilai lemah.

Secara teoritical, *governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pula pada peran dunia usaha dan warga. Ada tuntutan yang lebih besar pada warga yaitu memonitor akuntabilitas pemerintah, dan keterlibatan dunia usaha dalam sektor publik. Ketiga aktor ini memiliki peran untuk memberikan kontribusinya dalam memajukan sektor publik. Dengan *governance* dimaksudkan untuk mengatasi kelemahan penyelenggaraan

pemerintahan dengan merubah perilaku birokrat maupun warga. Akan tetapi pada tataran teoritik berbeda dengan fenomena yang terjadi di lapangan.

Pada tataran empirik, aspek *governance*/ relasi pemerintah, dunia usaha dan masyarakat masih memiliki kelemahan, dimana pemerintah daerah masih terkesan dominan dalam implementasi kebijakan pendidikan menengah di Kabupaten dan Kota di Indonesia, peran dunia usaha belum efektif, masih sebatas kerjasama untuk membantu sekolah-sekolah dalam pengadaan pakaian seragam dan fasilitas lainnya, sedangkan peran masyarakat diwakili oleh dewan pendidikan yang belum maksimal dalam memperjuangkan kepentingan dan kebutuhan masyarakat.

Kajian dalam tulisan ini lebih menelaah aspek *governance* dari pada *good governance*, hal ini disebabkan karena implementasi kebijakan pendidikan menengah di Kabupaten dan Kota yang keberhasilannya ditentukan oleh relasi negara, swasta dan masyarakat. Ketiga pilar ini dibutuhkan dalam proses implementasi, sedangkan *good governance* lebih melihat kepada sejumlah prinsip yang harus dipenuhi dalam sebuah tata kelola pemerintahan yang tentunya memiliki dimensi yang luas dan adanya perbedaan secara substansial dalam penulisan buku ini.

Dalam memahami proses kebijakan, terdapat aspek yang sangat penting yaitu implementasi kebijakan. Tolok ukur keberhasilan suatu kebijakan adalah pada tahap implementasi. Implementasi kebijakan lebih bersifat kegiatan praktis, termasuk di dalamnya mengeksekusi dan mengarahkan. Dengan demikian, implementasi kebijakan disebut sebagai serangkaian kegiatan tindak lanjut setelah sebuah kebijakan ditetapkan, baik yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah yang strategis, maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijakan menjadi kenyataan, untuk mencapai sasaran dari kebijakan yang telah ditetapkan. Tingkat keberhasilan proses ini dipengaruhi oleh berbagai unsur, baik yang bersifat mendukung atau menghambat, serta lingkungan baik fisik, sosial maupun budaya. Hal yang perlu diwaspadai adalah dalam memilih alternatif untuk memecahkan masalah, sehingga tidak mengganggu pencapaian tujuan kebijakan.

Dipilihnya Kabupaten dan Kota di Indonesia sebagai lokasi penelitian bahwa adanya hal yang spesifik yaitu sebagaimana diketahui, selama ini proses penerimaan peserta didik baru selalu diwarnai pelanggaran mal administrasi, berupa pungutan liar, nepotisme, hingga perbuatan-perbuatan lain yang tidak patut. Perbuatan-perbuatan tersebut sangat merugikan calon peserta didik baru dan tentu saja masyarakat, padahal ada regulasi yang dijadikan sebagai dasar dalam implementasi kebijakan pendidikan mestinya pelaksanaannya di lapangan

menjadi lebih baik, akan tetapi faktanya menunjukkan implementasi kebijakan pendidikan menengah khususnya dalam penerimaan peserta didik baru selalu menjadi permasalahan setiap tahunnya di Kabupaten dan kota.

Adapun *normative problem* terhadap proses pengambilan keputusan dalam hal ini adalah sebagai berikut: **Pertama**, dalam penetapan dan implementasi kebijakan, publik belum dilibatkan dan diberdayakan, serta belum dimobilisasi secara signifikan. **Kedua**, kemampuan aparaturnya pemerintah Kabupaten dan kota dipandang dari konsep "*translation ability*" belum efektif dalam pengelolaan pelayanan pendidikan. Para pegawai Disdikpora Kabupaten dan Kota memiliki rata-rata latar belakang pendidikan yang cukup tinggi belum memadai dengan posisi tawar (*bargaining position*) terhadap tugas pokok dan fungsi yang dijalankannya. Sebaliknya, aktor utama (Bupati, Walikota dan Ketua DPRD) yang memiliki posisi tawar lebih tinggi, cenderung memiliki latar belakang pendidikan yang lebih rendah. Latar belakang pendidikan dan pekerjaan yang tidak seimbang ini mengakibatkan adanya *imbalance structure* dalam proses interaksi antar-aktor. Akibatnya dalam proses kebijakan pendidikan keputusan yang diambil dalam penentuan maupun dalam implementasi kebijakan cenderung kurang berkualitas, dan yang dirugikan adalah masyarakat sebagai pengguna kebijakan di bidang pendidikan.

**Ketiga**, organisasi dan manajemen sebagai *support system* belum dapat memberikan fasilitas terhadap berjalannya implementasi kebijakan pendidikan kepada masyarakat. Aparatur Disdikpora Kabupaten dan Kota sebagai pelaksana kebijakan cenderung lebih berfungsi sebagai sub ordinasi dari aktor-aktor penentu kebijakan, dari pada sebagai mitra sejajar yang tugasnya melaksanakan berbagai inovasi dalam pelayanan pendidikan. Dalam melaksanakan fungsinya sebagai penyelenggara kebijakan publik, aparaturnya pendidikan cenderung kurang berorientasi pada kebutuhan masyarakat (*demand driven*), tetapi lebih berorientasi politis terhadap kepentingan kepala pemerintahan. Perbedaan nomenklatur nama dinas dan struktur organisasi menimbulkan kesulitan dalam koordinasi antar-Kabupaten/ Kota, dengan Pemerintah Provinsi, serta pemerintah pusat, terutama dalam pelaksanaan program pengembangan kapasitas institusi.

**Keempat**, penyediaan anggaran untuk implementasi kebijakan pendidikan dan jenis-jenis programnya bervariasi antara daerah otonom tersebut. Pemerintah Propinsi mengalokasikan anggaran pendidikan yang lebih besar dibanding anggaran yang dialokasikan oleh Pemerintah Kabupaten dan Kota. Pemanfaatannya, masih cenderung mengalokasikan anggaran pendidikan untuk program-program fisik. Temuan ini sejalan dengan temuan Paqueo dan Lammert dikutip Baedhowi (2004), yang mengkaji pengalaman beberapa negara dalam

mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah. Kajian Paqueo dan Lammert menemukan indikator yang menunjukkan adanya kecenderungan para politisi lokal (penentu kebijakan) menggunakan dana untuk membiayai kegiatan-kegiatan fisik, dan program yang cepat dapat dilihat hasilnya dalam jangka pendek.

**Kelima**, ketersediaan sarana dan prasarana pendukung bagi implementasi kebijakan pendidikan menengah di Kabupaten dan Kota secara minimal terpenuhi, tetapi tak didukung dengan biaya perawatan yang memadai. Penelitian ini juga mengindikasikan adanya kecenderungan yang menarik, pengajuan anggaran pengadaan sarana dan prasarana baru, lebih direspons dengan mudah dari pada pengajuan anggaran untuk perawatan dan perbaikan sarana dan prasarana yang sudah ada.

Anggaran tunjangan profesi guru yang dibayarkan masih ada tunggakan yang belum direalisasikan. Bahkan untuk tahun-tahun berikutnya, tunggakan itu jumlahnya lebih besar lagi mengingat di tingkat Provinsi rekap guru yang belum bersertifikat pendidik sampai akhir tahun ini cukup banyak. Meski demikian khusus di Kabupaten dan Kota pembayaran tunjangan sertifikasi triwulan ke tiga tahun ini adalah dibayarkan lebih awal. Kalau sesuai aturan, sertifikasi triwulan ketiga dibayarkan antara 16 sampai 19 oktober. Tapi Pemerintah Kabupaten dan Kota bisa saja membayarkan lebih awal.

Menurut Nuh (Kompas, 8 maret 2014) pengucuran tunjangan profesi guru pegawai negeri sipil (PNS) dilakukan melalui mekanisme transfer daerah. Tidak bisa langsung dari pemerintah pusat kepada guru karena erat kaitannya dengan otonomi daerah. Karena itu, setelah dana cair, pemerintah Kabupaten/ Kota diminta jangan menahannya dengan alasan apapun. Lebih lanjut Nuh menyebutkan bahwa selama ini selalu muncul masalah terkait tunjangan profesi guru. Mulai dari ketidakpastian, keterlambatan, sampai jumlah tunjangan yang kurang minimal tiga bulan. buku ini lebih menyoroti kebijakan publik pada bidang pendidikan, dan lebih dikhususkan pada aspek implementasi kebijakan pendidikan menengah yang merupakan lingkup studi dari *public policy*. Sementara perspektif *governance* yang dikaji dalam buku ini adalah bagaimana implementasi kebijakan pendidikan menengah yang berlangsung dalam perspektif *governance* di Kabupaten dan Kota, apakah implementasi kebijakan pendidikan menengah di Kabupaten dan Kota hanya menjadi tanggung jawab birokrasi pendidikan, ataukah dilimpahkan ke swasta dan masyarakat.

Kondisi ini merupakan penghambat proses pendidikan, yang berjalan dari waktu ke waktu. Oleh karena itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: Kebijakan Pendidikan Dalam Perspektif Governance

**UB PRESS**

# BAB II

## OTONOMI DAERAH DAN KEBIJAKAN PUBLIK BIDANG PENDIDIKAN

### 2.1 Otonomi Daerah Bidang Pendidikan

Pasca reformasi tahun 1998, adanya perubahan fundamental dalam Sisdiknas. Perubahan sistem pendidikan tersebut mengikuti perubahan sistem pemerintah yang sentralistik menuju desentralistik atau yang lebih dikenal dengan otonomi pendidikan dan kebijakan otonomi nasional itu mempengaruhi Sisdiknas. Keluarnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah PP 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, menjadi jelas bahwa hampir seluruh kewenangan berkaitan dengan pendidikan sekolah dasar (SD), Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) dan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) akan berada di tangan Pemerintah Daerah.

Pemerintahan daerah dalam konteks Indonesia adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 Pasal (18). Pemerintahan Daerah dapat berupa:

- a. Pemerintahan daerah provinsi, yaitu terdiri dari pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Pemerintah daerah provinsi terdiri atas gubernur dan perangkat daerah, yang meliputi sekretariat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah.
- b. Pemerintahan daerah kabupaten/kota, yaitu terdiri dari pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD Kabupaten/Kota. Pemerintahan daerah kabupaten/kota terdiri atas Bupati/Walikota dan perangkat daerah, yang meliputi sekretariat daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan”.

Pengertian pemerintah daerah ini dipertegas dalam ketentuan Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya dalam Pasal 1 huruf 2 dan 3 disebutkan bahwa:

“Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, sedangkan perangkat daerah adalah organisasi atau lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada kepala daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pada daerah provinsi, perangkat daerah terdiri atas sekretariat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. pada daerah kabupaten/kota, perangkat daerah terdiri atas sekretariat daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Perangkat daerah dibentuk oleh masing-masing daerah berdasarkan pertimbangan karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah. Organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan Perda setempat, potensi, dan kebutuhan daerah. Organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan perda setempat.

Otonomi pendidikan membuka peluang yang cukup besar bagi daerah untuk membuat pendidikan di daerah menjadi lebih berkualitas. Jika meminjam terminologi *school based management*, kualitas pendidikan lebih tergantung pada komitmen daerah untuk merumuskan visi dan misi di daerahnya masing-masing. Jika daerah cukup *visioner*, pengembangan sektor pendidikan memiliki peluang yang besar untuk dapat memenuhi standar kualitas sesuai dengan harapan para *stakeholders*. Manakala pemerintah daerah memiliki *political will* yang kuat dan kemudian disertai dengan kebijakan yang mengedepankan arti penting pendidikan sebagai upaya *human investment* di daerah, dapat dipastikan pendidikan di daerah memiliki praksis yang baik, dan dengan demikian kualitas pendidikan dapat ditegakkan.

Era reformasi membawa perubahan-perubahan mendasar dalam berbagai kehidupan termasuk kehidupan pendidikan. Salah satu perubahan mendasar adalah manajemen negara, yaitu dari manajemen berbasis pusat menjadi manajemen berbasis daerah. Secara resmi, perubahan manajemen ini diwujudkan dalam bentuk Undang-Undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 1999, yang kemudian direvisi dan disempurnakan menjadi Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pedoman pelaksanaannya pun dibuat melalui peraturan pemerintah Republik Indonesia No. 25 tahun 2000 tentang

Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom. Konsekuensi logis dari undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut adalah bahwa manajemen pendidikan harus disesuaikan dengan jiwa dan semangat otonomi.

Jiwa dan semangat otonomi dimaksud salah satunya adalah otonomi pendidikan, namun demikian hal yang perlu dicermati adalah politisasi pendidikan. Sirozi (2005, hh. 17-20) menyebutkan bahwa:

“Dalam masyarakat modern pada umumnya, pendidikan adalah komoditi politik yang sangat penting. Proses dan lembaga-lembaga pendidikan memiliki aspek dan wajah politik yang banyak, serta memiliki beberapa fungsi penting yang berdampak pada sistem politik, stabilitas dan praktik sehari-harinya. Pendidikan publik bersifat politis karena dikontrol oleh pemerintah dan mempengaruhi kredibilitas pemerintah, karena besarnya nuansa politik dari kebijakan-kebijakan pendidikan, maka berbagai faktor politis yang tidak ada hubungannya dengan pendidikan turut mempengaruhi bagaimana kontrol terhadap pendidikan dan bagaimana kebijakan-kebijakan dibuat”.

Senada dengan hal tersebut diatas Abernethy dan Coombe (1965, h. 287) menyebutkan *“Education and politics are inextricably linked* (pendidikan dan politik terkait tanpa bisa dipisahkan). Sedangkan Sirozi (2005) menjelaskan bahwa:

“Pendidikan dan politik adalah dua elemen penting dalam sistem sosial politik di setiap negara, baik negara maju maupun negara berkembang. Keduanya bahu membahu dalam proses pembentukan karakteristik masyarakat disuatu negara. Ada hubungan erat dan dinamis antara pendidikan dan politik di setiap negara. Hubungan tersebut adalah realitas empiris yang telah terjadi sejak awal perkembangan peradaban manusia dan menjadi perhatian para ilmuwan”.

Pendidikan merupakan salah satu faktor utama untuk dapat mencapai kemakmuran suatu negara, sebagaimana diatur secara tegas dalam pasal 31 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. Ayat (2) menegaskan bahwa setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Ayat (3) menetapkan bahwa pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan suatu Sisdiknas, yang meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang. Sedangkan ayat (4) menugaskan negara untuk memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN serta dari APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Aturan yang termuat dalam ayat (4) tersebut menunjukkan betapa penting dan betapa prioritasnya bidang

pendidikan di bumi nusantara ini. Sebanyak 20 persen atau seperlima anggaran pemerintah pusat dan seperlima anggaran pemerintah daerah harus dialokasikan untuk menyelenggarakan pendidikan.

Jelaslah bahwa Indonesia menempatkan pendidikan pada prioritas pertama dengan mengalokasikan anggaran terbesar dari semua sektor. Pendidikan merupakan sektor yang memang perlu diprioritaskan negara karena menyentuh langsung hak masyarakat, dan sangat terkait erat dengan pembangunan sumber daya manusia masa depan. Karena itu, dalam upaya meningkatkan aksesibilitas dan mutu pendidikan nasional, sejak beberapa tahun lalu pemerintah mengucurkan bantuan dana pembangunan pendidikan dalam bentuk DAK bidang pendidikan.

Penyelenggaraan pendidikan dapat meningkatkan mutu pendidikan harus diselenggarakan dengan efektif dan efisien dengan menerapkan fungsi manajemen secara baik, yaitu perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), menggerakkan (*actuating*), dan pengendalian (*controlling*). Dalam tahap penetapan kebijakan pendidikan sebagai kebijakan pelaksana, prinsip manajemen dimulai dari perencanaan, pengorganisasian, menggerakkan, dan pengendalian. Sedangkan dalam pelaksanaan/ eksekusi kebijakan pendidikan, implementator menerapkan fungsi pengorganisasian, menggerakkan dan pengendalian. Pelaksanaan/ eksekusi kebijakan pendidikan sebagai penentu berhasil tidaknya kebijakan pendidikan harus menerapkan prinsip *good governance*, yaitu *transparansi, akuntabilitas, fairness, dan responsivitas*. Sehingga kebijakan pendidikan benar-benar dapat menjamin adanya peningkatan mutu pendidikan.

Penyesuaian dengan jiwa dan semangat otonomi antara lain terwujud dalam bentuk perubahan arah paradigma pendidikan, dari paradigma lama ke paradigma baru, yang tentu juga berdampak pada paradigma perencanaan pendidikannya. Secara ideal, paradigma baru pendidikan tersebut mestinya mewarnai kebijakan pendidikan baik kebijakan pendidikan yang bersifat substantif maupun implementatif. Seperti yang dinyatakan oleh Azra (2002) bahwa:

“Dengan era otonomi daerah ”lembaga-lembaga pendidikan, seperti sekolah, madrasah, pesantren, universitas (perguruan tinggi), dan lainnya yang terintegrasi dalam pendidikan nasional haruslah melakukan reorientasi, rekonstruksi kritis, restrukturisasi, dan reposisi, serta berusaha untuk menerapkan paradigma baru pendidikan nasional. Selain itu, implementasi kebijakan tersebut diharapkan berdampak positif terhadap kemajuan pendidikan di daerah dan di tingkat satuan pendidikan.

Beberapa isu penting terkait dengan desentralisasi pendidikan di Indonesia dikemukakan oleh Sidi (2001) bahwa terdapat empat isu pendidikan nasional yang perlu untuk direkonstruksi dalam rangka otonomi daerah, yaitu:

“*Pertama*, upaya untuk meningkatkan mutu pendidikan dilakukan dengan memantapkan tujuan dan standar kompetensi pendidikan, yaitu melalui konsensus nasional antara pemerintah dengan seluruh lapisan masyarakat. *Kedua*, peningkatan efisiensi pengelolaan pendidikan mengarah pada pengelolaan pendidikan berbasis sekolah, dengan memberi kepercayaan yang lebih luas kepada sekolah untuk mengoptimalkan sumberdaya yang tersedia bagi tercapainya tujuan pendidikan yang diharapkan. *Ketiga*, peningkatan relevansi pendidikan mengarah pada pendidikan berbasis masyarakat. *Keempat*, pemerataan pelayanan pendidikan mengarah pada pendidikan yang berkeadilan”.

Berdasarkan keempat isu penting tersebut maka desentralisasi pendidikan di Indonesia menjadi kebijakan yang dianggap tepat. Salah satu pendapat ini dikemukakan oleh Paqueo dan Lammaert (2000, h. 23) menunjukkan alasan-alasan desentralisasi penyelenggaraan pendidikan yang sangat cocok untuk kondisi Indonesia, yaitu; (1) kemampuan daerah dalam membiayai pendidikan, (2) peningkatan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pendidikan dari masing-masing daerah, (3) redistribusi kekuatan politik, (4) peningkatan kualitas pendidikan, (5) peningkatan inovasi dalam rangka pemuasan harapan seluruh warga. Seberapa besar capaian dari tujuan desentralisasi pendidikan yang ditetapkan menurut Paqueo dan Lammaert (2000) dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik dalam internal pemerintahan, kondisi dan sumberdaya daerah serta masyarakat sebagai bagian dari unsur desentralisasi.

Penyelenggaraan desentralisasi pendidikan di Indonesia, dalam implementasinya sangat terkait dengan kebijakan desentralisasi pendidikan itu sendiri. Hal ini dikemukakan oleh Hosio (2006) bahwa:

“Kebijakan pendidikan (*education policy*) adalah keseluruhan proses dan hasil perumusan langkah-langkah strategis pendidikan yang dijabarkan dari visi, misi pendidikan, dalam mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat untuk kurun waktu tertentu, artinya terdapat proses dan tahapan dari berbagai langkah strategi dilakukan oleh pemerintah dalam mencapai tujuan dari pembangunan pendidikan di Indonesia”.

Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 yang disempurnakan dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah ditetapkan bahwa pendidikan dan kebudayaan merupakan salah satu bidang pemerintahan yang pelaksanaannya dilimpahkan kepada pemerintah Kabupaten/ Kota. Untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah di bidang pendidikan dikeluarkanlah peraturan pemerintah Republik Indonesia No. 25 Tahun 2000 yang diperbarui dengan peraturan pemerintah Republik Indonesia No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan

Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Kebijakan otonomi daerah diharapkan mampu mengelola pendidikan di daerah. Berotonomi berarti mempunyai peraturan sendiri atau mempunyai hak/ kewenangan/ kekuasaan untuk membuat peraturan sendiri. Pemerintah daerah diberikan berbagai wewenang untuk menyelenggarakan berbagai urusan pemerintah. Tujuan otonomi bidang pendidikan pada hakekatnya adalah untuk meningkatkan mutu pendidikan, yang penyelenggaraannya dilakukan dengan meningkatkan penyelenggaraan pendidikan yang transparan dan akuntabel; meningkatkan efektifitas, efisiensi dan relevansi pendidikan; dan memberdayakan semua komponen *stakeholders* pendidikan.

Suatu kebijakan daerah walaupun tidak seperti undang-undang namun dalam praktek, kekuatan hukum mengikatnya sama dengan undang-undang, yaitu mengikat secara hukum kepada publik karena publik yang dikenai kebijakan tersebut harus mengikutinya. Dalam praktek, kebijakan daerah diwujudkan melalui pembuatan produk hukum berupa Perda dan Peraturan Kepala Daerah. Perda dan peraturan Kepala Daerah diatur di dalam Pasal 136 sampai dengan pasal 149 Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Suatu Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ tubuh yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Dalam materi muatan Perda pun harus mengandung asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, Bhinneka Tunggal Ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Implikasi adanya kebijakan desentralisasi adalah dilaksanakannya pelimpahan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah. Melalui desentralisasi tersebut pemerintahan daerah memiliki hak untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sesuai dengan potensi, kebutuhan dan permasalahan di daerahnya masing-masing.

## **2.2 Kebijakan Publik**

Dimensi pertama yang menjadi pokok perhatian administrasi publik adalah *public policy*. Bidang kajian ini amat penting bagi administrasi publik, karena selain menentukan arah umum yang harus ditempuh untuk mengatasi persoalan-

persoalan publik, juga dapat dipergunakan untuk menentukan ruang lingkup permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah.

Masalah-masalah yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat suatu negara kalau diangkat ke atas pentas politik akan merupakan masalah mendesak untuk dipecahkan pemerintah. Masalah-masalah itu hidup, seperti hidupnya suatu masyarakat yang dinamis. Itulah sebabnya birokrasi pemerintah mempunyai kepentingan terhadap pemecahan masalah-masalah publik yang tergantung pada konteks dan kontennya dari suatu kebijakan di daerah.

Senada dengan hal tersebut diatas, menurut Thoha (1987):

“proses pembentukan masalah pemerintah, pemecahannya, penentuan kebijakan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan untuk sementara dapat dipergunakan sebagai gambaran pengertian *public policy*. Kerangka kebijakan yang demikian dapat saja bersifat *bottom up*, hal disebabkan karena sebuah kebijakan melalui proses yang bermula dari masalah publik, kemudian dipecahkan oleh mesin politik, yang selanjutnya diimplementasi dan dievaluasi. Namun bisa saja bersifat *top down*, kalau kebijakan itu merupakan hasil dari preferensi elite politik tanpa melibatkan diskusi publik”.

*Public policy* dapat dipelajari secara sistematis, yang menurut Dewey (1965) bahwa ilmu *policy* sebagai suatu disiplin yang tidak terpisahkan dari disiplin-disiplin lainnya. Ilmu *policy* adalah studi tentang proses pembuatan keputusan atau proses memilih dan mengevaluasi informasi yang tersedia dan bergayutan untuk memecahkan masalah-masalah tertentu.

Bentuk kebijakan publik sangat banyak, sehingga menurut Nugroho (2011, h.104) secara sederhana dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu:

- 1) Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum atau mendasar. Yakni peraturan perundangan yang terkodifikasi secara formal dan legal. Setiap peraturan dari tingkat “Pusat” atau “Nasional” hingga tingkat desa atau kelurahan dimana dalam setiap peraturan tersebut dilakukan oleh aparat publik yang dibayar oleh uang publik melalui pajak dan penerimaan Negara lainnya, dan secara hukum formal bertanggung jawab kepada publik. Dalam Undang-Undang No. 10/2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan pasal 7 mengatur jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah.
- 2) Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah, atau penjas

pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Wali Kota.

- 3) Kebijakan Publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati, dan Walikota”.

Dalam ilmu administrasi publik, studi kebijakan menjadi sangat populer, tetapi sebagaimana halnya barang baru bidang kajian ini sebagian besar masih deskriptif, dan masih sangat sulit membangunnya. Setapak demi setapak para penulis memulai untuk menggeneralisasikan dan membangun teori tentang proses pengambilan kebijakan pemerintah (*public policy making*) dengan menggunakan model-model yang dikembangkan dari bidang studi lainnya, sebagaimana yang dikatakan oleh Simon dikutip Thoha (1987) bahwa studi tentang *public policy* ini dipandang sebagai bidang studi yang bisa berintegrasi dengan ilmu-ilmu sosial. Disinilah perdebatan teoritik sehingga muncul *grand* teori dari kerangka konsep yang dirujuk oleh penulis dalam penelitian ini.

Dikotomi administrasi publik dan politik muncul ketika persoalan peran politik dan administrasi diperdebatkan yang sebenarnya merupakan sebuah tesis yang berbenturan dengan antitesis, dan jati diri administrasi publik ditemukan ketika dikotomi ditinggalkan atau berakhir dengan sebuah sintesis. Tindakan-tindakan akademis tentang *public policy* banyak dipengaruhi oleh beberapa faktor institusional. Instansi-instansi pemerintah, departemen-departemen, dan instansi-instansi lainnya telah banyak melibatkan kedalam pemikiran-pemikiran *public policy*. Organisasi-organisasi pemerintah ini lebih banyak memikirkan bagaimana kesejahteraan masyarakat ini diciptakan. Organisasi-organisasi tersebut lebih banyak memikirkan kepentingan masyarakat dibandingkan dengan pemikiran politik lainnya. Mulailah dibutuhkan ahli-ahli analisis kebijakan yang mampu mengevaluasi program-program yang ada, merencanakan program-program alternatif, dan berpikir kreatif mengenai cara pemecahan yang tepat terhadap masalah-masalah publik.

Kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang dibuat oleh seseorang atau sekelompok orang dalam rangka menciptakan suatu kondisi yang statis, oleh karena suatu situasi yang ditandai dengan berbagai problem. Kebijakan secara *etimologis* berasal dari bahasa Inggris: *policy*. Namun banyak orang berpandangan bahwa istilah kebijakan disejajarkan dengan kebijaksanaan. Kebijakan menurut Siagian adalah serangkaian keputusan yang sifatnya mendasar untuk digunakan sebagai landasan untuk bertindak dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. (Siagian, 1985).

Sebagai landasan untuk bertindak, keputusan tersebut bisa sebagai sebuah isu yang dapat mempengaruhi berbagai bidang kehidupan. Isu kebijakan tersebut dapat menimbulkan dampak yang meluas bagi kehidupan masyarakat. Kebijakan merupakan ilmu yang relatif baru, secara historis baru muncul pada pertengahan dasawarsa 1960-an sebagai sebuah disiplin yang menonjol dalam lingkup administrasi publik maupun ilmu politik.

Menurut Abdul Wahab (2008), bahwa analisis kebijakan publik bisa dikatakan telah lama eksis dan dapat dirunut sejak adanya peradaban umat manusia. Sejak itu, kebijakan publik tidak terpisahkan dari kehidupan manusia dalam bentuk tataran mikro individual maupun kontekstataran makro dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Disadari variasi pengertian kebijakan publik begitu luas dan tidak dapat dihindari, karena istilah kebijakan berupaya menjelaskan secara ringkas berbagai tindakan mulai dari mencermati isu atau masalah, merumuskan formulasi dan memutuskan, sampai pada implementasi, *monitoring* dan evaluasi.

Pengertian bahwa setiap perundang-undangan dan peraturan adalah kebijakan, tetapi tidak setiap kebijakan diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan atau peraturan. Dalam konteks pengertian kebijakan publik seperti tersebut, teridentifikasi dimensi-dimensi yang saling bertautan antara kebijakan publik sebagai pilihan tindakan legal secara hukum, kebijakan publik sebagai hipotesis dan kebijakan publik sebagai tujuan.

Dalam berbagai bidang kehidupan, kebijakan dapat menimbulkan dampak positif dimana kebijakan tersebut mampu membangun kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik. Untuk itu perlu ada kriteria kebijakan sebagai tolok ukur dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Kriteria tersebut menurut Dunn (dikutip Wibawa, 1994) adalah sebagai berikut: Penyusunan agenda; Formulasi kebijakan; Adopsi kebijakan; Implementasi kebijakan; Penilaian kebijakan.

Kriteria tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Penyusunan agenda. Dalam penyusunan agenda semua permasalahan yang ada menempatkan masalah pada agenda publik untuk kemudian dibahas bersama sampai pada penentuan keputusan.
- b. Formulasi kebijakan. Dari pembahasan terhadap suatu masalah kemudian merumuskan suatu alternative kebijakan untuk mengatasi masalah.
- c. Adopsi Kebijakan. Alternatif kebijakan yang diadopsi harus mendapat dukungan dari mayoritas pihak yang terlibat didalamnya sehingga tidak

menimbulkan kontroversi antar-berbagai pihak.

- d. Implementasi Kebijakan. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.
- e. Penilaian Kebijakan. Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan terkait di dalamnya sudah memenuhi persyaratan yang ada dalam pembuatan kebijakan dan untuk pencapaian tujuan.

Harold D.Laswell (1965) mengemukakan arti kebijakan sebagai berikut:

“Ilmu kebijakan adalah ilmu yang berorientasi pada masalah kontekstual, multidisiplin, dan secara eksplisit bersifat normatif. Ilmu-ilmu kebijakan dirancang untuk menyoroti masalah fundamental dan yang seringkali diabaikan yang muncul ketika warga negara dan pengambil kebijakan menyesuaikan dengan perubahan-perubahan sosial dan transformasi politik dan kebijakan yang terus menerus untuk melayani tujuan-tujuan demokrasi”.

Dalam menjalankan peran kebijakan, para pelaku kebijakan perlu memperhatikan situasi sosial demi mempertimbangkan segala sesuatu dalam rangka menjamin kelancaran penerapan kebijakan tersebut. Penerapan kebijakan ini melibatkan banyak pihak untuk dapat menjalankan fungsinya.

Menurut Anderson dikutip Abdul Wahab (1997, h. 2) Kebijakan adalah perilaku dari sejumlah aktor pejabat, kelompok instansi pemerintah atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Hal yang senada juga dikemukakan Friederick dikutip Abdul Wahab (1997, h. 3) bahwa:

“Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarahkan pada tujuan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Suatu kebijakan dikatakan dapat berhasil bila kebijakan tersebut dapat mencapai tujuan bersama”.

Kebijakan publik menurut Dunn (1981) adalah serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan-badan atau kantor-kantor pemerintah. Peran kebijakan disini menjadi suatu pedoman dalam menjalankan suatu aktivitas pemerintahan. Kebijakan mencakup dua unsur yakni pembuat kebijakan dan orang yang menjalankan kebijakan. Demi mencapai sasaran kebijakan maka pelaksanaan kebijakan perlu diperhatikan agar berjalan sesuai arah dan tujuan yang telah ditetapkan.

Secara historis, kebijakan publik merupakan ilmu yang relatif baru karena baru muncul pada pertengahan dasawarsa 1960-an sebagai sebuah disiplin yang

menonjol dalam lingkup administrasi publik maupun ilmu politik. Sementara itu, analisis kebijakan publik bisa dikatakan lama eksis dan dapat dirunut sejak adanya peradaban umat manusia. Sejak itu, kebijakan publik tidak terpisahkan dari kehidupan manusia dalam bentuk tataran mikro individual maupun konteks tataran makro dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara (Abdul Wahab, 2011).

Kebijakan publik dan kebijaksanaan untuk pendidikan berkaitan dengan fungsi-fungsi esensial institusi pendidikan khususnya satuan pendidikan pada semua jenjang dan jenis pendidikan yang berkaitan dengan pendidikan dan pengajaran. Fungsi-fungsi esensial institusi pendidikan dimaksud menurut Sagala (2008) yaitu:

“1) standar dan pengembangan kurikulum, 2) visi, misi, penetapan tujuan dan target pendidikan, 3) rekrutmen dan pembinaan tenaga kependidikan, 4) pengelolaan dan pembinaan kesiswaan, 5) penyediaan buku pelajaran, 6) penyediaan dan pemeliharaan sarana pendidikan, 7) penyediaan dan pemeliharaan sarana pendidikan, 8) pengadaan, perawatan, dan penggunaan perpustakaan dan labalatorium sekolah, dan sebagainya yang dapat memberi dukungan pada kualitas pembelajaran. Sedangkan kebijakan yang berkaitan dengan manajemen institusi pendidikan antara lain adalah pengalokasian sumber-sumber anggaran dan penggunaannya, pengelolaan gedung, pengelolaan peralatan dan perlengkapan, pengelolaan fasilitas, dan sebagainya”.

Kebijakan publik merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Ditinjau dari proses, kebijakan publik diartikan sebagai hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Oleh karena itu, kebijakan merupakan instrumen pemerintah untuk melakukan suatu tindakan dalam bidang tertentu seperti fasilitas umum, transportasi, pendidikan, kesehatan, perumahan, kesejahteraan, dan lain-lain yang dianggap membawa dampak positif bagi kehidupan warganya. Pengertian lainnya, kebijakan publik hanya sebatas dokumen-dokumen resmi seperti perundang-undangan, dan peraturan-peraturan pemerintah. Namun sebagian lagi mengartikan kebijakan publik sebagai pedoman acuan, strategi dan kerangka tindakan yang dipilih atau ditetapkan sebagai garis besar pemerintah dalam melakukan kegiatan pembangunan.

Disadari bahwa, variasi pengertian kebijakan publik begitu luas dan tidak dapat dihindari, karena istilah kebijakan berupaya menjelaskan secara ringkas berbagai tindakan mulai dari mencermati isu atau masalah, merumuskan formulasi dan memutuskan, sampai pada implementasi, *monitoring* dan evaluasi.

Menurut Bridgeman dan Davis (2004) bahwa:

“Setiap perundang-undangan dan peraturan adalah kebijakan, akan tetapi tidak setiap kebijakan diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan atau peraturan. Dalam konteks pengertian kebijakan publik seperti tersebut, teridentifikasi dimensi-dimensi yang saling bertautan antara kebijakan publik sebagai pilihan tindakan legal secara hukum, kebijakan publik sebagai hipotesis dan kebijakan publik sebagai tujuan”.

Kebijakan publik merupakan sebuah disiplin ilmu yang dapat dikaji dari aspek *sciences* dan bermanfaat untuk kepentingan praktis, bagaimana penerapannya untuk memecahkan masalah-masalah publik. Dalam studi kebijakan publik dikenal adanya studi analisis kebijakan, studi implementasi dan studi evaluasi kebijakan. Kajian ini lebih difokuskan pada studi implementasi kebijakan publik.

Sejalan dengan pemikiran tersebut, maka penelitian ini diarahkan untuk melihat implementasi kebijakan di sektor pendidikan. Sektor ini memiliki peran penting sekaligus memberi kontribusi bagi pemerintah dan masyarakat. Berbagai permasalahan yang melanda sektor pendidikan sampai saat ini diakibatkan berbagai faktor, baik internal maupun faktor eksternal.

Dengan demikian, kebijakan adalah suatu pilihan tindakan yang diambil oleh pemerintah, merupakan aturan yang menuntut konsistensi perilaku semua pihak yang terlibat serta dipakai untuk menjawab tantangan-tantangan yang ada dalam masyarakat, dengan hal itu pemerintah daerah dapat mengambil peranan penting karena berhubungan langsung dengan kesejahteraan masyarakat.

Karena itu, kebijakan menyangkut dimensi yang luas karena kebijakan tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kelompok masyarakat, dunia usaha maupun individu. Selain itu, gagasan bahwa kebijakan mencakup perilaku yang mempunyai maksud yang layak mendapatkan perhatian dan sekaligus harus dilihat sebagai bagian definisi kebijakan publik yang penting, sekalipun maksud atau tujuan dari tindakan-tindakan pemerintah yang dikemukakan dalam definisi ini mungkin tidak selalu dipahami.

Sekaitan dengan itu peran pemerintah yang utama adalah sebagai *public service*. Oleh karena pemerintah daerah telah memiliki kewenangan yang lebih luas yakni hak, wewenang atau kekuasaan untuk mengatur/mengurus rumah

tangganya sendiri, yang merupakan pelimpahan urusan dari pemerintah pusat yang di desentralisasikan kepada pemerintah daerah.

Dalam kerangka tersebut Friedrich (1963) memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Demikian juga halnya dengan Dye (dikutip Islamy, 2001) mengemukakan bahwa, kebijakan negara adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh Pemerintah. Definisi atau pemahaman yang disampaikan Dye ini kelihatannya sangat sederhana, tetapi mencakup semua elemen yang diharapkan tentang apa yang disebut kebijaksanaan publik.

Oleh karena itu kebijakan publik adalah sebuah produk dari proses politik yang berjalan dalam sebuah negara. Sehingga seorang ilmuwan politik yang sangat terkenal, Easton (1953, h. 129), merumuskan *Public Policy* sebagai "*the authoritative allocation of values for the whole society*, dan Lasswell bersama Kaplan (1970, h. 71) mendefinisikan sebagai "*a projected program of goals, values and practices*".

Easton menyatakan sebagai sebuah proses alokasi sejumlah nilai secara otoritatif dalam sebuah masyarakat. Nilai-nilai yang dialokasikan adalah nilai-nilai yang sangat langka (*scarce*) yang banyak dicari dan diperebutkan oleh orang dalam kehidupan sehari-hari. Nilai-nilai yang langka tersebut oleh Deutsch (1970) dibagi ke dalam delapan jenis, yaitu *power, wealth, health, deference, rectitude, skills, freedom, and order*.

Dikatakan bahwa proses alokasi tersebut bersifat otoritatif, dalam arti apabila sebuah kebijaksanaan atau keputusan sudah dibuat (apakah itu undang-undang, peraturan pemerintah, dan lain sebagainya) maka sifatnya adalah mengikat atau *binding*, artinya baik pembuat peraturan atau kebijakan dan masyarakat yang terkena kebijakan atau peraturan wajib mematuhi apa yang sudah diputuskan tersebut, kalau tidak maka negara mempunyai hak untuk memaksa seseorang guna mematuhi, kata Weber. Dalam artian ini Heinz Eulau and Kenneth Prewitt mendefinisikan kebijakan Publik *sebagai a standing decision characterized by behavioral consistency and those who abide by it*. (Eulau and Prewitt, 1973, h. 465) dikatakan memiliki sifat konsistensi perilaku dan sifat repetitif baik dari mereka yang membuat dan yang terkena, karena begitu kebijakan dirumuskan diikuti oleh sejumlah langkah yang lainnya, misalnya

dengan sejumlah ketentuan lanjutan dalam rangka mengimplementasikan kebijakan tersebut, kemudian setelah di implementasikan diadakan evaluasi terhadap kebijakan oleh berbagai pihak dalam masyarakat.

Kebijakan publik menurut Nugroho (2006) disebut sebagai *public policy*, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.

Heglo dikutip Abidin (2005) menyebut kebijakan sebagai "*a course of action intended to accomplish some end*," atau suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Defenisi Heglo ini selanjutnya diuraikan oleh Jones yang dikutip Abidin (2005) dalam kaitan dengan beberapa isi dari kebijakan:

1. Tujuan. Disini yang dimaksudkan adalah tujuan tertentu yang dikehendaki untuk dicapai (*the desired ends to be achieved*), bukan tujuan yang sekedar diinginkan saja.
2. Rencana atau *proposals* yang merupakan alat atau cara tertentu untuk mencapainya.
3. Program atau cara tertentu yang telah mendapat persetujuan dan pengesahan untuk mencapai tujuan dimaksud.
4. Keputusan, yakni tindakan tertentu yang diambil untuk menentukan tujuan, membuat dan menyesuaikan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program
5. Dampak (efek), yakni dampak yang timbul dari suatu program dalam masyarakat.

Bertolak dari sini, lebih lanjut Jones (1984) merumuskan kebijakan sebagai "*behavioral consistency and repetitiveness associated with efforts in and through government to resolve public problems*" (perilaku yang tetap dan berulang dalam hubungan dengan usaha yang ada didalam dan melalui pemerintah untuk memecahkan masalah umum). Definisi ini memberi makna bahwa kebijakan itu bersifat dinamis bukan statis.

Sedangkan oleh Dunn (dikutip Abdul Wahab, 2008), mengaitkan pengertian kebijakan dengan analisis kebijakan yang merupakan sisi baru dari perkembangan ilmu sosial untuk pengamalannya dalam kehidupan sehari-hari. Sebab itu didefinisikan analisis kebijakan sebagai "ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan yang dipakai dalam memecahkan persoalan dalam kehidupan sehari-hari".

Di sini kalau dikaji lebih mendalam maka ilmu kebijakan sebagai perkembangan lebih lanjut dari ilmu-ilmu sosial yang sudah ada. Metodologi yang dipakai bersifat multidisiplin, hal ini berhubungan dengan kondisi masyarakat yang bersifat kompleks dan tidak memungkinkan pemisahan satu aspek dengan aspek lain.

Dari pemahaman di atas dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah atau pejabat pemerintahan dalam arti yang luas (Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif) yang melibatkan individu atau kelompok yang ada di luar pemerintahan. Kebijaksanaan publik dirumuskan oleh mereka yang memiliki otoritas dalam sebuah sistem politik. Mereka yang memiliki otoritas tersebut dapat saja kepala suku, kepala desa, lurah, camat, pejabat eksekutif, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (untuk selanjutnya disingkat: DPR), Hakim dan Hakim Agung dan lain-lainnya.

Mereka tersebut di atas menurut Easton dikutip oleh Abidin (2005) adalah yang sudah terbiasa terlibat dalam masalah masyarakat (*public affairs*), dan umumnya sangat dihargai oleh sebagian tersebar warganya sebagai orang-orang yang terbiasa memiliki tanggung jawab atas persoalan warga, dan apa yang mereka putuskan juga umumnya diterima dan dihargai oleh warganya, tentu sepanjang mereka bertindak sesuai dengan kewenangan yang melekat pada diri mereka masing-masing.

Sebagai sebuah orientasi program dalam ilmu-ilmu sosial, menurut Dunn secara keseluruhan ada yang mendasari ilmu kebijakan. Sumbangan awal sosiolog Jerman, Weber (1864-1920) dan Mannheim (1893-1947) dapat dianggap sebagai studi yang mendasari ilmu-ilmu kebijakan *Ideology and Utopia: An Introduction to the Sociology of Knowledge* (1929) dan *Man and Society in an Age of Reconstruction* (1940) karya Mannheim terutama adalah mengenai organisasi sosial, faktor-faktor yang mempengaruhi dan konsekuensi ilmu pengetahuan, termasuk bentuk-bentuk ilmu pengetahuan khusus bagi para perencana dan pembuat kebijakan.

Kebijakan publik menitikberatkan pada apa yang oleh Dewey (1927) dalam Parsons, sebagai “publik dan problem-problemnya”. Ide kebijakan publik mengandung pemahaman bahwa ada suatu ruang dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik individual, tetapi merupakan milik bersama atau milik umum.

Dalam ruang tersebut terdapat masalah atau problem yang berkaitan dengan orang banyak sehingga perlu intervensi untuk diatur oleh pemerintah. Kebijakan publik membahas bagaimana masalah atau persoalan tersebut disusun

dan didefinisikan, dan bagaimana semuanya itu dimasukkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik.

Definisi kebijakan publik oleh Eyestone dikutip oleh Winarno (2007) mengatakan bahwa “secara luas” kebijakan publik didefinisikan sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”. Konsep ini mengandung arti yang sangat luas dan apa yang dimaksud dengan kebijakan publik mencakup banyak hal, Dye memberikan batasan tentang kebijakan publik yaitu “kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakuka dan tidak dilakukan”, Menurut Friedrich, kebijakan merupakan suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu yang menimbulkan hambatan serta peluang terhadap kebijakan yang akan diputuskan untuk digunakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Suatu Glossary di bidang administrasi Negara dikutip oleh Islamy, (2001, h. 20) kebijakan negara diartikan sebagai berikut:

“Susunan rancangan tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan progam pemerintah yang berhubungan dengan masalah-masalah tertentu yang dihadapi masyarakat. Apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Masalah-masalah yang kompleks dinyatakan dan dilakukan oleh pemerintah, sehingga kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan/berorientasi pada tujuan untuk kepentingan masyarakat”.

Pengertian kebijaksanaan publik tersebut mempunyai implikasi:

1. Kebijakan Publik dalam bentuk perdananya berupa tindakan-tindakan pemerintah.
2. Kebijakan Publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilakukan dalam bentuk yang nyata.
3. Kebijakan Publik baik untuk melakukan sesuatu/tidak melakukan sesuatu itu mempunyai/dilandasi oleh maksud dan tujuan tertentu.
4. Kebijakan Publik harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Subarsono (2008, hh. 6-8) mengemukakan bahwa kerangka kerja kebijakan publik ditentukan oleh beberapa variabel sebagai berikut:

1. Tujuan yang akan dicapai ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka semakin mudah untuk mencapainya.

2. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.
3. Sumber daya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya *financial*, material, dan infrastruktur lainnya.
4. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas para aktor yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut akan ditentukan dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.
5. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, politik, tempat dimana kebijakan tersebut diimplementasikan.
6. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja dari suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top-down approach* atau *bottom-up approach*, otoriter atau demokratis.

Dari pengertian-pengertian tersebut terdapat hubungan yang erat sekali antara administrasi negara sebagai proses politik. Dalam pengertian ini, politik merupakan perjuangan untuk mengalokasikan nilai-nilai dan sumber-sumber sosial secara erat disejajarkan dengan kegiatan administrasi. Pernyataan tersebut dapatlah dikatakan bahwa peranan lembaga-lembaga pemerintah bukan saja melaksanakan kebijaksanaan publik tetapi juga dalam merumuskan kebijakan tersebut. Dengan demikian maka kebijakan publik mesti menyentuh kepentingan publik atau berorientasi pada kepentingan publik.

Pengertian *public* dalam *public administration* yaitu tidak lagi secara tradisional diartikan semata-mata bersifat kelembagaan, tetapi dalam hubungan dengan seberapa jauh pengaruh-pengaruh/kaitan lembaga-lembaga tersebut dengan kepentingan publik. Dalam hal bagaimanapun organisasi publik (negara, pemerintah) harus tetap memberikan pelayanan yang sebaiknya pada publik.

Tindakan korupsi, penyelewengan, penyalahgunaan kekuasaan dapat mempertebal antipati masyarakat pada organisasi publik dan pada gilirannya masyarakat tidak percaya lagi pada birokrat sehingga masyarakat sulit diharapkan partisipasi politiknya. Sehubungan dengan hal itu, maka terdapat tiga macam perbedaan administrator publik eksekutif oleh Subarsono (2008):

1. Sebagai birokrat; a). Sebagai pelaksana kebijakan yang telah di rumuskan dengan pembuat kebijakan, b), Alat yang mempunyai tanggung jawab administratif, c). Melaksanakan kepentingan umum.
2. Sebagai aktifitas politik; a). Berusaha untuk merumuskan kebijaksanaan umum. b). Berdasarkan nilai-nilai kemanusiaan.c). Dengan demikian ia terlibat dalam perumusan kebijakan publik.
3. Sebagai profesionalisme; a). Memiliki kemampuan teknis sebagai spesialisasi dalam menjalankan tugasnya; b). Selalu berorientasi memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat; c). Sesuai dengan profesionalisme yang dimiliki sebagai pemain kebijakan publik.

Kebijakan publik adalah sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan tersebut menurut Anderson dikutip Abdul Wahab (2011) adalah :

- 1) Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- 2) Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah.
- 3) Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan.
- 4) Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
- 5) Kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Kebijakan yang baik dapat merumuskan secara eksplisit pernyataan resmi mengenai pilihan tindakan yang akan dilakukan, dan teori, proposisi dan model sebab akibat yang mendasari kebijakan, serta hasil-hasil yang akan dicapai dalam kurun waktu tertentu. Artinya, dalam sebuah lingkaran perumusan kebijakan, pilihan-pilihan tindakan yang legal dibuat berdasarkan hipotesis dari proposisi-proposisi berbagai teori guna mencapai tujuan-tujuan kebijakan yang ditetapkan. Rumusan yang sederhana ini menunjukkan hubungan antara ketiga dimensi kebijakan di atas. Artinya, kebijakan publik sebagai pilihan tindakan legal, sebagai hipotesis dan sebagai tujuan merupakan tiga serangkai yang saling berkaitan satu sama lain sehingga ketiganya merupakan prasyarat sekaligus tantangan bagi kebijakan publik yang efektif.

## 2.3 Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan

Meskipun pengertian pendidikan itu universal dan dapat dilaksanakan sepanjang hayat, dari generasi ke generasi, dan memiliki dampak yang luar biasa bagi kehidupan manusia, tidak dapat dipilih dan menentukan sebuah definisi yang benar-benar merefleksikan secara komprehensif dilihat dari lefistimologis, otologis, dan aksiologis. Meskipun demikian, perlu diupayakan memahami beberapa definisi seperti yang dikemukakan beberapa ahli: diantaranya, Driyarkara (1980) yang dikutip oleh Fattah (2012, h. 38) bahwa pendidikan adalah memanusiakan manusia muda (pemanusiaan manusia muda). Dalam *Dictionary of Education*; yang dikutip oleh Fattah (2012.) bahwa pendidikan adalah: (a) proses ketika seseorang mengembangkan kemampuan, sikap dan bentuk-bentuk tingkah laku lainnya di dalam masyarakat tempat dia hidup, (b) proses social ketika orang dihadapkan pada pengaruh lingkungan yang terpilih dan terkontrol (khususnya yang dating dari sekolah) sehingga dia dapat memperoleh atau mengalami perkembangan kemampuan social dan kemampuan individu yang optimum.

Menurut Thomson dikutip oleh Fattah (2012) mengemukakan pendidikan adalah pengaruh lingkungan atas individu untuk menghasilkan perubahan yang tetap (permanen) di dalam kebiasaan-kebiasaan tingkah lakunya, pikirannya, dan sikapnya. Sedangkan oleh Crow and Crow yang dikutip oleh Fattah (2012) bahwa fungsi pendidikan harus dikenali sebagai panduan bagi pembelajar, pada keseluruhan tahapan keinginan, kebutuhan, dan potensinya (fitrah) yang akan memastikan dirinya suatu kepuasan pribadi dan pola hidup sosial yang diharapkan). Hal ini ditegaskan dalam UU No. 20 tahun 2003 tentang Sisdiknas, bahwa "Pendidikan 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".

Berdasarkan pengertian diatas dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. Pendidikan mengandung tujuan yang ingin dicapai, yaitu individu yang kemampuan-kemampuan dirinya berkembang sehingga bermanfaat untuk kepentingan hidupnya sebagai seorang individu, maupun sebagai warga negara atau warga masyarakat.
- b. Untuk mencapai tujuan tersebut, pendidikan perlu melakukan usaha yang disengaja dan terencana dalam memilih materi usaha yang disengaja dan terencana dalam memilih materi (isi), strategi kegiatan dan teknik penilaian yang sesuai.

- c. Kegiatan tersebut dapat diberikan dalam lingkungan keluarga, sekolah, dan masyarakat, pendidikan formal dan pendidikan nonformal.

Dalam perspektif pendidikan sebagai fungsi negara dimana dengan kontrol yang kuat terhadap kebijakan-kebijakan dan praktek-praktek pendidikan, maka tidaklah sulit bagi negara untuk memposisikan pendidikan sebagai fungsi negara. Fungsi ini dapat dilihat pada eratnya keterkaitan antara elemen-elemen pendidikan publik di satu negara dengan prinsip-prinsip yang berlaku di negara tersebut. Singkat kata, ada kaitan erat antara pendidikan publik dan negara. Keterkaitan tersebut digambarkan dengan jelas oleh Eliot (1959, h. 1046) ketika dia menulis; “*public education is a state function, and school districts are creatures of the states*” (pendidikan public adalah sebuah fungsi negara dan sekolah-sekolah yang ada di berbagai daerah adalah kreasi negara). Karena sekolah-sekolah adalah unit pemerintah yang banyak melibatkan kepentingan masyarakat luas, tandas Eliot (1959, h. 1035), maka suka atau tidak suka, para pengelola sekolah terlibat dalam aktivitas politik. Mereka berada dalam jaringan komunitas (*community relations*) di mana kepala sekolah dan perangkat sekolah lainnya berada dalam suatu wilayah pertarungan kepentingan pendidikan berbagai kelompok komunitas. Mereka tidak mungkin dapat menjadi praktisi yang sukses tanpa memiliki keterampilan *community relations* atau kemampuan membangun hubungan dengan berbagai unsure yang terdapat dalam komunitasnya.

Kebijakan pendidikan adalah salah satu kebijakan negara (*public policy*). Selain kebijakan pendidikan, masih banyak kebijakan-kebijakan lain di berbagai bidang seperti ekonomi, politik, pertahanan keamanan, pertambangan dan energi, industri, agama, budaya, luar negeri, perhubungan dan sebagainya. Dengan demikian, dapatlah dikatakan bahwa kebijakan pendidikan merupakan sub sistem dari kebijakan negara secara keseluruhan. (Imran, 2012)

Kebijakan pendidikan adalah salah satu kebijakan Negara. Carter V Good dikutip Imran (2012) memberikan pengertian kebijakan pendidikan (*educational policy*) sebagai suatu pertimbangan yang di dasarkan atas system nilai dan beberapa penilaian atas faktor-faktor yang bersifat situasional, pertimbangan tersebut dijadikan sebagai dasar untuk mengoperasikan pendidikan yang bersifat melembaga. Dapat disimpulkan bahwa kebijakan pendidikan adalah suatu produk yang dijadikan sebagai panduan pengambilan keputusan pendidikan yang legal-netral dan disesuaikan dengan lingkungan hidup pendidikan secara moderat.

Kebijakan pendidikan (*educational policy*) menurut Carter V Good yang dikutip oleh Imran (1996) sebagai suatu pertimbangan (*judgemen*) yang didasarkan atas system nilai (*values*) dan beberapa penilaian terhadap factor-faktor yang bersifat situasional. Pertimbangan tersebut dijadikan sebagai dasar

untuk mengoperasikan pendidikan yang bersifat lembaga, artinya pendidikan diselenggarakan secara formal pada satuan pendidikan pada semua jenjang dan jenis. Pertimbangan tersebut merupakan perencanaan umum yang dijadikan sebagai pedoman dan arah untuk mengambil keputusan agar tujuan yang bersifat lembaga dapat dicapai secara optimal.

Sedangkan menurut Cornoy dikutip oleh Syakdiah (2005) bahwa kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kebijakan negara (*stat policy*). Sebagai sebuah produk dari negara, kebijakan pendidikan dipengaruhi dan dilatar belakangi oleh suatu kepentingan politik tertentu karena itu perlu mendapatkan dukungan dari sebanyak mungkin kekuatan politik politik yang ada.

Kebijakan pendidikan dapat dihimpun atau dikelompokkan pada empat kelompok yaitu: *Pertama*, kebijakan yang berkenaan dengan fungsi esensial lembaga pendidikan terutama dalam hubungannya dengan kurikulum, penetapan tujuan, rekrutmen tenaga kependidikan, penerimaan siswa atau mahasiswa, dan sebagainya. *Kedua*, kebijakan mengenai lembaga yang didalamnya ada faktor-faktor individual dan keseluruhan sistem kependidikan atau bagian dari lembaga pendidikan itu. *Ketiga*, kebijakan yang berkaitan dengan penerimaan dan penarikan tenaga kerja, promosi, pengawasan, dan penggantian keseluruhan staf. *Keempat*, kebijakan yang berkaitan dengan pengalokasian sumber financial, gedung, dan perlengkapan sebagai pendukung utama terselenggaranya program pendidikan khususnya pembelajaran.

Kebijakan pendidikan meliputi seluruh sistem pendidikan mulai dari aktivitas Departemen Pendidikan Nasional. Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan legislative yang menyertainya serta satu pendidikan yang memerlukan kebijakan pendukung bertingkat. Kebijakan tersebut mencakup seluruh bidang operasi pendidikan pada semua tataran pengambil kebijakan. Kebijakan pendidikan manpun sangat dipengaruhi oleh aliran politik negara penyelenggara pendidikan, tradisi normative, nilai dan konsepsi masa depan negara. Determinasi kebijakan dilakukan oleh politisi, dan pelaksanaan kebijakan dilakukan oleh eksekutif melalui kegiatan administrasi dengan memisahkan kedua aktivitas personel legislative dan eksekutif.

Kebijakan pendidikan nasional yang diatur dalam peraturan per undang-undangan, berbentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Perpres, Kepres, Permendikbud, dan Kepmendikbud. Perundang-undangan tersebut seperti UU Sisdiknas, UUGD, PP tentang SNP, dan lain-lain. Disamping itu berbagai kebijakan yang berhubungan langsung dengan kebijakan pendidikan adalah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Mengah Nasional (RPJMN), Rencana Strategis Kementerian Pendidikan dan

Kebudayaan (Renstra Kemdikbud), Rencana Kerja pemerintah (RKP), Rencana Kerja Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Renja Kemdikbud), Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Sedangkan pada kebijakan pendidikan kota, disamping Perda Kota, Perwal, Keputusan Walikota, Peraturan Kepala Disdikpora, yang berhubungan langsung dengan pendidikan juga kebijakan lainnya yang memiliki kaitan erat dengan pendidikan seperti Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kota (RPJPD Kota), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota (RPJMD Kota), Rencana Kerja Dinas Pendidikan Kota (Renstra Disdik Kota), Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota (RKPD Kota), Rencana Kerja Dinas Pendidikan Kota (Renja Disdik Kota), Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota (RAPBD Kota), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota (APBD Kota).

Perlu dipahami secara lebih mendalam isu-isu sentral kebijakan pendidikan di Indonesia sebagai suatu kajian untuk bahan pertimbangan penentu kebijakan pendidikan nasional. Walaupun pendidikan secara konseptual adalah upaya mentransfer pengetahuan, budaya dan pengembangan ilmu, akan tetapi kebijakan pendidikan selalu berkaitan dengan aspek politik pada setiap negara termasuk Indonesia sebab pendidikan memang suatu kebijakan yang menyangkut hajat hidup orang banyak (*public*). Pendidikan menurut Fiske (1998, hh. 10-14) bahwa ada kecenderungan bermuatan politik, disebabkan karena sistem persekolahan yang menganut :

1. Pemersatu nilai-nilai bangsa. Ukuran keberhasilan suatu pendidikan adalah sejauhmana keberhasilan pendidikan untuk membentuk jati diri warga negara. Sebab sistem pendidikan itu membentuk dan mempengaruhi nilai, adat kebiasaan, bahasa dan kepentingan bersama.
2. Sumber kekuatan politik. Pendidikan mendapat proporsi tinggi dalam anggaran belanja negara (kecuali di Indonesia) dan mempekerjakan sejumlah besar orang. Wewenang pemimpin politik untuk mempekerjakan, memberhentikan, mempromosikan dan menugaskan guru-guru serta pengawas lainnya merupakan sumber kekuatan utama untuk mendapatkan dukungan.
3. Wahana untuk menggunakan kekuasaan. Sistem pendidikan yang handal dapat menentukan arah pembangunan ekonomi nasional, dan unsure-unsur sistem pendidikan dapat dimanipulasi untuk tujuan-tujuan politik. Buku teks dan kurikulum misalnya dapat digunakan sebagai wahana penyebarluasan ideologi sosial dan politik. Kemudian tawar-menawar antara kelompok atau asosiasi guru (seperti: PGRI, ISPI, Asosiasi Bidang Studi, Musyawarah Guru Bidang

Studi, FKM PPs UPI, dan semacamnya) menjadi hal yang penting dalam pelaksanaan pemilu suatu negara.

4. Senjata politik. Karena sistem dan manajemen pendidikan akan berdampak kepada sistem ekonomi dan politik maka pendidikan menjadi bahan lahan rebutan bagi kelompok politik atau sebagai ajang pertentangan untuk mendapat pengaruh sehingga dengan menguasai sistem pendidikan akan dapat mempengaruhi arah politik dengan memuat pendidikan dengan keinginan politik itu sendiri.

UB PRESS

**UB PRESS**

# BAB III

## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BIDANG PENDIDIKAN DAN MODEL IMPLEMENTASINYA

### 3.1 Implementasi Kebijakan Bidang Pendidikan

### 3.2 Pengertian Implementasi Kebijakan.

Pengertian implementasi menurut Kamus Webster dikutip oleh Abdul Wahab (1997, h. 64). adalah

“Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)”.

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Winarno 2002, h.102).

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart dikutip Winarno (2002), menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah “Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan”.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Pemerintah dalam membuat kebijakan mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Namun demikian, pemerintah dalam membuat kebijakan perlu mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan dapat memberikan dampak buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan kepentingan masyarakat, apalagi sampai merugikan masyarakat.

Menurut Muhdi (2012) bahwa :

“Implementasi kebijakan pendidikan sarasannya adalah masyarakat sebagai pengguna kebijakan. Hasil yang dicapai oleh implementasi kebijakan pendidikan adalah mutu pendidikan masyarakat. Untuk itu otonomi pendidikan yang sebagian besar kewenangannya diserahkan kepada pemerintah Kabupaten/Kota, tanggung jawab untuk mencapai tujuan yaitu mutu pendidikan, sangat tergantung pada pemerintah Kabupaten/Kota dalam mengimplementasikan kebijakan pendidikan tersebut.”

Dalam banyak literatur kebijakan publik, penggunaan definisi konsep implementasi kebijakan sangat bervariasi. Meter dan Horn (1975) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan dan ditujukan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan.

Definisi tersebut mengisyaratkan adanya upaya mentransformasikan keputusan kedalam kegiatan operasional, serta mencapai perubahan seperti yang dirumuskan oleh keputusan kebijaksanaan. Meter dan Horn menekankan bahwa tahap implementasi tidak dimulai pada saat tujuan dan sasaran ditetapkan oleh keputusan kebijaksanaan sebelumnya, tahap implementasi terjadi setelah proses legitimasi dilalui dan pengalokasian sumberdaya dan dana telah disepakati. Studi implementasi lebih menekankan pada pengujian faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau ketidakberhasilan pencapaian sasaran kebijakan.

Sementara itu Mazmanian dan Sabatier (1983) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut:

*“Implementation is the carrying of basis policy decision usually in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decision. Ideally, that decisions identifies the problem to be addressed stimulates the objective to be pursued, and in a variety of ways, structures the implementation process”.*

Chema dan Dinelli (UNCRD, 1981) lebih mempertegas penempatan program sebagai sarana mencapai tujuan sebagaimana didefinisikan implementasi berarti pelaksanaan dari suatu program. Hampir senada dengan kedua sarjana di atas, Grindle (1980, h. 32) menyatakan bahwa *“implementation a general process of administrative action that can be investigated at a specific program level”*. Secara sederhana tujuan implementasi adalah untuk menetapkan arah agar tujuan-tujuan kebijakan dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Karena itu, menyangkut pada penciptaan sistem pelaksanaan kebijakan yang merupakan alat khusus, disusun untuk mencapai tujuan-tujuan khusus.

Dengan demikian kebijakan merupakan pernyataan tujuan secara luas, sasaran dan cara-cara yang diterjemahkan ke dalam program-program tindakan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam kebijakan.

Dalam pandangan Grindle, keseluruhan proses penerapan kebijakan baru bisa dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum dirinci, program dirancang dan sejumlah dana/ biaya dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut. Program kemudian dirinci lagi kedalam beberapa proyek yang saling terkait dan sengaja di desain untuk mencapai keseluruhan sasaran kebijakan (Cheema, 1981) atau dengan kata lain (Rondenelli, 1983) menyebut proyek kebijakan yang lazim digunakan untuk mengimplementasikannya.

Hasil dan dampak yang ditimbulkan dari suatu program sangat berguna untuk memulai kinerja implementasi suatu program (Pressman dan Wildavsky dalam Jones 1984-Terjemahan penulis). *Policy effect* merupakan pengaruh jangka pendek yang dihasilkan dari pelaksanaan program. Sedangkan *policy impact* menyangkut pengaruh jangka panjang dari hasil suatu program. Persoalannya adalah apa yang menjadi tolok ukur dalam melihat *policy effect* yang ditimbulkan oleh suatu pengaruh. Pemilihan tolok ukur yang benar inilah yang sangat menentukan bagi ketepatan dalam melihat dan memulai suatu kinerja kebijakan.

Menurut Nugroho (2004) implementasi kebijakan adalah cara (teknis, metodis) agar sebuah kebijakan dapat mencapai (sesuai) tujuannya. Lebih lanjut disebutkan bahwa ada 2 (dua) langkah implementasi kebijakan: 1) langsung mengimplementasikan dalam bentuk-bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* (turunan) dari kebijakan tersebut; 2) dilakukan/ dilaksanakan

oleh individu-individu (aktor), pemerintah, maupun swasta diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan tersebut.

Ada empat hal penting yang perlu dibicarakan lebih rinci dalam proses implementasi kebijakan oleh Darwin (1998) yaitu:

1. Pendayagunaan *resources*. Setiap kebijakan mempunyai implikasi biaya. Setiap proyek pembangunan memerlukan dana. Sementara itu, dana pembangunan selalu ada batasnya. Bagaimana menggali dana secara efektif dan menggunakannya dengan efisien untuk membiayai pembangunan merupakan masalah implementasi yang penting. Persoalan demikian menjadi lebih terasa ketika kegiatan pembangunan berkembang sedemikian kompleksnya sehingga banyak program dan proyek yang harus dibiayai. Struktur birokrasi juga cenderung membengkak sehingga memerlukan dana yang semakin besar untuk kebutuhan-kebutuhan rutin birokrasi. Di lain pihak sumber-sumber dana yang dulu menjadi andalan mengalami masalah. Harga minyak bumi telah merosot dan bantuan luar negeri semakin sulit diperoleh. Persoalan dana menjadi lebih besar jika dalam pelaksanaan proyek-proyek pembangunan terjadi pemborosan dan penyalahgunaan dana. Karena implikasi dana ini pula pemerintah memilih beberapa alternatif implementasi yaitu apakah program/proyek dilaksanakan sendiri, atau perlu melibatkan swasta. Jika swasta perlu dilibatkan, jenis kerja sama apa yang perlu dibuat. Ini merupakan isu besar disekitar privatisasi yang akhir-akhir ini tengah menjadi kecenderungan umum di dunia, termasuk Indonesia.
2. Interpretasi. Pelaksana kebijakan melaksanakan apa yang diputuskan oleh pembuat kebijakan. Keputusan dibuat, misalnya dalam bentuk UU atau Peraturan Presiden, sering masih umum sifatnya, sehingga ketika aparat pelaksana dihadapkan pada persoalan-persoalan khusus di lapangan, mereka melakukan interpretasi terhadap undang-undang, atau peraturan pemerintah, yang berlaku. Aparat pelaksana mempunyai keleluasaan (*discretion*) untuk melakukan interpretasi secara otonom. Interpretasi itu dapat sejalan atau tidak sejalan dengan jiwa keputusan yang diacu, tergantung pada bagaimana interpretasi yang dibuat oleh aparat pelaksana. Keleluasaan tersebut dapat berkurang oleh dua sebab: (1) Keengganan atau rasa takut dari bawahan untuk melakukan interpretasi secara salah terhadap peraturan yang berlaku; (2) Kekhawatiran atasan bahwa undang-undang atau peraturan tersebut diinterpretasikan secara salah oleh aparat bawahan. Dua hal ini menyebabkan munculnya keputusan-keputusan operasional dari atasan, dalam bentuk petunjuk pelaksanaan (Juklak), Petunjuk Teknis (Juknis) atau instruksi-instruksi tertulis. Kecenderungan demikian menimbulkan akibat-akibat

tertentu, seperti kurang luwesnya aparat pelaksana dalam menangani masalah-masalah yang berbeda, dan lambannya aparat pelaksana dalam mengatasi keadaan karena harus menunggu instruksi atasan.

3. Manajemen program. Kebijakan dilaksanakan secara kelembagaan oleh lembaga birokrasi dengan struktur dan distribusi fungsi yang jelas. Kebijakan tidak dilaksanakan oleh satu lembaga pelaksana, dan dalam banyak kasus dilaksanakan oleh lebih dari satu lembaga. Karena itu manajemen program merupakan persoalan penting dalam implementasi program. Lembaga mana yang paling bertanggung jawab terhadap pelaksanaan suatu program, lembaga-lembaga lain mana yang perlu dilibatkan, strategi kepemimpinan apa yang perlu dipakai, bagaimana melakukan perencanaan, pengorganisasian, koordinasi dan kontrol, bentuk insentif dan disinsentif apa yang perlu diberikan kepada aparat pelaksana dan sasaran kebijakan, sehingga program berlangsung secara efektif dan efisien.
4. Penyediaan layanan dan manfaat. Secara umum tujuan dari kebijakan dilakukan untuk mengatasi masalah publik atau meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu faktor yang mempengaruhi kesejahteraan masyarakat adalah tersedianya fasilitas-fasilitas umum. Salah satu fungsi pemerintah adalah menyelenggarakan fasilitas-fasilitas umum tersebut. Fungsi demikian dilakukan jika masyarakat secara swadaya tidak mampu menyediakan fasilitas sendiri. Pada beberapa negara fasilitas umum, seperti listrik, air minum, transportasi dan lain-lain diselenggarakan pihak swasta, sementara beberapa negara lain disediakan oleh pemerintah. Di Indonesia sebagian fasilitas diselenggarakan sepenuhnya oleh pemerintah (misalnya transportasi kereta api, telepon, air minum), tetapi banyak dari kebutuhan umum lainnya disediakan juga oleh pihak swasta di samping pemerintah (misalnya transportasi bus, udara, televisi, radio, pendidikan, kesehatan, perumahan dan lain-lain). Tugas dari aparat pelaksana kebijakan dalam hal ini adalah memberikan pelayanan publik sebaik-baiknya di sektor publik yang menjadi tanggung jawab pemerintah, dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada semua lapisan masyarakat. Ketimpangan akses masyarakat terhadap pelayanan publik merupakan isu penting dalam implementasi kebijakan. Listrik dan air minum misalnya lebih banyak dinikmati penduduk kota, dan program pemukiman belum menyentuh lapisan masyarakat termiskin.

Ada beberapa faktor yang oleh Darwin (1998) menentukan sulit mudahnya suatu kebijakan di implementasikan:

1. Kepentingan yang dipengaruhi. Implementasi suatu program ditentukan oleh seberapa jauh perubahan-perubahan dituntut mengancam kepentingan-

kepentingan tertentu dalam masyarakat. Kelompok-kelompok masyarakat yang terancam oleh adanya perubahan, cenderung menampakkan sikap oposisinya (*pseudo opossan*) baik secara terbuka atau secara terselubung. Jika hal demikian terjadi para pelaksana harus berusaha meminimalisasi ancaman, atau melakukan pendekatan kepada pihak-pihak yang dirugikan sehingga sikap mereka dapat dirubah menjadi kooperatif.

2. Tipe keuntungan yang dinikmati kelompok sasaran. Jika suatu program menjanjikan keuntungan yang jelas bagi kelompok sasaran, maka dukungan mudah diraih. Hal sebaliknya terjadi jika kelompok sasaran sulit memahami keuntungan yang mereka peroleh dari adanya suatu program. Dalam kasus yang terakhir, para pelaksana perlu membuat rencana kegiatan yang jelas untuk menciptakan opini bagi kelompok sasaran untuk meyakinkan mereka terhadap keuntungan yang dapat diraih oleh kelompok sasaran.
3. Luasnya perubahan yang diharapkan. Semakin luas perubahan yang diharapkan oleh kelompok sasaran dari pelaksanaan suatu program, semakin sulit program tersebut memperoleh dukungan dari kelompok sasaran. Tetapi jika pilihan kebijakan menuntut perubahan mendasar dari kelompok sasaran memang tak terhindarkan, aparat pelaksana perlu menerapkannya secara berhati-hati atau bertahap agar kemungkinan oposisi dapat dikurangi.
4. Luasnya lingkup pengambilan keputusan. Sebagian keputusan diambil oleh sekelompok kecil pengambil keputusan di instansi pusat, dan sementara lain melibatkan banyak pengambil keputusan di pusat dan di daerah. Keputusan jenis pertama lebih mudah diimplementasikan dibanding keputusan jenis kedua. Dengan ini tidak berarti bahwa sentralisasi lebih unggul dibanding desentralisasi. Sebaliknya, desentralisasi yang efektif membutuhkan tanggung jawab yang lebih besar dari para aktor di pusat atau daerah, sehingga disintegrasi dan diskoordinasi dapat dicegah.
5. Sumber-sumber yang terlibat. Sebagian dari keputusan yang diambil dari proses perumusan kebijakan adalah siapa atau instansi mana yang akan dibebani sebagai pelaksana. Agar implementasi berjalan efektif, aparat pelaksana haruslah mempunyai kemampuan yang cukup, dan didukung oleh sumber daya yang memadai.

Lebih lanjut menurut Abdul Wahab (2005) bahwa implementasi kebijakan publik merupakan tahapan proses kebijakan publik setelah suatu kebijakan dirumuskan dan disahkan (*legitimate*); sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah dalam bentuk nyata, baik berupa program maupun keputusan-keputusan (proyek) tentang bagaimana cara mencapai tujuan atau

sasaran yang ingin dicapai serta mengatasi dampak dari implementasi kebijakan tersebut serta adanya perbaikan kebijakan yang berasal dari *feed back* (umpan balik) dari implementasi kebijakan tersebut.

Sementara itu menurut Nugroho (2004) bahwa fokus penelitian implementasi kebijakan publik itu; 1) Perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, 2) Jaringan (*networking*), yaitu kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, sosial, budaya yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, 3) Dampak atau konsekuensi yang diharapkan ataupun yang tidak diharapkan (fungsional atau dis-fungsional) sebagai akibat/ pengaruh dari implementasi kebijakan publik.

### 3.3 Pendekatan Implementasi

Menurut Abdul Wahab (1997. hh. 110-120) ada empat pendekatan dalam implementasi kebijakan untuk meningkatkan efektivitas implementasi yaitu:

a. Pendekatan Struktural. Pendekatan ini ada dua bentuk yaitu pendekatan struktur yang bersifat organis dan pendekatan struktur matrik.

b. Pendekatan Prosedural Manajerial

Perlu dibedakan antara merencanakan perubahan dan merencanakan untuk melakukan perubahan. Dalam hal pertama, implementasi dipandang sebagai semata-mata masalah teknis atau masalah manajerial, disini prosedur-prosedur yang dimaksud termasuk diantaranya yang menyangkut penjadwalan (*scheduling*), perencanaan (*Planning*), dan pengawasan (*Control*). Teknik manajerial yang merupakan perwujudan dari pendekatan ini adalah perencanaan jaringan kerja dan pengawasan (*network planning and control MPC*) yang menyajikan suatu kerangka kerja dimana proyek dapat dilaksanakan dan implementasinya dapat diawasi dengan cara mengidentifikasitugas-tugas dan urutan-urutan logis dimana tugas tersebut dapat dilaksanakan.

c. Pendekatan Keperilakuan

Ada dua bentuk dalam pendekatan ini: *Pertama*, OD (organisasional *development*/pengembangan organisasi). OD adalah suatu proses untuk menimbulkan perubahan-perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi melalui penerapan dalam ilmu-ilmu kepribadian; *Kedua*, bentuk *Managemen By Objectives* (untuk selanjutnya disingkat: MBO). MBO adalah suatu pendekatan yang menggabungkan unsur-unsur yang terdapat dalam pendekatan prosedural/manajerial dengan unsur-unsur yang termuat dalam analisis keperilakuan. Jelasnya MBO berusaha menjembatani antara tujuan yang telah

dirumuskan secara spesifik dengan implementasinya.

d. Pendekatan Politik

Pendekatan politik ini secara fundamental asumsi yang diketengahkan oleh ketiga pendekatan terdahulu khususnya pendekatan perilaku. Dalam pendekatan ini, keberhasilan suatu kebijakan pada akhirnya bergantung pada kesediaan dan kelompok-kelompok yang dominan/berpengaruh. Dalam situasi tertentu distribusi kekuasaan dapat pula menimbulkan kemacetan pada saat implementasi kebijakan walau sebenarnya kebijakan tersebut secara formal telah disahkan.

Menurut Abdul Wahab (1997) memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah sesuatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/ dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

### 3.4 Tahap Implementasi

Tahapan implementasi sebuah kebijakan merupakan tahapan yang krusial, karena tahapan ini menentukan keberhasilan sebuah kebijakan. Tahapan implementasi perlu dipersiapkan dengan baik pada tahap perumusan dan pembuatan kebijakan. Implementasi sebuah kebijakan secara konseptual bisa dikatakan sebagai sebuah proses pengumpulan sumber daya (alam, manusia maupun biaya) dan diikuti dengan penentuan tindakan-tindakan yang harus diambil untuk mencapai tujuan kebijakan. Rangkaian tindakan yang diambil merupakan bentuk transformasi rumusan-rumusan yang diputuskan dalam kebijakan menjadi pola-pola operasional, pada akhirnya menimbulkan perubahan sebagaimana diamanatkan dalam kebijakan yang telah diambil sebelumnya. Hakikat utama implementasi adalah pemahaman atas apa yang harus dilakukan setelah sebuah kebijakan diputuskan.

Tahapan ini tentu saja melibatkan seluruh *stakeholders* yang ada, baik sektor swasta maupun publik secara kelompok maupun individual. Implementasi kebijakan meliputi tiga unsur yakni tindakan yang diambil oleh badan atau lembaga administratif; tindakan yang mencerminkan ketaatan kelompok target serta jejaring sosial politik dan ekonomi yang mempengaruhi tindakan para *stakeholder* tersebut. Interaksi ketiga unsur tersebut pada akhirnya akan menimbulkan dampak baik dampak yang diharapkan maupun dampak yang tidak diharapkan. Hasil akhir implementasi kebijakan paling tidak terwujud dalam beberapa indikator yakni hasil atau *output* yang biasanya terwujud dalam bentuk konkret semisal dokumen, jalan, orang, lembaga; keluaran atau *outcome* yang

biasanya berwujud rumusan target semisal tercapainya pengertian masyarakat atau lembaga; manfaat atau *benefit* yang wujudnya beragam, dampak atau *impact* baik yang diinginkan maupun yang tak diinginkan serta kelompok target baik individu maupun kelompok.

Menurut Nugroho (2004) yang perlu dalam tahap implementasi kebijakan diantaranya: 1). Identifikasi masalah yang harus di intervensi (diteliti), 2) Menegaskan tujuan yang hendak dicapai, 3) Merancang (mendesain) proses implementasi, 4) mencocokkan dengan waktu, biaya/anggaran dan tenaga yang diperlukan, 5) implementor: pejabat atas, pelaksana teknis lapangan, pemangku kepentingan (stakeholders), dan beberapa pihak yang mempengaruhi dan memanfaatkan proses implementasi kebijakan tersebut.

### **3.5 Suasana (*Context*) Implementasi Kebijakan**

Kebijakan publik dibuat dan dilaksanakan dalam suasana atau lingkungan tertentu yang dapat mendukung (*conducive*) atau kurang mendukung terhadap pelaksana kebijakan. Suasana yang mendukung akan memperlancar kebijakan, demikian sebaliknya jika suasananya kurang mendukung.

Ada tiga faktor penting oleh Darwin (1998) yang menciptakan suasana implementasi:

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari aktor-aktor yang terlibat. Suasana kebijakan dilaksanakan di dalam suatu sistem politik tertentu yang melibatkan banyak kepentingan, baik di pusat atau di daerah, baik dilingkungan politisi, birokrat, kekuatan-kekuatan sosial atau bisnis dalam masyarakat. Masing-masing dalam kadar tertentu memiliki kekuasaan dan strategi tersendiri untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan mereka. Pada negara-negara maju dan demokratis, perjuangan kepentingan berlangsung dalam proses perumusan kebijakan. Sedangkan kekuatan-kekuatan politik saling menguji kekuasaan pihak lainnya, melakukan negosiasi dan kompromi sebelum suatu rancangan kebijakan akhirnya diratifikasi. Tetapi pada negara-negara berkembang, terutama yang sistem politiknya otoriter atau setengah otoriter, kelompok-kelompok kepentingan mempunyai akses yang kecil untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Sebaliknya mereka mempunyai peluang yang besar untuk meraih keuntungan dari suatu program publik pada tahap implementasi. Disini mereka berusaha mendekati birokrasi agar diperoleh akses terhadap barang atau jasa yang disediakan melalui pelaksanaan program publik. Keberhasilan suatu program tergantung kepada seberapa jauh perebutan kepentingan demikian tidak mengganggu pencapaian tujuan-tujuan program.

2. Karakteristik lembaga atau rejim. Kebijakan publik dilaksanakan dalam sistem politik tertentu (demokratis atau otoriter), bentuk negara tertentu (republik atau kerajaan, negara kesatuan atau federal), pola hubungan pusat daerah tertentu (sentralistik atau desentralistik), intensitas keterlibatan swasta tertentu (privatisasi), dan sistem ekonomi tertentu (kapitalis atau sosialis). Lembaga pelaksanapun mempunyai karakteristik tertentu (departemen atau koordinatif, besar atau kecil) yang juga bervariasi dalam hal tingkat profesionalisme, misi dan orientasi dan sebagainya. Semuanya ikut mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program publik.
3. Pemenuhan dan daya tanggap. Keberhasilan implementasi program banyak ditentukan oleh daya tanggap (*responsiveness*) dari aparat pelaksana untuk memenuhi kebutuhan publik. Daya tanggap dapat dilihat dari bagaimana aparat pelaksana mau dan mampu memahami tuntutan masyarakat, bersifat lentur (tidak kaku) dalam memahami prosedur dan aturan-aturan formal, mengedepankan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi, peka terhadap ketidakadilan dan ketidakpuasan yang berkembang dimasyarakat, dan dalam setiap langkah dan tindakan berusaha melakukan penyesuaian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat.

### **3.6 Dampak Implementasi Kebijakan**

Pendekatan studi implementasi kebijakan selalu menekankan pada keberhasilan program, dan sangat tergantung pada beberapa faktor (Cook dan Scioli dalam Dolbeare, 1975). Adapun faktor-faktor yang dimaksud adalah tersedianya sumber daya bagi aktivitas program, karakteristik pelaksana program, karakteristik lokasi, karakteristik administrasi dan organisasi serta aspek-aspek temporal seperti aspek waktu dan *service delivery*, selain itu berbagai peristiwa dan kejadian tertentu yang terjadi selama kegiatan program dapat menggagalkan atau merusak kontinuitas karakteristik kegiatan program.

Menurut Meter dan Horn (1975, h. 445), implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti standar kebijakan dan sasaran komunikasi inter organisasi dan aktivitas pengukuhan karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, ekonomi dan politik dan karakter pelaksana. Implementasi yang efektif selalu menuntut adanya sasaran standar program yang jelas, namun demikian kejelasan itu sendiri masih perlu ditunjang dengan pola komunikasi interorganisasi yang jelas sehingga tujuan yang dicapai tersebut dipahami oleh para pelaksana program. Standar dan sasaran tidak dicapai jika hal itu tidak dinyatakan dengan tingkat kejelasan yang memadai sehingga peranan pelaksana memahami apa yang diharapkan dari program.

Implementasi menurut Meter dan Horn (1975, h. 447), menjelaskan bahwa: “Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”.

Implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Berdasarkan pengertian implementasi di atas Meter dan Horn (1975, hh. 462-478) mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi yang disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*, yaitu:

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan;
2. Sumber-sumber kebijakan;
3. Karakteristik badan-badan pelaksana;
4. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik;
5. Sikap para pelaksana; dan
6. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.

Komunikasi dalam dan inter organisasi merupakan proses yang kompleks dan sulit. Dalam menyampaikan pesan ketingkat organisasi di bawahnya maupun organisasi setingkat lainnya, tidak terhindarkan bahwa komunikasi seringkali mengalami penyimpangan. Karakteristik organisasi merupakan faktor krusial yang menentukan keberhasilan suatu program. Ripley (1973) misalnya menyebut struktur birokrasi sebagai karakteristik normal, rutinitas, pola hubungan didalam agen pelaksana yang memiliki baik hubungan potensial maupun faktual dengan apa yang mereka lakukan dalam garis kebijakan, termasuk didalamnya pola pengawasan dan pertanggungjawabannya.

Mazmanian dan Sabatier dikutip Abdul Wahab (1997), mengemukakan bahwa terdapat tiga komponen variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu:

1. Komponen variabel sifat mudahnya masalah dipecahkan yang meliputi ketersediaan teknologi dan teori praktis, keragaman perilaku kelompok sasaran sebagai bagian dari populasi dan derajat perilaku yang diharapkan.

2. Komponen variabel kemampuan peraturan untuk menstrukturkan proses implementasi kebijakan yang meliputi kejelasan dan konsistensi tujuan dan sasaran kebijakan, sumberdaya keuangan, integrasi hirarki dengan dana antara lembaga pelaksana, peraturan keputusan dari agen pelaksana dan aksi formal keluar.
3. Komponen variabel non-peraturan yang meliputi kondisi sosial, ekonomi dan teknologi, perhatian media terhadap masalah dukungan publik, sikap dan sumberdaya, sarana, dukungan kewenangan, komitmen dan kemampuan pejabat pelaksana.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983), ada beberapa kelompok variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu karakteristik dari masalah:

1. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. Di satu pihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah dipecahkan, di pihak lain terdapat masalah-masalah sosial yang relatif sulit dipecahkan, seperti kemiskinan, pengangguran, korupsi, dan sebagainya. Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan memengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan.
2. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran. Suatu program relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya heterogen, maka implementasi program relatif lebih sulit, karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran terhadap program relatif berbeda.
3. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi sebuah program relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar.
4. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif mudah diimplementasikan dari pada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.

Implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh karakteristik kebijakan/undang-undang:

1. Kejelasan isi kebijakan. Ini berarti semakin jelas dan rincinya isi sebuah kebijakan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata.
2. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis dari kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji, walaupun untuk beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi.

3. Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut.
4. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana, kegagalan program sering disebabkan oleh kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antarinstansi yang terlibat dalam implementasi program.
5. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
6. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan
7. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat relatif mendapat dukungan dari pada program yang tidak melibatkan masyarakat.

Variabel lingkungan yang juga berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan:

1. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik relatif mudah menerima program-program pembaruan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian juga, kemajuan teknologi membantu dalam proses keberhasilan implementasi program, karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi modern.
2. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya kebijakan yang bersifat dis-insentif, seperti kenaikan Bahan Bakar Minyak atau kenaikan pajak kurang mendapatkan dukungan publik.
3. Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*), kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat memengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara antara lain:
  - a. Kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan.
  - b. Kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pertanyaan yang ditujukan kepada badan legislatif.
4. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor. Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan

pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.

Selanjutnya Grindle dikutip Abdul Wahab (2011) mengemukakan ada dua komponen yang mempengaruhi implementasi suatu kebijakan: *pertama* faktor isi kebijakan meliputi variabel-variabel pihak yang kepentingannya dipengaruhi jenis manfaat yang bisa diperoleh jangkauan perubahan yang diharapkan, letak pengambil keputusan, pelaksanaan program dan sumber-sumber yang disediakan. *Kedua*, faktor konteks kebijakan meliputi variabel-variabel kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor-aktor yang terlibat dalam kelembagaan dan rejim, ketaatan serta daya tahan.

Menurut Grindle, yang dikutip Wibawa (1994) bahwa Keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yaitu isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Variabel isi kebijakan ini mencakup:

1. Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan.
2. Jenis manfaat yang diterima oleh *target group*.
3. Sejauh mana perubahan diinginkan dari sebuah kebijakan.
4. Apakah letak sebuah program sudah tepat.
5. Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci.
6. Apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup:

1. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.
2. Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa.
3. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Lebih lanjut Meter dan Horn dikutip Wibawa (1994) ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

1. Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan.
2. Sumberdaya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non-human resource*).

3. Hubungan antar Organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain.
4. Karakteristik agen pelaksana, adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, semuanya itu mempengaruhi implementasi program.
5. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variable ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.
6. Disposisi implementor. Disposisi implementor mencakup tiga hal penting, yaitu: respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan dan intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Dalam Teori Rondinelli dan Cheema dikutip Purwanto (2012) ada empat variabel yang dapat memengaruhi kinerja dan dampak program, yaitu: kondisi lingkungan, hubungan antara organisasi, sumberdaya organisasi untuk implementasi program, karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.

Sedangkan Teori Weimer dan Vining (1999, h. 396) ada tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni: logika kebijakan, lingkungan tempat kebijakan dioperasikan, dan kemampuan implementor kebijakan.

1. Logika dari suatu kebijakan. Ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan masuk akal dan mendapat dukungan teoritis.
2. Lingkungan tempat kebijakan tersebut dioperasikan memengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosial, politik, ekonomi, pertahanan keamanan, dan fisik atau geografis.
3. Kemampuan implementor. Keberhasilan suatu kebijakan dapat dipengaruhi oleh tingkat kompetensi dan keterampilan dari implementor kebijakan.

Selanjutnya Hoogerwerf dikutip Tobing (1983), menyatakan ada empat variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan yaitu isi dari kebijakan yang harus dilaksanakan, tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, banyak serta kekurangan sumber-sumber pembantu dan tenaga manusia.

Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik, sering bertentangan dengan yang diharapkan, bahkan menjadikan produk kebijakan sebagai menjadi batu sandungan bagi pembuat

kebijakan sendiri. Itulah sebabnya implementasi kebijakan publik, diperlukan pemahaman yang mendalam tentang studi kebijakan publik, yang menurut Djadja Saefullah dalam prakatanya pada buku Tachjan (2006) bahwa studi kebijakan publik dapat dipahami dari dua perspektif, yakni; Pertama, perspektif politik, bahwa kebijakan publik di dalamnya perumusan, implementasi, maupun evaluasinya pada hakekatnya merupakan pertarungan berbagai kepentingan publik di dalam mengalokasikan dan mengelola sumber daya (*resources*) sesuai dengan visi, harapan dan prioritas yang ingin diwujudkan. Kedua, perspektif administratif, bahwa kebijakan publik merupakan ikhwal berkaitan dengan sistem, prosedur, dan mekanisme, serta kemampuan para pejabat public (*official officers*) di dalam menterjemahkan dan menerapkan kebijakan publik, sehingga visi dan harapan yang diinginkan dicapai dapat diwujudkan di dalam realitas. Memahami kebijakan publik dari kedua perspektif tersebut secara berimbang dan menyeluruh untuk membantu lebih mengerti dan maklum mengapa suatu kebijakan publik tersebut meski telah dirumuskan dengan baik namun dalam implementasinya sulit terwujud.

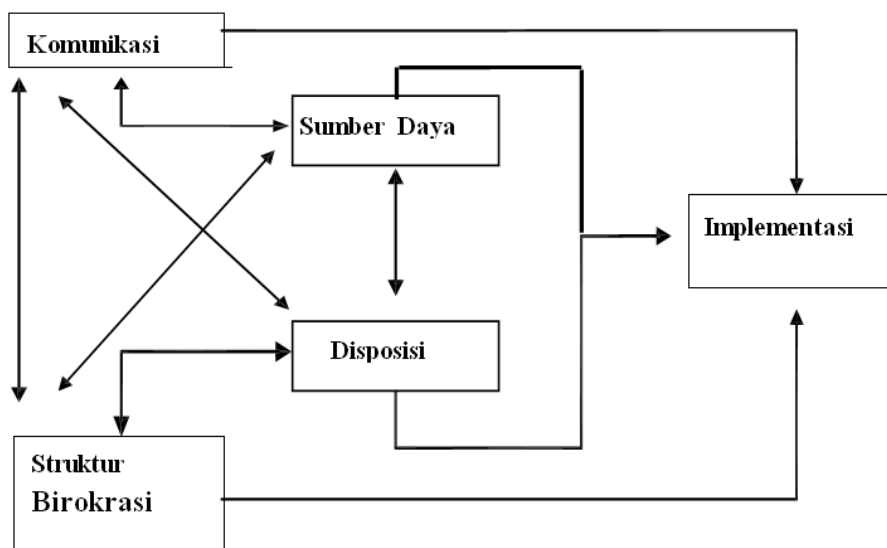
### **3.7 Model Implementasi**

Pemahaman tentang berbagai faktor yang terkait implementasi, dielaborasi beberapa teori implementasi kebijakan dan dijadikan sebagai landasan pijak dalam penelitian ini. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena seringkali masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul dilapangan. Selain itu ancaman utama implementasi adalah konsistensi implementasi.

Model implementasi yang dikembangkan oleh George C. Edwards III (1980, hh.16-20) disebut dengan *Direct and Indirect Impact of Implementation*. Terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan suatu kebijakan, yaitu:

1. Komunikasi;
2. Sumber Daya;
3. Disposisi; dan
4. Struktur Birokrasi.

Proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performans dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari komunikasi, sumber daya politik yang tersedia dan pelaksanaan implementasi kebijakan.



(Sumber: Edward III, 1980)

**Gambar 2.1** Model Direct and Indirect Impact of Implementation

*Pertama*, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan, adalah komunikasi. Menurut Edward III (1980) komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang akan terjadi apabila para pembuat keputusan (*decision maker*) sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan baru dapat berjalan manakala komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau di komunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Agar implementasi menjadi efektif, maka mereka yang tanggung jawabnya adalah untuk mengimplementasikan sebuah keputusan mesti tahu apa yang seharusnya mereka kerjakan. Komando untuk mengimplementasikan kebijakan mesti di transmisikan kepada personalia yang tepat, dan kebijakan ini mesti jelas, akurat dan konsisten. Jika para pembuat keputusan kebijakan ini berkehendak untuk melihat yang diimplementasikan tidak jelas dan bagaimana rinciannya, maka kemungkinan akan timbul kesalahpahaman diantara pembuat kebijakan dan implementornya.

Komunikasi yang tidak cukup memberikan implementor dengan kewenangan ketika mereka mencoba untuk membalik kebijakan umum menjadi

tindakan-tindakan khusus. Kewenangan ini tidak akan perlu dilakukan untuk memajukan tujuan para pembuatan keputusan aslinya. Dengan demikian, perintah-perintah implementasi yang tidak ditransmisikan, yang terdistorsi dalam transmisi, atau yang tidak pasti atau tidak konsisten mendatangkan rintangan-rintangan serius bagi implementasi kebijakan. Sebaliknya, ukuran-ukuran yang terlalu akurat mungkin merintang implementasi dengan perubahan kreativitas dan daya adaptasinya.

*Kedua*, menurut Edward III yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauh mana sumberdaya dapat berjalan dengan baik dan rapi, yaitu staf, informasi, wewenang dan fasilitas.

*Ketiga*, variabel yang mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu kebijakan adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai implementasi suatu kebijakan. Jika implementasi suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak menjadi bias. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi adalah pengangkatan birokrat dan insentif.

*Keempat*, menurut Edward III yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah struktur birokrasi. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat standart operation procedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

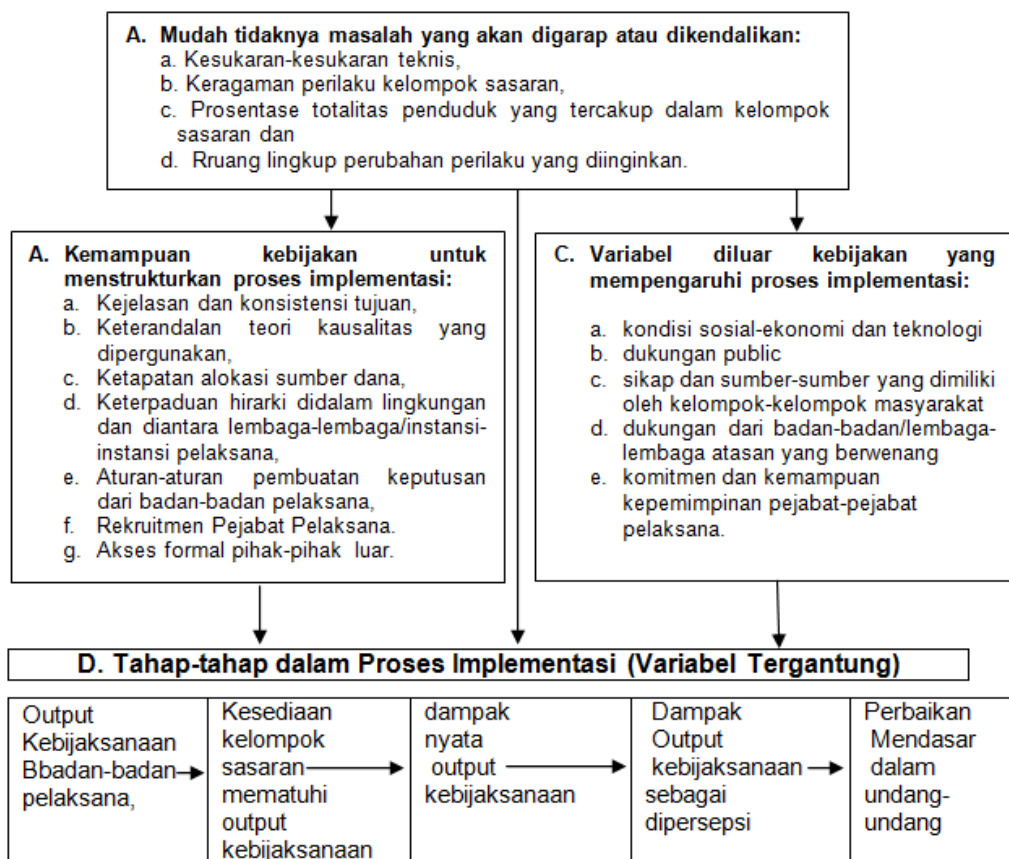
Mengamati model implementasi George C Edwards III, tentang kontens dan konteks kebijakan, bahwa isi/ kontens kebijakan harus disesuaikan dengan konteksnya yakni siapa SDM yang dituju, bagaimana persepsi dan tanggapan yang diberikan dan bagaimana sikap dan tanggapan yang diberikan birokratnya dalam mencapai kesepahaman dalam implementasi kebijakan yang ada sehingga akan mencapai hasil yang maksimal. Tujuan yang hendak dicapai merupakan target akhir dari implementasi, dan persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan

yang efektif adalah bahwa pelaksana keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Model implementasi kebijakan tersebut menggambarkan, bahwa proses implementasi kebijakan dapat dilaksanakan secara efektif bila dipengaruhi oleh beberapa variabel tersebut diatas.

Jika dikaji teori Edward III ini, sifatnya *top down*, hal ini disebabkan karena implementasi kebijakan itu lebih banyak dominan negara dari pada pilar dunia usaha dan masyarakat. Hal ini jika dihubungkan dengan *governance* maka keberhasilan implementasi kebijakan menghendaki adanya dukungan dari tiga pilar secara berimbang, artinya peran dan dominasi negara dikurangi sehingga dunia usaha dan masyarakat dapat berperan secara maksimal.

Selain teori Edward III seperti yang dibahas tersebut, ada beberapa beberapa teori besar terkait implementasi kebijakan seperti Sabatier dikutip Akib (2004), terdapat dua model yang berpacu dalam tahap implementasi kebijakan, yaitu model *top down* dan model *bottom up*. Kedua model ini terdapat pada setiap proses pembuatan kebijakan. Model elit, model proses dan model inkremental dianggap sebagai gambaran pembuatan kebijakan berdasarkan model *top down*. Sedangkan gambaran model *bottom up* dapat dilihat pada model kelompok dan model kelembagaan.

Pada gambar 2.2 dibawah, ketiga kategori tersebut disebut sebagai variabel bebas (*independent variabel*), dibedakan dari tahap-tahap implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (*dependent variabel*). Dalam hubungan ini perlu diingat, bahwa tiap tahap akan berpengaruh terhadap tahap yang lain, misalnya tingkat kesediaan kelompok sasaran untuk mengindahkan atau mematuhi ketentuan-ketentuan yang termuat dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan dari badan-badan (instansi) pelaksanaan berpengaruh terhadap dampak nyata (*actual impact*) keputusan-keputusan tersebut.



Sumber: Sabatier dan Mazmanian, dikutip oleh Abdul Wahab, (1997-82)

**Gambar 2.2** Model Implementasi Kebijakan Menurut Sabatier dan Mazmanian

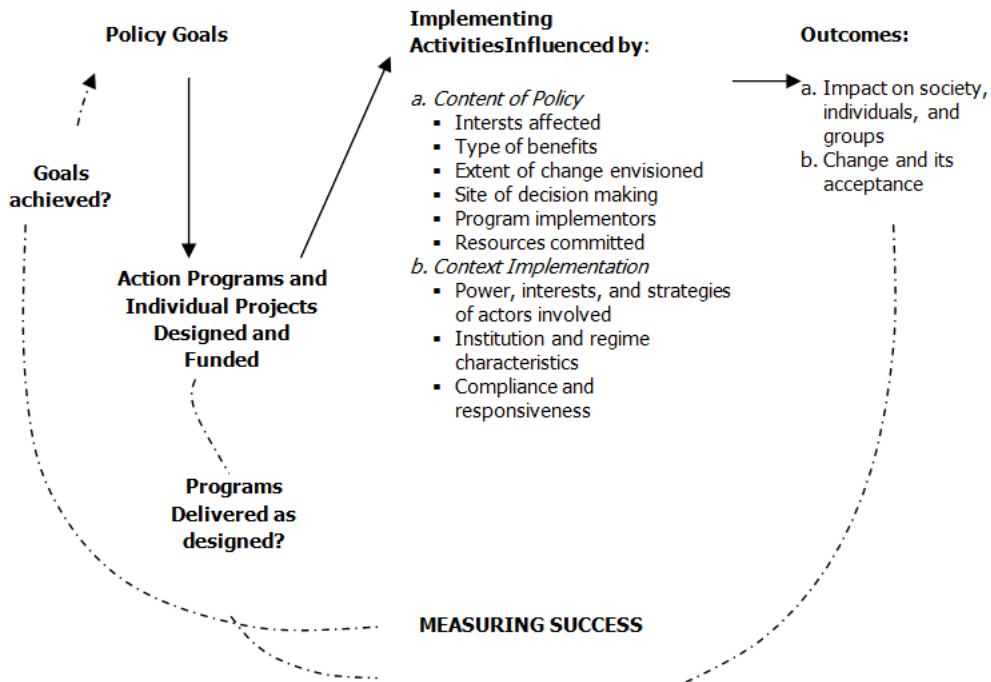
Sabatier dan Mazmanian berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Menurut Sabatier dan Mazmanian dikutip Abdul Wahab (1997), bahwa Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) kategori besar, yaitu 1). Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan, 2). Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya, dan 3). Pengaruh langsung pelbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

Sedangkan Grindle dikutip Akib (2004) memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan

melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

Lebih lanjut Abdul Wahab (2005) bahwa studi implementasi kebijakan publik: 1) berpijak pada dasar hukum yang berlaku (filosof, visi, misi), 2) Secara empiris, diarahkan pada tercapainya tujuan, 3) Instrumen (alat), baik secara teknis maupun non teknis, 4) Administrasi hukum (non-teknis), meliputi: aktor, organisasi, prosedur (teknis), 5) Analisa dampak/ responnya (tidak harus), 6). Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar (UU, dsb), dengan syarat: a) harus memahami dulu substansi kebijakan dan masalah-masalah yang berkaitan dengan implementasi kebijakan yang diteliti; b) memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program/proyek dilakukan atau dirumuskan sebagai respon terhadap kebijakan (kritik), dan analisa terhadap kebijakan (peristiwa, momentum kegiatan-kegiatan) setelah proses pengesahan dan legislasi kebijakan publik; c) usaha-usaha atau upaya untuk mengadministrasikan maupun usaha-usaha (intervensi) untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat atau pada peristiwa-peristiwa tertentu.

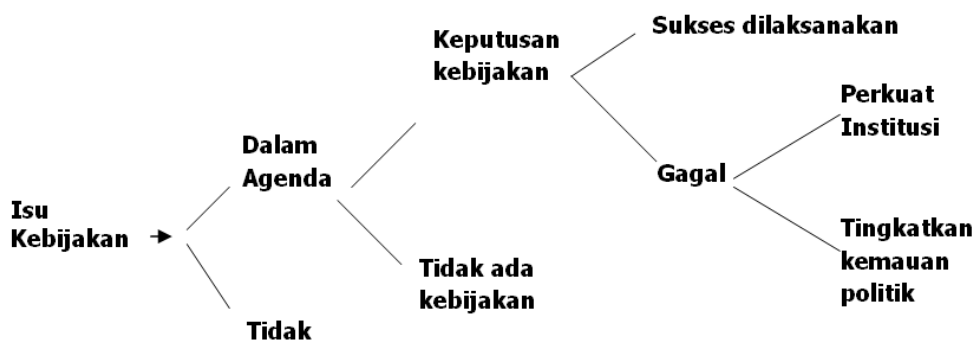
Suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program secara garis besar dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran. Untuk lebih jelasnya lihat gambar 2.3 dibawah ini:



Sumber: Merilee S. Grindle. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey, p. 11)

**Gambar 2.3** Implementation as a Political and Administrative Process

Pada aspek pelaksanaan, terdapat dua model implementasi kebijakan publik yang efektif, yaitu model linier dan model interaktif (Baedhowi 2004, h. 47). Pada model linier, fase pengambilan keputusan merupakan aspek yang terpenting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana.

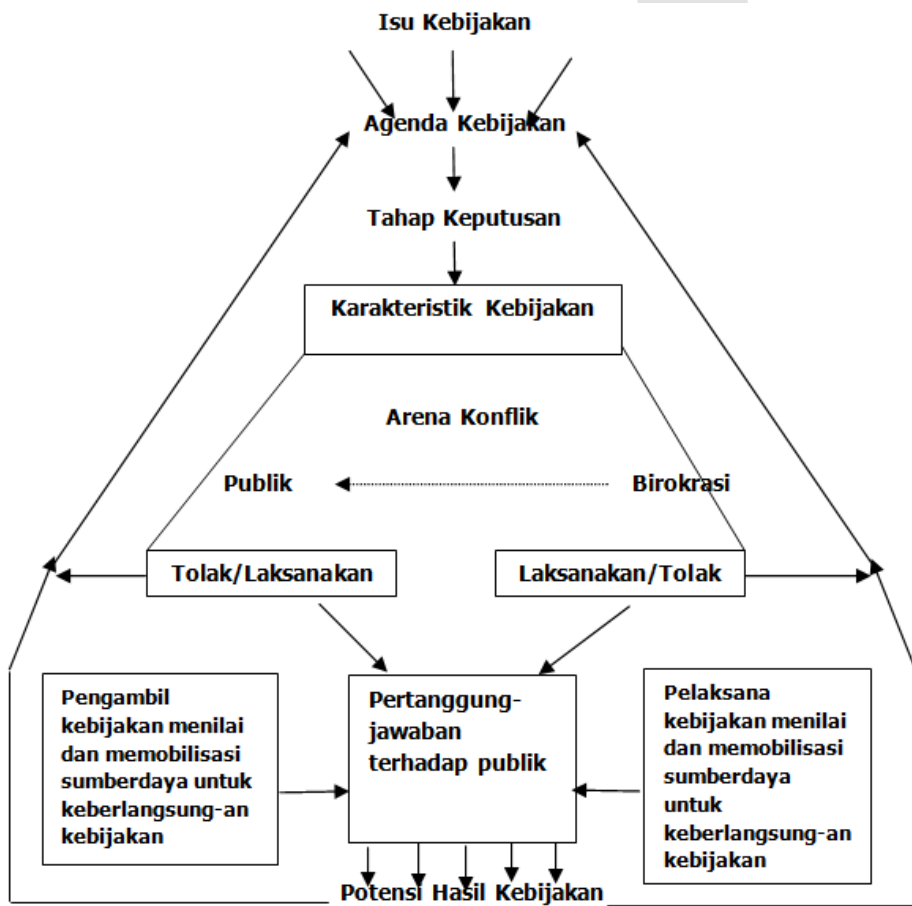


Sumber : Baidhowi 2004, hh. 46-48

**Gambar 2.4** Model Linier Implementasi Kebijakan

Berbeda dengan model linier, model interaktif menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses yang dinamis, karena setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika kebijakan publik dianggap kurang memenuhi harapan *stakeholders*. Ini berarti bahwa berbagai tahap implementasi kebijakan publik akan dianalisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan setiap fase pelaksanaannya diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan.

Persyaratan input sumberdaya merupakan keharusan dalam proses implementasi kebijakan, tetapi hal itu tidak menjamin suatu kebijakan akan dilaksanakan dengan baik. Input sumberdaya dapat digunakan secara optimum jika dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan terjadi interaksi positif dan dinamis antara pengambil kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan pengguna kebijakan (masyarakat) dalam suasana dan lingkungan kondusif.



Sumber: Thomas R. Dye. 1981. *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall International, Inc., Englewood Cliffs, NY.

**Gambar 2.5** Model Interaktif Implementasi Kebijakan

Jika model interaktif implementasi kebijakan di atas disandingkan dengan model implementasi kebijakan yang lain, khususnya model proses politik dan administrasi dari Grindle, terlihat adanya kesamaan dan representasi elemen yang mencirikannya. Tujuan kebijakan, program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai menurut Grindle menunjukkan urgensi fase pengambilan keputusan sebagai fase terpenting dalam model linier implementasi kebijakan. Sementara itu, enam elemen isi kebijakan ditambah dengan tiga elemen konteks implementasi sebagai faktor yang mempengaruhi aktivitas implementasi menurut Grindle mencirikan adanya interaksi antara pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengguna kebijakan dalam model interaktif. Begitu pula istilah model proses politik dan proses administrasi menurut Grindle, selain menunjukkan dominasi cirinya yang cenderung lebih dekat kepada ciri model interaktif implementasi kebijakan, juga menunjukkan kelebihan model tersebut dalam cara yang digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan, beserta output dan *outcomesnya*. (Akib dan Tarigan, 2004)

Selain model implementasi kebijakan di atas Van Meter dan Van Horn mengembangkan Model Proses Implementasi Kebijakan. (Tarigan 2000, hh. 20). Keduanya meneguhkan pendirian bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan dalam bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi. Keduanya mengembangkan tipologi kebijakan menurut: (i) jumlah perubahan yang akan dihasilkan, dan (ii) jangkauan atau ruang lingkup kesepakatan mengenai tujuan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

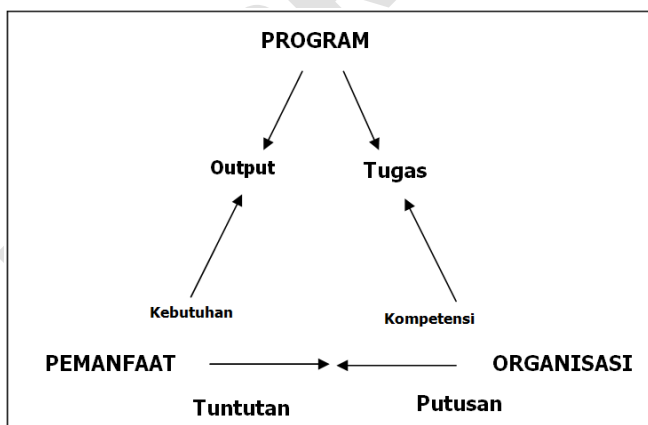
Tanpa mengurangi kredibilitas model proses implementasi kebijakan dari Meter dan Horn terlihat bahwa elemen yang menentukan keberhasilan penerapannya termasuk ke dalam elemen model proses politik dan administrasi menurut Grindle. Kata kunci yakni perubahan, kontrol dan kepatuhan termasuk dalam dimensi isi kebijakan dan konteks implementasi kebijakan. Demikian pula dengan tipologi kebijakan yang dibuat oleh keduanya termasuk dalam elemen isi kebijakan dan konteks implementasi menurut Grindle. Tipologi jumlah perubahan yang dihasilkan termasuk dalam elemen isi kebijakan dan tipologi ruang lingkup kesepakatan termasuk dalam konteks implementasi.

Sejalan dengan pendapat di atas, Korten (Tarigan 2000, h. 19) membuat Model Kesesuaian implementasi kebijakan atau program dengan memakai pendekatan proses pembelajaran. Model ini berintikan kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yaitu program itu sendiri, pelaksanaan program dan kelompok sasaran program.

Korten menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. *Pertama*, kesesuaian

antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). **Kedua**, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. **Ketiga**, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh *output* program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten, dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan, kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika *output* program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran jelas outputnya tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan *output* program dengan tepat. Atau, jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran maka kelompok sasaran tidak mendapatkan *output* program. Oleh karena itu, kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.



Sumber: Dikutip dari David C. Korten (1988)

**Gambar 2.6** Model Kesesuaian

Model kesesuaian implementasi kebijakan yang diperkenalkan oleh Korten memperkaya model implementasi kebijakan yang lain. Hal ini dapat dipahami dari kata kunci kesesuaian yang digunakan. Meskipun demikian, elemen yang disesuaikan satu sama lain program, pemanfaat dan organisasi juga sudah termasuk baik dalam dimensi isi kebijakan (program) dan dimensi konteks implementasi (organisasi) maupun dalam *outcomes* (pemanfaat) pada model proses politik dan administrasi dari Grindle.

**UB PRESS**

# BAB IV

## KRITERIA PENGUKURAN DAN ARAH KEBIJAKAN PENDIDIKAN: KASUS PENDIDIKAN MENENGAH

### 4.1 Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan Pendidikan.

Tolok ukur keberhasilan kebijakan pendidikan adalah pada implementasinya. Rumusan kebijakan dibuat, bukan sekedar agar mandek sebagai rumusan, melainkan harus secara fungsional dilaksanakan. Sebaik apapun rumusan kebijakan, jika tidak diimplementasikan, tidak dirasakan gunanya. Sebaliknya, sesederhana apa pun rumusan kebijaksanaan, jika sudah diimplementasikan, lebih berguna, apa pun dan seberapa pun gunanya.

Bukan berarti suatu rumusan kebijakan yang baik tidak penting. Baiknya rumusan kebijakan justru lebih lanjut dapat mendukung mudahnya implementasi kebijakan. Oleh karena itu antara perumusan kebijakan dengan pelaksanaan kebijakan bagaikan dua sisi mata uang yang sama-sama pentingnya. Ia tidak meniadakan di antara salah satunya. Implementasi kebijakan harus dilakukan, karena problema-problema yang dirumuskan dalam rumusan kebijakan menuntut pemecahan melalui tindakan, dan tidak sekedar pemecahan secara konseptual, rumusan pemecahan problema tersebut dilakukan pada saat formulasi kebijakan, maka ia menuntut dipecahkan senyatanya melalui implementasi.

Diketahui secara jelas melalui implementasi, apakah suatu rumusan alternatif pemecahan masalah tersebut, betul-betul sesuai dengan masalahnya ataukah tidak. Diketahui melalui implementasi juga, apakah setelah ditetapkannya alternatif pemecahan masalah yang dirumuskan, menimbulkan masalah baru ataukah tidak. Pendek kata, implementasi bisa menjadi tolok ukur tepat tidaknya, akurat tidaknya, relevan tidaknya dan realistis tidaknya suatu rumusan kebijakan. (Imron, 2012).

Selain itu, menurut Fatah (2012, hh. 234-235) bahwa kriteria-kriteria implementasi/evaluasi kebijakan pendidikan, adalah sebagai berikut:

- a. Efektivitas (*effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan.
- b. Efisiensi (*eficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan efektivitas tertentu. Efisiensi merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi adalah hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produksi atau layanan.
- c. Kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.
- d. Pemerataan (*equity*) erat hubungannya dengan rasionalitas legal dan sosial dan merujuk pada distribusi akibat usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usahanya didistribusikan secara adil.
- e. Responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas penting karena analisis dapat memuaskan semua kriteria lainnya: efektivitas, efisiensi, kecukupan pemerataan dianggap masih gagal jika belum menanggapi (responsif) terhadap kebutuhan aktual dari suatu kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.
- f. Ketepatan (*appropriateness*) erat berhubungan dengan rasionalitas substantif karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu, tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut.

Menurut Grindle (1980, h. 10) dan Quade (1984, h. 310), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik.

Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin (1986, h. 12) didasarkan pada tiga aspek, yaitu: "(1) tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam undang-undang, (2) adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta (3) pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah".

Sedangkan menurut Goggin *et al.* (1990, hh. 20-21, 31-40): proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel: (1) dorongan dan paksaan pada tingkat federal, (2) kapasitas pusat/negara, dan (3) dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah. Variabel dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah maka semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya.

Untuk mengukur kekuatan isi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui: 1). Besarnya dana yang dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan maka semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan dan 2). Bentuk kebijakan yang memuat antara lain, kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar.

Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pusat atau kapasitas organisasi dapat dilihat melalui seberapa jauh organisasi pelaksana kebijakan mampu memanfaatkan wewenang yang dimiliki, bagaimana hubungannya dengan struktur birokrasi yang ada dan bagaimana mengkoordinasikan berbagai sumberdaya yang tersedia dalam organisasi dan dalam masyarakat.

Model kesesuaian implementasi kebijakan atau program dari Korten juga relevan digunakan (lihat kembali Gambar 2.6 diatas) sebagai kriteria pengukuran implementasi kebijakan. Dengan kata lain, keefektifan kebijakan atau program menurut Korten tergantung pada tingkat kesesuaian antara program dengan

pemanfaat, kesesuaian program dengan organisasi pelaksana dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana.

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Hal ini sesuai dengan pendapat Meter dan Horn bahwa terdapat variabel bebas yang saling berkaitan sekaligus menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja. Variabel yang dimaksud oleh keduanya meliputi: ukuran dan tujuan kebijakan, sumber kebijakan, ciri atau sifat badan/instansi pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan, sikap para pelaksana, dan lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Menurut Quade (1984, h. 310), dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Dari transaksi tersebut diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya.

Lebih lanjut Quade (1984) memberikan gambaran bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam analisis implementasi kebijakan publik, yaitu: (1) Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan; (2) Kelompok target, yaitu subyek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subyek yang harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya; (3) Organisasi yang melaksanakan, yaitu biasanya berupa unit birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan; dan (4) Faktor lingkungan, yaitu elemen dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Sebagai komparasi dapat dipahami pemikiran Mazmanian dan Sabatier di kutip Abdul Wahab (1997) yang mengembangkan kerangka kerja analisis implementasi. Menurutnya, peran penting analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel yang dimaksud oleh Mazmanian dan Sabatier diklasifikasikan ke dalam tiga kategori umum, yaitu: (1) mudah atau sulitnya dikendalikan masalah yang digarap; (2) kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasinya; dan (3) pengaruh langsung variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam kebijakan. Ketiga variabel ini disebut variabel bebas yang dibedakan dengan tahap implementasi yang harus dilalui sebagai variabel terikat.

Variabel mudah atau sulitnya suatu masalah dikendalikan mencakup: kesukaran teknis, keragaman perilaku kelompok sasaran, persentase kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk, dan ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan. Variabel kemampuan kebijakan untuk mensistematisasikan proses implementasi yang mencakup: kejelasan dan konsistensi tujuan, ketepatan alokasi sumber daya, keterpaduan hirarki dalam dan di antara lembaga pelaksana, aturan keputusan dari badan pelaksana, rekrutmen pejabat pelaksana, dan akses formal pihak luar. Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang mencakup: kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok, dukungan dari pejabat atasan, dan komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana (Keban 2007, h. 16).

Sedangkan variabel terikat yang ditunjukkan melalui tahapan dalam proses implementasi yang mencakup: *output* kebijakan badan pelaksana, kesediaan kelompok sasaran mematuhi *output* kebijakan, dampak nyata *output* kebijakan, dampak *output* kebijakan sebagaimana yang dipersepsikan, dan perbaikan.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pendidikan di Indonesia, oleh Wahab, (2003) diantaranya sebagai berikut:

1. Mentalitas Birokrat Pengelolaan pendidikan tidak akan lebih produktif manakala pimpinan lebih menunjukkan tampilan birokratis, dibandingkan dengan tampilan profesional. Penampilan birokratis cenderung mengatasi persoalan pendidikan lebih bersifat administratif dan birokratis, daripada pendekatan yang bernuansa akademik-profesional dan humanistik. Tentu saja untuk beberapa hal masih juga diperlukan pendekatan administratif.
2. Politisasi Birokrasi Pendidikan. Dampak negatif otonomi pendidikan memungkinkan terjadinya pembinaan karier tanpa batas, sehingga siapapun dapat mengelola birokrasi pendidikan. Jika birokrasi pendidikan dikelola dengan cara dan pendekatan seperti ini, maka pengembangan pendidikan tidak akan pernah menunjukkan kinerja yang membanggakan dan memuaskan semua *stakeholder*.
3. Penghargaan terhadap Profesi Pendidikan. Profesi pendidikan tidak akan pernah menggairahkan, selama penghargaan yang diberikan masih belum menjanjikan dan memberikan prestisius bagi siapapun yang terlibat dalam proses pendidikan. Oleh karena itu, baik secara material maupun non-material, perlu terus diupayakan peningkatan penghargaan bagi profesi pendidikan.
4. Profesionalisme Tenaga Kependidikan. Mayoritas tenaga kependidikan belum menunjukkan keprofesionalan yang membanggakan. Tidaklah dapat dipungkiri

bahwa kebijakan pendidikan belum dapat diwujudkan secara optimal, karena mayoritas tenaga kependidikan masih menunjukkan tingkat kualifikasi dan kompetensi masih berada di bawah kualifikasi dan kompetensi minimal.

5. Kepedulian Masyarakat Bisnis dan Industri. Implementasi kebijakan pendidikan nampaknya tak bisa lepas dari kepedulian masyarakat bisnis dan industri yang masih rendah terhadap penyelenggaraan pendidikan. Publik belum sepenuhnya menunjukkan dukungannya, baik berupa dukungan material yang memadai, maupun menyiapkan *space* untuk tempat melakukan praktek, atau mengirimkan tenaga ahlinya ke tempat pendidikan.

Diskursus teoritik tersebut terkait implementasi kebijakan pendidikan dapat saja bersifat *top down*, kalau implementasi kebijakan itu menjadi tanggung jawab birokrasi pendidikan tanpa melibatkan aktor masyarakat dan dunia usaha. Namun dalam sisi yang lain bisa bersifat *bottom up*, dimana implementasi kebijakan bersinergi dengan aktor masyarakat dan dunia usaha yang berlangsung dalam perspektif *governance*.

## 4.2 Arah Kebijakan Pendidikan

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

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 profesional;
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 perlindungan 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

Jalal, et al. (2001) mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan di Indonesia, tidak terlepas dari sejumlah faktor diantaranya:

1. Pemberdayaan Lembaga Pendidikan

Kebijakan pendidikan nasional pada semua jenjang baik kini maupun ke depan terutama telah diarahkan kepada pemberdayaan lembaga pendidikan, sehingga memiliki otonomi yang tinggi dalam menghadapi setiap persoalan yang dihadapi. Pemberdayaan lembaga pendidikan ini lebih didasarkan pada pemberian *trust* kepada lembaga untuk mengelola dirinya sendiri secara bertanggung jawab.

2. Desentralisasi Pendidikan

Keragaman yang dimiliki oleh lembaga pendidikan baik dilihat dari jenis dan jenjangnya tidaklah relevan lagi jika semua pengelolaan pendidikan disentralkan, sebagaimana pada era-era sebelumnya. Desentralisasi pendidikan diharapkan dapat mewujudkan setiap program dan pelaksanaannya sesuai dengan kondisi masing-masing, sehingga dapat dijamin efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pendidikan.

3. Akuntabilitas Pendidikan

Institusi dan sumber daya pendidikan dalam menunjukkan kegiatannya sering kali lepas dari tanggung jawabnya. Untuk dapat lebih dipertanggungjawabkan kepada publik, maka setiap institusi seharusnya mampu menunjukkan kinerjanya sebagaimana amanat yang telah diberikan. Kegiatan pendidikan

tidak hanya menghabiskan biaya yang telah disepakati, namun sejauh mana dapat diwujudkan dalam kegiatan yang tepat dan bermakna.

#### 4. Relevansi Pendidikan

Program pendidikan dan kurikulum telah dilakukan perbaikan secara terus menerus yang diharapkan dapat menyiapkan lulusan memiliki kesiapan dalam menghadapi tantangan pada zamannya. Namun lepas dari itu tetap berbagai kegiatan yang diciptakan perlu diarahkan juga untuk membekali peserta didik dalam menghadapi kebutuhan dalam hidupnya.

#### 5. Pemberdayaan Masyarakat

Masyarakat merupakan *stakeholder* utama dalam proses pendidikan. Di samping pemerintah memenuhi tanggung jawabnya untuk mendukung terjadinya proses pendidikan, masyarakat perlu diberdayakan untuk berpartisipasi, baik secara finansial maupun *substantive*, sehingga publik ikut memiliki tanggung jawab dalam mengawal proses pendidikan yang ada di sekitarnya.

### 4.2.1 Arah Kebijakan Pendidikan Menengah

Untuk mewujudkan kebijakan pendidikan nasional, ada beberapa strategi yang harus dilakukan. Beberapa strategi itu menurut Tilaar (1998) adalah :

*"Pertama*, demokratisasi pendidikan, upaya dapat dilakukan dengan mengadakan perluasan dan pemerataan kesempatan untuk memperoleh pendidikan, mewujudkan pendidikan untuk semua, memungkinkan terjadinya pemberdayaan dan pendayagunaan institusi masyarakat, memberikan perhatian tersendiri terhadap kelompok khusus, dan mengupayakan pendirian unit pendidikan. *Kedua*, meningkatkan kualitas pendidikan pada semua jenjang yang diwujudkan dengan melakukan pembaharuan kurikulum pada semua jenjang, meningkatkan profesionalisme tenaga kependidikan, meningkatkan kualitas proses dan evaluasi pendidikan, meningkatkan peran supervisi pendidikan, dan meningkatkan kualitas penelitian. *Ketiga*, meningkatkan relevansi pendidikan yang dapat dimanifestasikan dengan pengembangan kecakapan dasar, menata program sesuai dengan kepentingan kelanjutan studi dan memasuki dunia kerja, menciptakan proses pendidikan yang manusiawi, dan membangun iklim pendidikan yang inklusif. Terakhir, meningkatkan efektivitas dan efisiensi pendidikan yang dapat diwujudkan dengan penegakan manajemen berbasis sekolah dan pendidikan berbasis masyarakat, penegakkan otonomi dan akuntabilitas perguruan tinggi, penerapan dalam pendanaan pendidikan yang berbasis kinerja, dan

pemantapan keberadaan dan fungsi akreditasi lembaga pendidikan semua jenjang, dan mengupayakan debirokratisasi pendidikan”.

Strategi umum yang menjadi landasan dalam membuat arah kebijakan pendidikan menengah 2010-2014 melalui berbagai kegiatan:

1. Peningkatan Kualifikasi dan Kesejahteraan Pendidik Dikmen

Undang-Undang RI Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen menempatkan guru sebagai profesi. Guru harus memenuhi kualifikasi pendidikan minimal S-1/D-4 dan bersertifikat pendidik. Pemerintah harus menyelesaikan peningkatan kualifikasi dan sertifikasi pendidik selambat-lambatnya pada akhir tahun 2014. Selain itu, langkah ini dilakukan untuk memastikan regenerasi guru yang berkompeten mengingat dalam kurun waktu lima tahun ke depan diperkirakan sekitar 700 ribu guru akan pensiun. Untuk mencapai target tersebut, pada tahun 2010-2014 Ditjen Pendidikan Menengah Kemdikbud akan mempertahankan kebijakan-kebijakan peningkatan kualifikasi dan kesejahteraan guru pendidikan menengah, antara lain: (1) Pengembangan sistem rekrutmen guru Dikmen dengan pemberian beasiswa ikatan dinas pandu bakat; (2) Peningkatan sistem rekrutmen guru Dikmen berkualifikasi S-1/D-4 yang berkompeten; (3) Pemberian beasiswa untuk meningkatkan kualifikasi guru Dikmen menjadi S-1/D-4; (4) Peningkatan pemberian kesejahteraan pendidik Dikmen sesuai dengan peraturan perundangan.

2. Pemberdayaan Kepala Sekolah dan Pengawas Sekolah Dikmen

Selain tenaga pendidik, kepala sekolah dan pengawas sekolah memegang peranan penting dalam meningkatkan mutu pendidikan menengah dan akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan di satuan pendidikan menengah. Permasalahan yang dihadapi kepala sekolah adalah lemahnya kompetensi manajerial, sedangkan yang dihadapi pengawas sekolah adalah lemahnya kompetensi kepengawasan. Permasalahan kepala sekolah menengah diawali dan sistem rekrutmen yang belum baik, pergantian kepala sekolah menurut kemauan kepala daerah. Sementara kelemahan pengawas sampai saat ini belum semua daerah ada pengawas bidang studi dan atau mata pelajaran.

Pemberdayaan kepala sekolah dan pengawas sekolah dilakukan antara lain melalui kebijakan-kebijakan sebagai berikut : 1) Pemberian beasiswa S-1 dan S-2 bagi kepala sekolah dan pengawas sekolah; 2) Penyiapan sistem rekrutmen kepala sekolah dan pengawas sekolah pendidikan menengah; 3) Peningkatan pemberian kesejahteraan kepala sekolah dan pengawas pendidikan menengah sesuai dengan peraturan perundangan;

3. Penerapan Pendidikan Akhlak Mulia dan Karakter Bangsa

Penguatan karakter peserta didik sejak dini akan membuat peserta didik tidak

hanya cerdas, tapi juga tangguh dan memiliki sikap-sikap baik sebagai modal untuk kehidupan. Karakter peserta didik yang baik dan kuat akan membentuk karakter dan jati diri bangsa yang kuat agar dapat bersaing di pentas global. Kebijakan untuk menanggulangi berbagai masalah yang dihadapi peserta didik kelas menengah yang menyangkut moral adalah sebagai berikut :

- a. Menanamkan pendidikan moral yang mengintegrasikan muatan agama, budi pekerti, kebanggaan warga negara, peduli kebersihan, peduli lingkungan, dan peduli ketertiban dalam penyelenggaraan pendidikan;
  - b. Mengembangkan kurikulum pendidikan yang memberikan muatan *soft skills* yang meningkatkan akhlak mulia dan menumbuhkan karakter berbangsa dan bernegara;
  - c. Menumbuhkan budaya peduli kebersihan, peduli lingkungan, dan peduli ketertiban melalui pembelajaran aktif di lapangan;
  - d. Memperkuat pendidikan kependuan/kepramukaan dan keolahragaan;
  - e. Penilaian prestasi keteladanan peserta didik yang mempertimbangkan aspek akhlak mulia dan karakter berbangsa dan bernegara.
4. Pengembangan Pendidikan Kewirausahaan

Pengembangan Ekonomi Kreatif (PEK) tahun 2010-2014 bercirikan pengembangan kegiatan ekonomi berdasarkan pada kreativitas, keterampilan, dan bakat individu untuk menciptakan daya kreasi dan daya cipta individu yang bernilai ekonomis dan berpengaruh pada kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Pengembangan metodologi pendidikan kewirausahaan ini dilakukan melalui kebijakan-kebijakan sebagai berikut:

- a. Melakukan kajian dan penyempurnaan kurikulum pendidikan dan pelatihan agar lebih berorientasi pada pembentukan kreativitas dan kewirausahaan peserta didik sedini mungkin;
- b. Meningkatkan kualitas pendidikan menengah yang mendukung penciptaan kreativitas dan kewirausahaan pada peserta didik sedini mungkin;
- c. Pengajaran kewirausahaan yang tidak hanya mengajarkan teori semata, tapi lebih penting praktek langsung di lapangan;
- d. Menciptakan akses pertukaran informasi dan pengetahuan ekonomi kreatif antar penyelenggara pendidikan menengah;
- e. Peningkatan jumlah dan perbaikan kualitas lembaga pendidikan menengah yang mendukung penciptaan insan kreatif dalam pengembangan ekonomi kreatif;
- f. Menciptakan keterhubungan dan keterpaduan antara lulusan pendidikan tinggi dan SMK yang terkait dengan kebutuhan pengembangan ekonomi kreatif;

- g. Mendorong para wirausahawan sukses untuk berbagi pengalaman dan keahlian di institusi pendidikan menengah dalam pengembangan ekonomi kreatif;
  - h. Fasilitasi pengembangan jejaring dan mendorong kerja sama antar insan kreatif Indonesia di dalam dan luar negeri.
5. Peningkatan Kualitas dan Kapasitas Sarana dan Prasarana
- Sarana dan prasarana secara besar-besaran adalah upaya terobosan yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan akses pendidikan menengah. Prasarana yang dibangun pemerintah adalah Unit Sekolah Baru (USB), Ruang Kelas Baru (RKB), perpustakaan, dan laboratorium serta gedung sekolah menengah sesuai Standar Nasional Pendidikan.
- Kebijakan dilakukan dalam rangka peningkatan kualitas dan kapasitas sarana dan prasarana adalah sebagai berikut: 1) Penuntasan rehabilitasi gedung sekolah menengah yang rusak; 2) Pengadaan laboratorium, perpustakaan, dan workshop; 3) Pembangunan ruang kelas baru dan unit sekolah baru; 4) Pembangunan sarana dan prasarana sekolah menengah.
6. Penyediaan Buku Teks Pelajaran
- Dalam rangka meningkatkan jumlah terbitan buku dan mendorong kreativitas serta motivasi penulis, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemdikbud) akan meneruskan program pembelian hak cipta buku teks pelajaran yang mendukung program buku teks pelajaran. Penyediaan buku teks pelajaran yang bermutu, mudah diperoleh, dengan harga yang terjangkau serta meniadakan monopoli penulisan, penggandaan, penerbitan dan pendistribusian buku telah diatur melalui Permendiknas Nomor 2 tahun 2008 tentang Buku. Pada tahun 2010-2014, penyediaan buku teks pelajaran dilakukan antara lain melalui kebijakan-kebijakan sebagai berikut: 1) Penyediaan subsidi biaya buku kepada peserta didik yang menggunakan buku yang hak ciptanya telah dibeli oleh Kemdikbud; 2) Mempermudah akses bagi satuan pendidikan untuk mengunduh buku sekolah elektronik yang telah dibeli hak ciptanya oleh Kemdikbud; 3) Mengevaluasi sistem penilaian buku-buku yang dibeli hak ciptanya oleh Kemdikbud untuk meningkatkan penggunaan buku-buku teks tersebut; 4) Mendorong satuan pendidikan untuk memanfaatkan buku teks yang hak ciptanya sudah dibeli oleh Kemdikbud.
7. Penguatan dan Optimalisasi Pemanfaatan TIK
- Pendayagunaan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) diyakini dapat menunjang upaya peningkatan dan pemerataan akses pendidikan, peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing pendidikan menengah. Selain itu, pemanfaatan TIK akan meningkatkan akuntabilitas dan citra publik terhadap pendidikan

menengah. Penerapan TIK untuk pendidikan menengah dapat memperluas keterjangkauan pendidikan sekaligus penguatan tata kelola.

Kebutuhan penguasaan dan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam rangka menghadapi tuntutan global berdampak pada semakin meningkatnya peranan TIK dalam berbagai aspek kehidupan, termasuk dalam bidang pendidikan, meningkatnya kebutuhan untuk berbagi informasi dan pengetahuan dengan memanfaatkan TIK, serta perkembangan internet yang menghilangkan batas wilayah dan waktu untuk melakukan komunikasi dan akses terhadap informasi. Kondisi di atas menuntut diberlakukannya kebijakan di bidang TIK.

Namun, masih ada kesenjangan literasi TIK antar wilayah di satu sisi dan perkembangan internet yang juga membawa dampak negatif terhadap nilai dan norma masyarakat. Selain itu, memberikan peluang munculnya plagiatisme dan pelanggaran hak kekayaan intelektual di sisi lainnya mengharuskan integrasi penggunaan TIK dalam pembelajaran yang mendidik. Pada tahun 2010-2014, penguatan pemanfaatan TIK untuk e-pembelajaran, e-manajemen dan e-layanan dilakukan antara lain melalui kebijakan- kebijakan sebagai berikut :

- 1) Penyediaan sarana dan prasarana TIK serta muatan pembelajaran berbasis TIK untuk penguatan dan perluasan e-pembelajaran pada jenjang pendidikan menengah;
- 2) Pengembangan e-manajemen, e-laporan, dan e-layanan untuk meningkatkan efektivitas tata kelola dan layanan publik;
- 3) Pengembangan sistem pengelolaan pengetahuan untuk mempermudah dalam berbagi informasi dan pengetahuan antar peserta didik dan tenaga pendidik;
- 4) Pengembangan pusat sumber belajar berbasis TIK pada pendidikan menengah;
- 5) Peningkatan kemampuan SDM untuk mendukung pendayagunaan TIK di pusat dan daerah.

#### 8. Penguatan Sistem Evaluasi Pendidikan

Meningkatnya partisipasi pendidikan menengah belum sepenuhnya diikuti dengan sistem evaluasi pendidikan yang terpercaya. Salah satu indikatornya adalah belum digunakannya hasil Ujian Nasional (UN) pendidikan menengah untuk melanjutkan ke pendidikan tinggi. Belum digunakannya hasil UN diakibatkan oleh adanya penyimpangan dalam pelaksanaan UN, substansi UN belum mengukur pencapaian hasil belajar peserta didik yang sebenarnya, dan belum terpadunya hasil UN dengan ujian masuk perguruan tinggi. Dampak intervensi kebijakan pada tahun 2011.

Kebijakan yang perlu ditempuh untuk penguatan sistem evaluasi pendidikan adalah. 1) Penyempurnaan sistem pengujian dan penilaian pendidikan menengah, termasuk penjaminan keterpaduan pengujian dan penilaian pendidikan antar jenjang pendidikan; 2) Penguatan sistem akreditasi satuan/program pendidikan menengah; 3) Penguatan sistem sertifikasi kompetensi lulusan; 4) Intervensi kebijakan perlu diteruskan untuk meningkatkan mutu pendidikan pada daerah-daerah yang nilai UN-nya rendah (berdasar pemetaan hasil UN).

#### 9. Penguatan Kemitraan Strategis dengan Dunia Usaha dan Industri

Hasil pendidikan menengah harus mampu memenuhi kebutuhan dunia usaha dan dunia industri dalam rangka penyelarasan pendidikan dengan kebutuhan dunia usaha dan dunia industri. Kebutuhan tersebut memiliki sejumlah parameter yang secara tepat disesuaikan dengan pasokan lulusan layanan pendidikan, seperti jumlah, kompetensi dan lokasi. Ditjen Dikmen diharapkan mampu membangun kemitraan dengan dunia usaha dan industri dan menciptakan serta menjaga sistem standardisasi penyelenggaraan pendidikan.

Kontribusi dunia usaha dan dunia industri dalam pengembangan pendidikan masih rendah. Hal ini terjadi karena belum adanya pola kemitraan pendidikan dengan dunia usaha dan dunia industri, serta organisasi masyarakat. Sementara itu, pendidikan tidak dapat berdiri sendiri lepas dan keterkaitannya dengan dunia usaha dan dunia industri, baik proses pendidikannya maupun peserta didiknya. Program kemitraan ini penting, khususnya bagi peserta didik SMK, agar output produk dan lulusannya dapat terserap pasar tenaga kerja.

Untuk mengembangkan kemitraan dunia pendidikan dengan dunia usaha dan industri, perlu dilakukan beberapa kebijakan antara lain sebagai berikut:

- 1) Pembentukan sistem yang mengatur kemitraan sinergis dengan dunia usaha dan dunia industri untuk peningkatan relevansi lulusan dengan kebutuhan dunia usaha dan industri;
- 2) Optimalisasi pemanfaatan dana *Corporate Social Responsibility* (CSR) untuk bidang pendidikan;
- 3) Membangun mekanisme kemitraan antara pemerintah, lembaga pendidikan, dan pelatihan dengan pelaku usaha untuk mengembangkan pendidikan dan pelatihan berkualitas;
- 4) Mendorong pihak swasta untuk membangun lembaga pendidikan dan pelatihan khususnya yang terkait dengan kebutuhan sumberdaya manusia;
- 5) Pemanfaatan potensi yang ada di masyarakat, dunia usaha, dan dunia industri untuk peningkatan kualitas pendidikan;
- 6) Menyelaraskan rencana pengembangan layanan pendidikan menengah dengan rencana pengembangan industri, rencana pengembangan wilayah, rencana

investasi;

- 7) Mengembangkan sinergitas antar kementerian dan lembaga yang terkait dengan pasokan dan serapan tenaga kerja;
- 8) Membangun lembaga pendidikan dan pelatihan yang terkait dengan pengembangan ekonomi di daerah yang berpotensi untuk dikembangkan sebagai kluster industri.

#### **4.2.2 Esensi dan Karakteristik Pendidikan**

Peningkatan kualitas penyelenggaraan sistem pendidikan dasar dimasa depan memerlukan berbagai input pandangan, antara lain: gagasan tentang pendidikan dasar masa depan. Sehubungan dengan pendidikan dasar masa depan tersebut, Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui UNESCO telah membentuk sebuah Komisi Internasional tentang Pendidikan untuk Abad XXI (*The International Commission on Education for the Twenty-First Century*), yang diketuai oleh Jacques Delors. Komisi melaporkan hasil karyanya dengan judul *Learning: The Treasure Within* (1996) Komisi memusatkan pembahasannya pada satu pertanyaan pokok dan menyeluruh, yaitu jenis pendidikan apakah yang diperlukan untuk masyarakat masa depan. Rekomendasi dan gagasan komisi tersebut tentang pendidikan masa depan, khususnya pendidikan dasar merupakan salah satu input yang dapat dijadikan pertimbangan dalam peningkatan kualitas pendidikan dasar di Indonesia.

Komisi Pendidikan untuk Abad ke 21 melihat bahwa pendidikan dasar masa depan merupakan sebuah “paspor” untuk hidup. Pendidikan awal untuk setiap anak (formal atau non-formal) pada prinsipnya berlangsung dari usia sekitar 3 (tiga) tahun sampai dengan sekurang-kurangnya berusia 12 sampai 15 tahun. Pendidikan dasar sangat diperlukan individu untuk hidup dan mampu memilih apa yang mereka lakukan, mengambi bagian dalam pembangunan masyarakat masa depan secara kolektif dan terus menerus belajar (Delors,1996).

Pendidikan dasar memberikan sebuah surat jalan yang sangat penting bagi setiap orang, tanpa kecuali untuk memasuki kehidupan dalam masyarakat setempat, dan masyarakat dunia, termasuk di dalamnya lembaga satuan pendidikan. Pendidikan dasar sangat berkaitan dengan kesamaan hak untuk memperoleh kesempatan pendidikan yang layak dan bermutu. Pendidikan dasar sangat erat dengan hak azasi manusia. Hal ini sejalan dengan Deklarasi Beijing tentang perempuan yang antara lain menyatakan sebagai berikut: pendidikan adalah hak azasi manusia dan sebuah alat yang pokok untuk mencapai tujuan memperoleh kesamaan, perkembangan, dan perdamaian. Pendidikan yang tidak diskriminatif, memberikan keuntungan baik bagi anak-anak perempuan maupun anak laki-laki, dan dengan demikian pada akhirnya membantu untuk mencapai

hubungan yang mempunyai kesamaan yang lebih besar antara perempuan dengan laki-laki. Kesamaan dalam kemudahan mendapatkan dan mencapai mutu pendidikan adalah perlu apabila lebih banyak perempuan harus menjadi agen perubahan. Perempuan yang melek huruf merupakan sebuah kunci penting untuk meningkatkan kesehatan, gizi, dan pendidikan dalam keluarga dan untuk memberdayakan perempuan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dalam masyarakat. Investasi dalam pendidikan formal dan non-formal serta latihan bagi para gadis dan perempuan, dengan hasil sosial dan ekonomi yang sangat tinggi, telah terbukti menjadi salah satu cara pencapaian perkembangan dan pertumbuhan ekonomi yang dapat diandalkan.

Pada tahap awal, pendidikan dasar berusaha mengecilkan berbagai perbedaan yang alami dari berbagai kelompok masyarakat, seperti: perempuan, penduduk pedesaan, orang miskin di kota, minoritas etnik yang bersifat *marginal*, dan beribu-ribu anak yang tidak bersekolah dan bekerja. Pendidikan dasar dalam waktu yang sama bersifat universal dan spesifik. Pendidikan dasar harus memberikan hal umum yang mempersatukan semua manusia, sedangkan dalam waktu yang sama harus berkenaan dengan tantangan khusus dari setiap kelompok peserta didik yang sangat berbeda.

Agar pendidikan dasar dapat terhindar dari pemisahan “kualitas pendidikan” yang dewasa ini membagi dunia menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu: a) kelompok negara industri dengan tingkat pendidikan yang tinggi serta pengetahuan dan keterampilan yang tersedia, dan b) kelompok negara sedang berkembang dengan tingkat pendidikan yang sangat rendah, maka pendidikan dasar perlu untuk memperbaiki defisit pengetahuan dinegara berkembang atau terbelakang. Dengan mendefinisikan keterampilan kognitif dan afektif yang perlu dikembangkan, serta sosok pengetahuan harus dimiliki peserta didik melalui pendidikan dasar, maka para ahli pendidikan dapat memberikan jaminan bahwa semua anak usia pendidikan dasar, baik yang ada dinegara industri maupun di negara berkembang dapat mencapai tingkat kemampuan minimal dalam bidang-bidang keterampilan kognitif yang diperlukan dalam kehidupan mereka.

Dalam hubungan ini, Komisi Pendidikan untuk Abad 21 mengutip Deklarasi Dunia tentang Pendidikan Untuk Semua (*Education for All*, Pasal 1 Ayat (1), sebagai berikut: Setiap orang-anak, remaja, orang dewasa akan dapat memperoleh keuntungan dari kesempatan pendidikan yang dirancang untuk memenuhi kebutuhan belajar yang pokok. Keuntungan ini terdiri atas alat belajar yang pokok (seperti: melek huruf, ekspresi lisan, berhitung, dan pemecahan masalah) dan isi belajar yang pokok (seperti: pengetahuan, keterampilan, nilai-nilai, dan sikap) yang diperlukan oleh manusia untuk dapat bertahan hidup, mengembangkan

kemampuan mereka secara penuh, hidup dan bekerja dengan bermartabat, berpartisipasi secara penuh dalam pembangunan, meningkatkan mutu kehidupan mereka, membuat keputusan yang terinformasi, dan terus menerus belajar.

Dewasa ini, ada kecenderungan bahwa program pendidikan dasar yang bermutu hanya diorientasikan untuk orang dan kelompok tertentu, terutama pada institusi pendidikan yang diklaim oleh masyarakat sebagai lembaga pendidikan dasar “favorit”. Pada lembaga persekolahan ini tidak cukup ruang bagi kelompok lain untuk mengakses pendidikan tersebut. Apabila dibiarkan, maka kondisi ini dapat berdampak pada perlakuan yang diskriminatif terhadap anak bangsa. Di samping itu masih banyak anak usia sekolah dasar yang belum terjangkau oleh program pendidikan dasar. Atau walaupun sekolah tersedia dalam jarak yang terjangkau, kendala-kendala psikologis dan budaya masih menghalangi mereka untuk memasuki sekolah. Untuk memecahkan masalah ini, perlu diakomodasi ide-ide “pendidikan untuk semua” yang antara lain membuat kesempatan bagi semua siswa untuk mengakses pendidikan dasar dimanapun dan kapanpun. Disamping itu, perlu diciptakan suasana belajar yang dapat mengakomodasi kebutuhan anak dari berbagai strata dan latar belakang sosial dan budaya.

Untuk mencapai sasaran pendidikan dasar yang bermutu selama ini masih banyak tergantung pada lembaga pendidikan formal yang konvensional atau sejumlah lembaga pendidikan non-formal, baik yang langsung dibawah tanggung jawab pemerintah maupun swasta. Padahal untuk menjangkau semua peserta didik, kemampuan lembaga tersebut terbatas mengingat beragamnya kondisi geografis dan budaya masyarakat Indonesia. Untuk itu, dalam rangka penuntasan program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun dan untuk membelajarkan lebih banyak warganegara, perlu diupayakan pemberdayaan dan pendayagunaan berbagai institusi kemasyarakatan untuk menjadi wahana pendidikan dan pembelajaran program pendidikan dasar 9 tahun.

#### **4.2.3 Pendidikan Menengah**

Pendidikan nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Untuk mengemban fungsi tersebut pemerintah menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas.

Pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu dan relevansi serta efisiensi manajemen pendidikan. Pemerataan kesempatan pendidikan diwujudkan dalam program wajib belajar 9 tahun. Peningkatan mutu pendidikan diarahkan untuk meningkatkan kualitas manusia Indonesia seutuhnya melalui olah hati, olah pikir, olah rasa dan olah raga agar memiliki daya saing dalam menghadapi tantangan global. Peningkatan relevansi pendidikan dimaksudkan untuk menghasilkan lulusan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan berbasis potensi sumber daya alam Indonesia. Peningkatan efisiensi manajemen pendidikan dilakukan melalui penerapan manajemen berbasis sekolah dan pembaharuan pengelolaan pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan (Permen No. 22 tahun 2006).

Tujuan pendidikan tingkat satuan pendidikan menengah dirumuskan mengacu kepada tujuan umum pendidikan sebagai berikut:

1. Tujuan pendidikan menengah adalah meningkatkan kecerdasan, pengetahuan, kepribadian, akhlak mulia, serta keterampilan untuk hidup mandiri dan mengikuti pendidikan lebih lanjut.
2. Tujuan pendidikan menengah kejuruan adalah meningkatkan kecerdasan, pengetahuan, kepribadian, akhlak mulia, serta keterampilan untuk hidup mandiri dan mengikuti pendidikan lebih lanjut sesuai dengan kejuruannya (BSNP, 2006).

#### **4.2.4 Karakteristik Siswa Pendidikan Menengah**

Anak pada usia SMA/ remaja berada pada masa transisi atau peralihan. Masa ini sering juga disebut dengan masa puber. Anak pada masa ini tengah mengalami proses peralihan dari masa anak-anak menuju masa dewasa sehingga dibilang anak-anak sudah tidak pantas lagi namun dibilang dewasapun belum tepat. Syafei (2006) menyebut karakteristik dari siswa usia remaja sebagai berikut:

1. Masa remaja dianggap sebagai proses sosialisasi dalam mencari identitas diri
2. Tidaklah mudah bagi remaja untuk melawan orang tua/guru jika remaja "dimengerti" bukan "ditekan".
3. Di mata orangtua/guru, remaja memperlihatkan sikap dan tingkah laku yang dapat merusak seperti melawan kekuasaan orang tua, kurang bertanggung jawab mengenai penggunaan waktu, pemakaian alat-alat rumah tangga, pemakaian kendaraan, radio, VCD, *handphone* dan sebagainya.

#### **4.2.5 Hak Siswa Pendidikan Menengah**

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem pendidikan Nasional menyebutkan setiap peserta didik pada satuan pendidikan menengah berhak:

1. Mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama;
2. Mendapatkan pelayanan pendidikan sesuai dengan bakat, minat dan kemampuannya;
3. Mendapatkan bea siswa bagi yang berprestasi yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya;
4. Mendapatkan biaya pendidikan bagi mereka yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya;
5. Pindah keprogram pendidikan pada jalur dan satuan pendidikan lain yang setara;
6. Menyelesaikan program pendidikan sesuai dengan kecepatan belajar. Masing-masing tidak menyimpang dari ketentuan batas waktu yang ditetapkan. (Pasal 12).

#### **4.2.6 Kewajiban Siswa Sekolah Menengah**

Setiap siswa sekolah menengah wajib:

1. Taat dan setia kepada Pancasila, UUD 45, Negara, Bangsa, Agama, Guru dan Orang tua.
2. Mengikuti kegiatan belajar mengajar disekolah dan latihan kerja bagi peserta pendidikan sistem ganda diperusahaan/institusi pasangan dengan penuh pengabdian, kesadaran dan rasa tanggung jawab.
3. Melunasi biaya pendidikan sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku di sekolah.
4. Mengikuti upacara bendera setiap senin dan hari besar lainnya yang diadakan pada hari belajar efektif bagi siswa yang belajar pagi dan upacara penurunan bendera pada hari sabtu bagi siswa yang belajar sore.

#### **4.2.7 Kurikulum Pendidikan Menengah**

Menurut Udin.S.Saud (2013) Kurikulum adalah seperangkat rencana dan pengaturan mengenai tujuan, isi, dan bahan pelajaran serta cara yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan kegiatan pembelajaran untuk mencapai tujuan pendidikan menengah. Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (untuk selanjutnya disingkat: KTSP) adalah kurikuulum operasional yang disusun dan dilaksanakan di satuan pendidikan menengah.

Pengembangan KTSP mengacu pada standarisasi dan Standar Kompetensi Lulusan (untuk selanjutnya disingkat: SKL) dan berpedoman pada panduan penyusunan kurikulum yang disusun oleh Badan Satuan Nasional Pendidikan (untuk selanjutnya disingkat: BSNP), serta memperhatikan pertimbangan komite

sekolah/madrasah. KTSP dikembangkan berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Berpusat pada potensi, perkembangan, kebutuhan, dan kepentingan peserta didik dan lingkungannya.
2. Beragam dan terpadu.
3. Tanggap terhadap perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni.
4. Relevan dengan kebutuhan kehidupan.
5. Menyeluruh dan berkesinambungan.
6. Belajar sepanjang hayat.
7. Seimbang antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah.

Dalam pelaksanaan kurikulum pada satuan pendidikan menengah menggunakan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Didasarkan pada potensi, perkembangan, dan kondisi peserta didik untuk menguasai kompetensi yang berguna bagi dirinya.
2. Menegakkan kelima pilar belajar yaitu: 1). Belajar untuk beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; 2). Belajar untuk memahami dan menghayati; 3). Belajar untuk mampu melaksanakan dan berbuat secara efektif; 4). Belajar untuk hidup bersama dan berguna bagi orang lain, dan 5). Belajar untuk membangun dan menemukan jati diri, melalui pembelajaran yang aktif, kreatif, efektif, dan menyenangkan.
3. Memungkinkan peserta didik mendapat pelayanan yang bersifat perbaikan, pengayaan dan/atau percepatan sesuai dengan potensi, tahap perkembangan dan kondisi peserta didik.
4. Suasana hubungan peserta didik dan pendidik yang saling menerima dan menghargai, akrab, terbuka dan hangat.
5. Menggunakan pendekatan multi strategi dan multi media, sumber belajar dan teknologi yang memadai dengan memanfaatkan lingkungan sekitar sebagai sumber belajar.
6. Mendayagunakan kondisi alam, sosial dan budaya serta kekayaan daerah untuk keberhasilan pendidikan dengan muatan seluruh bahan kajian secara optimal.
7. Kurikulum yang mencakup seluruh komponen kompetensi mata pelajaran, muatan lokal dan pengembangan diri diselenggarakan dalam keseimbangan, keterkaitan, dan kesinambungan yang cocok dan memadai antar kelas.

Secara umum struktur kurikulum merupakan pola dan susunan mata pelajaran yang harus ditempuh oleh peserta didik dalam kegiatan pembelajaran. Adapun struktur dan muatan KTSP pada jenjang pendidikan menengah yang tertuang meliputi lima kelompok mata pelajaran sebagai berikut.

1. Kelompok mata pelajaran agama dan akhlak mulia.
2. Kelompok mata pelajaran kewarganegaraan dan kepribadian.
3. Kelompok mata pelajaran ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. Kelompok mata pelajaran estetika.
5. Kelompok mata pelajaran jasmani, olah raga dan kesehatan.

Kelompok mata pelajaran tersebut dilaksanakan melalui muatan dan/atau kegiatan pembelajaran sebagaimana diuraikan dalam PP No.19/2005 Pasal 7. Muatan KTSP meliputi sejumlah mata pelajaran yang keluasan dan kedalamannya merupakan beban belajar bagi peserta didik pada satuan pendidikan. Disamping itu materi muatan lokal dan kegiatan pengembangan diri termasuk kedalam isi kurikulum.

#### **4.2.8 Struktur Kurikulum**

Struktur kurikulum SMA/SMK/MA meliputi substansi pembelajaran yang ditempuh dalam satu jenjang pendidikan selama tiga tahun mulai kelas X sampai dengan kelas XII. Struktur kurikulum disusun berdasarkan standar kompetensi lulusan dan standar kompetensi mata pelajaran.

Pengorganisasian kelas-kelas pada SMA/SMK/MA dibagi kedalam dua kelompok yaitu kelas X merupakan program umum yang diikuti oleh seluruh peserta didik dan kelas XI dan XII merupakan program penjurusan yang terdiri atas empat program: 1) Program ilmu pengetahuan alam, 2) Program ilmu pengetahuan sosial, 3) Program bahasa, dan 4) Program keagamaan, khusus untuk MA.

Pendidikan kejuruan bertujuan untuk meningkatkan kecerdasan, pengetahuan, kepribadian, akhlak mulia serta keterampilan untuk hidup mandiri dan mengikuti pendidikan lebih lanjut sesuai dengan kejuruannya. Agar dapat bekerja secara efektif dan efisien, dapat mengembangkan keahlian dan keterampilan, mereka harus memiliki stamina yang tinggi, menguasai dasar-dasar ilmu pengetahuan dan teknologi, memiliki etos kerja yang tinggi, mampu berkomunikasi sesuai dengan tuntutan pekerjaannya serta memiliki kemampuan mengembangkan diri. Kurikulum SMA/SMK/MA berisi mata pelajaran wajib, mata pelajaran dasar kejuruan, muatan lokal dan pengembangan diri.

Struktur kurikulum dikembangkan untuk peserta didik berkelainan fisik, emosional, mental, intelektual dan atau sosial berdasarkan standar kompetensi lulusan, standar kompetensi kelompok matapelajaran, dan standar kompetensi mata pelajaran khusus. Kurikulum pendidikan khusus terdiri atas delapan sampai dengan sepuluh mata pelajaran, muatan lokal, program khusus dan pengembangan diri.

Program khusus berisi kegiatan yang bervariasi sesuai dengan jenis ketunaannya, yaitu program orientasi dan mobilitas peserta didik tuna-netra, bina komunikasi untuk peserta didik tunarungu, bina diri untuk peserta didik tuna grahita dan tuna daksa, dan bina pribadi untuk peserta didik tuna laras.

#### **4.2.9 Guru Pendidikan Menengah.**

Dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005, tentang Guru dan Dosen, pada bab I pasal 1 ayat 1 disebutkan: guru adalah tenaga profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar dan pendidikan menengah. Dalam undang-undang itu selanjutnya dikatakan bahwa guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.

Guru mempunyai tugas ganda yang luas, baik disekolah, di keluarga maupun di masyarakat. Guru yang baik dan efektif ialah guru yang dapat memainkan semua perannya dengan baik. Menurut Armstrong dalam bukunya *Secondary Education* (1983, h. 406) peranan guru ada 6 yaitu sebagai berikut:

##### **1). Guru Sebagai Instruktur**

Tanggung jawab instruksional guru ialah berlangsungnya interaksi belajar mengajar. Guru harus mampu menciptakan situasi dan kondisi belajar yang kondusif. Sehubungan dengan itu Armstrong (1983, h. 98) menjelaskan "*inplanning for instruction, teachers need to master techniques for dealing with six important areas. In our view, successful instructional sequences always involve teacher decision regarding each of the following instructional tasks 1. Diagnosing students' need. 2. Selecting content and establishing objectives. 3. Identifying instructional techniques. 4. Formalizing unit and lesson plans. 5. Motivating student and implementing programs. 6. measuring, evaluating, and reporting on student progress*".

##### **2). Guru Sebagai Manajer**

Dalam menjalankan tugas kesehariannya, guru sebagai pendidik dalam proses belajar-mengajar sangat dituntut kemampuannya dalam merencanakan, mengorganisasikan, melaksanakan dan mengawasi semua kegiatannya. Dengan demikian guru juga sebagai manajer bertanggung jawab untuk mengatur semua tugas-tugasnya dalam mendidik anak di kelas. Artinya semua komponen sekecil apapun yang ada di kelas harus diatur sedemikian rupa, karena ia berlangsung sebagai sebuah sistem, sehingga ia harus hati-hati dalam menyiapkan materi ajar, sarana-prasarana, metode, pengaturan siswa di kelas dan lain sebagainya.

Keberhasilan memanej semua komponen-komponen tersebut akan membuahkan keberhasilan, dan sebaliknya.

### **3). Guru Sebagai Pembimbing**

Dalam keseluruhan proses pendidikan, guru merupakan faktor utama. Sehubungan dengan perannya sebagai pembimbing, seorang guru memerlukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Mengumpulkan data tentang siswa.
- b. Mengamati tingkah laku siswa dalam situasi sehari-hari.
- c. Mengenal para siswa yang memerlukan bantuan khusus.
- d. Mengadakan pertemuan atau hubungan dengan orang tua siswa, baik secara individu maupun secara kelompok, untuk memperoleh saling pengertian tentang perkembangan pendidikan anaknya.
- e. Bekerjasama dengan masyarakat dan lembaga-lembaga lainnya untuk membantu memecahkan masalah siswa.
- f. Membuat catatan pribadi siswa.
- g. Menyelenggarakan bimbingan kelompok atau individu.

### **4). Guru Sebagai Evaluator**

Penilaian merupakan suatu keharusan bagi seorang guru, untuk mengukur seberapa jauh ketercapaian tujuan pembelajaran. Seorang guru dalam menjalankan tugas kesehariannya, yaitu mendidik, tidak akan luput dari penilaian, baik aspek kognitif, psikomotor maupun afektif. Ketiga aspek ini dapat terwujud dengan baik jika seorang guru selama menjalankan tugasnya melakukan penilaian dengan baik.

### **5). Guru Sebagai Anggota Organisasi Profesi**

Tujuan utama dari organisasi profesi, adalah membantu para guru untuk meningkatkan profesinya, karena bagaimanapun juga persoalan pendidikan yang begitu kompleks tidak akan bisa diselesaikan dengan beberapa guru tanpa melalui organisasi profesi. Dengan ini peranan dan tanggung jawab guru akan semakin jelas dan terarah (Armstrong 1983, h. 419).

### **6). Guru Sebagai Spesialis Hubungan Masyarakat**

Guru harus mampu memainkan peran sebagai spesialis hubungan masyarakat, terutama dalam bekerjasama dengan orang tua siswa. Pandangan-pandangan masyarakat yang bersifat positif dan bersifat negatif terhadap sekolah cenderung tergantung pada bagaimana masyarakat tersebut memandang sekolah. Oleh karena itu, para guru harus tetap menjaga hubungan yang terbuka dan positif dengan para orang tua siswa dimana anak-anak mereka bersekolah. Pasal 29 UU

Sisdiknas menyebutkan bahwa pendidik pada SMA/SMK/MA, atau bentuk lain yang sederajat memiliki:

- a. Kualifikasi akademik pendidikan minimum D-IV atau S1.
- b. Latar belakang pendidikan tinggi dengan program pendidikan yang sesuai dengan mata pelajaran yang diajarkan; dan
- c. Sertifikat profesi guru untuk SMA/SMK/MA.

Pendidik dan tenaga kependidikan berhak memperoleh:

- a. Penghasilan dan jaminan kesejahteraan sosial yang pantas dan memadai;
- b. Penghargaan sesuai dengan tugas dan prestasi kerja
- c. Pembinaan karier sesuai dengan tuntutan pengembangan kualitas. Pendidik/Guru, secara sederhana dapat diartikan sebagai orang yang memberikan ilmu pengetahuan kepada anak didik. Karena tugasnya itulah, ia dapat menambah kewibawaannya dan keberadaan guru sangat diperlukan masyarakat. Dengan demikian, guru harus mampu menjaga kepercayaan masyarakat yang diberikan kepadanya, dengan itu juga guru diposisikan sebagai sosok yang disebut memiliki wewenang terhadap para muridnya.

**UB PRESS**

# BAB V

## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN DALAM GOOD GOVERNANCE

### 5.1 Posisi Teori *Governance*

### 5.2 *Good Governance* Dalam Kebijakan Pendidikan

*Governance* merupakan istilah lama yang dipergunakan selama seabad dalam ilmu politik dan administrasi publik dan hanya digunakan untuk menjelaskan pembuatan keputusan dalam organisasi seperti universitas dan perusahaan, bukan dalam lingkaran politik dan pemerintahan (Carino, 2000) namun istilah ini lebih dari dua dekade terakhir dihidupkan kembali dan digunakan secara luas dalam lingkungan administrasi publik. Persoalan yang muncul adalah beragamnya pemahaman mengenai *governance*. Dalam pustaka ilmu administrasi publik, apa yang dimaksud dengan *governance* menjadi sangat kabur karena sangat tergantung pada pemahaman masing-masing (UNDP, 2002; Peter dan Savoio, 1992; Rosenbloom, 1978; Salomon, 1989).

*Governance* menutut redefenisi peran negara, dan itu berarti adanya redefenisi pula pada peran warga. Ada tuntutan yang lebih besar pada warga yaitu memonitor akuntabilitas pemerintah. *Governance* secara terminologis dapat dipahami sebagai pemerintahan, sehingga masih banyak yang beranggapan bahwa *governance* sinonim dengan *government*. Interpretasi dari praktik-praktik *governance* selama ini banyak mengacu pada perilaku dan kapasitas pemerintah, sehingga *good governance* sesolah-olah otomatis akan tercapai apabila ada *good government*.

Secara historis ketika istilah *governance* pertama kali diadopsi oleh para praktisi dilembaga pembangunan internasional, konotasi *governance* yang digunakan memang sangat sempit dan bersifat teknokratis; seputar kinerja yang efektif, manajemen publik dan korupsi. Sejatinya Konsep *governance* harus dipahami sebagai suatu proses, bukan struktur atau institusi. *Governance* juga menunjukkan inklusivitas. Kalau *government* dilihat sebagai “ mereka” maka *governance* adalah “ kita”. (Leach & Percy-Smith (2001) *Government*; hanya politisi

dan pemerintahlah yang mengatur, melakukann sesuatu, memberikan pelayanan, sementara sisa dari “kita” adalah penerima yang pasif. *Governance*; meleburkan perbedaan antara “pemerintah” dan yang “diperintah” karena kita semua adalah bagian dari proses *governance*.

Persoalan lainnya adalah bagaimana menggunakan konsep *governance* tersebut. Seperti dikatakan Lee (2003), bahwa ketika mengidentifikasi *governance* sebagai faktor paling penting untuk mencapai tujuan kebijakan atau organisasi, tidak jelas apakah rujukannya ke struktur organisasi, proses administrasi. Karena kebingungan ini, sebagian besar reformasi administrasi yang didorong oleh logika *governance* lebih bersifat retorika daripada substantif.

Sebagai konsep lama, istilah *governance* dipopulerkan kembali oleh Bank Dunia pada tahun 1989-1992 dalam *report*-nya berjudul: *Governance and Development*”. Berangkat dari kasus Sub-Sahara Africa tahun 1989, Bank Dunia menggarisbawahi, bahwa pemerintah adalah sumber kegagalan pembangunan. Pemerintahan yang besar akan menghasilkan *bad governance*, “*big government is bad governance*”. Disimpulkan bahwa “*good governance is less government, good governance is better government*”.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa yang mempopulerkan kembali istilah *governance*, adalah dari usulan badan-badan pembiayaan internasional, seperti World Bank, IMF, ADB, dan lain-lain yang dimaksudkan untuk memperbaiki manajemen pembangunan di negara-negara penerima bantuan (*try to use this concept to improve the management of development in recipient countries*). ADB (1995) misalnya, menerbitkan *Governance Sound Development Management (Governance: manajemen pembangunan yang sehat dan efektif)*. Disebutkan ada lima hal penting dalam manajemen pembangunan yang sehat dan efektif tersebut, yaitu: (1) *public sector management*; (2) *accountability*; (3) *the legal framework for development*; (4) *information*; dan (5) *transparency* (Tjokroamidjojo, 2011).

Menguatnya isu-isu bagi peningkatan demokrasi bagi masyarakat sipil, partisipasi rakyat, hak azasi manusia dan pembangunan masyarakat yang berkelanjutan, telah mendorong munculnya konsep tata pemerintahan baru tentang *governance*. Konsep *governance* pada dasarnya melibatkan bukan hanya pemerintah atau negara, tetapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintahan dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat sangat luas (Ganie 2000 h.141).

“*Governance* adalah praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya” (Nisjar 1997, h.119). Lembaga

Administrasi Negara (LAN RI 2000, h.1) mengartikan *governance* “sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service*”. Lebih lanjut (LAN RI 2000, h. 5) *governance* ditinjau dari aspek fungsi adalah apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya.

Menurut Rhodes dikutip oleh Mardiyono (2010), saat ini penggunaan *governance* bukan merupakan sinonim dari *government*, padahal dalam kamus-kamus konvensional kedua istilah itu dipersamakan. *Governance* mengalami perubahan makna yang berarti *government*, mengacu pada: a). Proses pemerintahan, atau b). Kondisi yang berubah dari pelaksanaan aturan; atau c). Metode baru untuk memerintah masyarakat. Lebih lanjut menurut Mardiyono (2010), ketika meninjau secara khusus proses, kondisi atau metode yang baru ini, paling tidak terdapat enam penggunaan *governance* yang berbeda, yaitu (1) sebagai negara minimal, (2) sebagai cara menjalankan perusahaan, (3) sebagai manajemen publik baru, (4) sebagai cara memerintah yang baik, (5) sebagai sistem sosio sibernetik, (6) sebagai jaringan pengorganisasian diri.

Dengan *governance* dimaksudkan untuk mengatasi kelemahan penyelenggaraan pemerintahan dengan merubah perilaku birokrat maupun warga. Dengan demikian, akan dijumpai beragam pola *governance* atau cara dimana pemerrintahan diorganisir dan pemerintah bekerja.

Dalam kaitan ini, Newman (2001) mengklasifikasikan *governance* menjadi empat model yang berbeda, yaitu: “(1) model hirarkhis (*the hierarchcal model*), yang ditandai dengan sentralisasi dan kelangsungan/urutan, dan menekankan otoritas, kontrol, standarisasi dan akuntabilitas formal; (2) Model tujuan rasional (*the rational goal model*), yang ditandai dengan sentralisasi dan inovasi/perubahan dan menekankan kekuasaan manajerial, maksimalisasi output dan rasionalisasi ekonomi; (3) model sistem terbuka (*the open system model*), yang ditandai dengan desentralisasi dan inovasi/perubahan, dan menekankan fleksibilitas dan perluasan; dan (4) model pemerintahan sendiri (*self-governance model*), yang ditandai dengan desentralisasi dan kelangsungan/urutan, dan menekankan kekuasaan, devolusi, dan partisipasi warga”.

Pierre (2000) membedakan ada dua model *governance*, yaitu: (1) *State-centric old governance and* (2) *society-centric ‘new governance’*, yaitu pemerintahan lama berpusat negara dan pemerintahan baru berpusat masyarakat. Peters (1996) membedakan ada empat model *governance*, yaitu: (1) *market model* (model pasar), (2) *participatory model* (model partisipatori); (3) *flexible model*, (model fleksibel); dan (4) *deregulation model* (model deregulasi).

Sedangkan Andrew and Goldsmith (1998); menyebutkan ada tiga model *governance*, yaitu; “(1) *privatization of services* (swastanisasi layanan); (2) *contracting out* (menetapkan kontrak); dan (3) *compulsary competitive tendering or the introduction of a contract culture into the wold of government* (pelaksanaan tender yang kompetitif wajib atau pengenalan budaya kontrak pada dunia pemerintahan)”.

Demikian juga halnya menurut Syamsiar (2005) *Governance* termasuk istilah lama, namun sekarang dibangkitkan kembali dan menjadi salah satu konsep paling menarik dalam ilmu sosial, khususnya di bidang administrasi publik. *Governance* digunakan secara luas sebagai konsep baru yang berarti “sesuatu yang baru dan direformasi”. Banyak individu kecewa dengan kemampuan pemerintah untuk mengatasi masalah sosial. Hal ini mendorong pemikiran kembali teori lama administrasi publik. Kepercayaan diri administrasi publik tradisional telah rusak dan menghadapi “krisis identitas”. Administrasi publik yang diharapkan menjadi alat hebat untuk menyelesaikan masalah sosial, menjadi masalah sosial sendiri. Maka banyak teori diusulkan sebagai alternatif bagi administrasi publik lama menurut istilah ostrom (1989), administrasi birokratis. Diantara alternatif tersebut, *good governance* menarik perhatian besar.

Umumnya *governance* merujuk pada peran, struktur, dan proses operasional pemerintah atau cara menyelesaikan masalah sosial. Meskipun memiliki daya tarik institusional yang kuat, *governance* belum memiliki definisi yang jelas (Heinrich dan Lynn, 2000). Ambiguitas definisi dapat menimbulkan banyak masalah, khususnya jika konsep *good governance* diterapkan pada proses administrasi. Mungkin disengaja atau tidak, konsep *governance* yang memiliki daya tarik intuitif namun membingungkan, digunakan untuk alasan retorik daripada substantif (Stoker, 1988). Seingkali ketika seseorang menyebut tentang *governance* pada proses reformasi administrasi. “*tidak jelas apakah rujukannya ke struktur organisasi, proses administrasi, peilaian manjerial, sistem insentif dan aturan, filosofi administrasi, atau gabungan elemen-elemen ini*” (Heinrich dan Lynn, 2000, hal, 1). Kadang *governance* merujuk pada setiap perubahan yang diinginkan pada reformasi administrasi (Andrew dan Goldmith, 1998). Pemerintahan yang efisien, demokratis, responsif dan transparan merupakan tujuan akhir tidak hanya teori baru administrasi publik, namun juga teori lama administrasi birokratis (John et al. 1994; Kickert, 1997).

Maka yang membedakan teori baru dengan teori lama bukanlah tujuan namun cara dan alat untuk mencapainya (Stoker, 1998; Lee, 2001a). Maka untuk membedakan *governance* dengan administrasi demokratis, menurut Syamsiar (2005) membutuhkan *governance* yang jelas, yang lebih pasti dari pada definisi

sebelumnya, seperti bentuk “*penemuan kembali pemerintahan yang dikelola secara lebih baik*” (Osborne dan Gaebler, 1972, yang dikutip dari Stoker, 1998).

Dari semua model *governance* yang dikemukakan oleh para pakar tersebut diatas secara keseluruhan, bahwa model-model tersebut dapat disederhanakan menjadi tiga pendekatan, yaitu: (1) pendekatan administrasi tradisional (*traditional administration*), (2) pendekatan *New Public Management* (NPM) dan *New Political Economy* (NPE); dan (3) pendekatan administrasi baru (*new governance*).

Terselenggaranya pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa (*clean and good governance*), merupakan konsep “*governance*” dalam melibatkan bukan hanya negara/pemerintah, tapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintahan dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat sangat luas (Ganie 2000 h. 141). Dalam negara modern (*state modern*) ada tiga elemen pokok dalam pemerintahan (*the governance systems*) mencakup struktur kewenangan membuat keputusan (*decesion making*).

#### 1. *The State* (negara).

Diantara tugas negara (*state*) kedepan adalah mewujudkan pembangunan manusia yang berkelanjutan (*sustainable human development*). Ini memberi arti bahwa peran pemerintahan mengintegrasikan sosial, ekonomi dan menjaga lingkungan serta melindungi kerentanan dalam masyarakat (*the vulnerable in the population*). Menciptakan komitmen politik mengenai struktur ekonomi, sosial, politik, menyediakan infrastruktur, desentralisasi dan demokratisasi pemerintah. Institusi pemerintah akan memiliki peran penting dalam menjaga lingkungan, memelihara harmonisasi sosial, menjaga ketertiban dan keamanan, menjaga stabilitas ekonomi, meningkatkan penerimaan negara dan menyediakan pelayanan publik, memelihara standar keselamatan serta kesehatan masyarakat yang mampu dijangkau, mengatur aktivitas ekonomi yang bersifat *natural monopolis* atau yang dapat mempengaruhi kesejahteraan umum bagi warga negara.

#### 2. *The Privat Sector* (swasta).

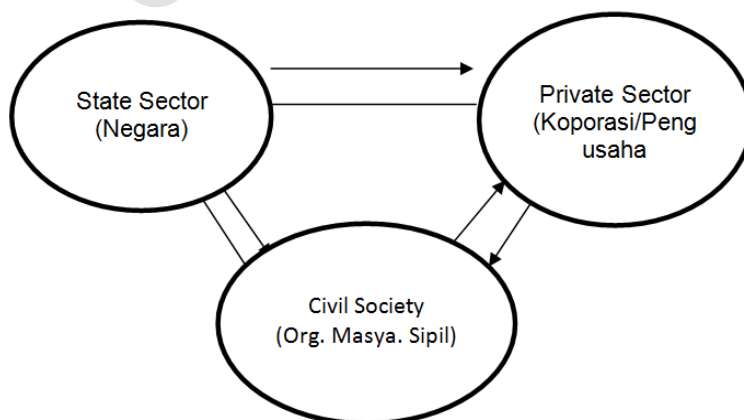
Pasar dan sektor swasta jelas memainkan peran penting dalam pembangunan dengan menggunakan pendekatan pasar (*market approach*). Pendekatan pasar untuk pembangunan ekonomi berkaitan dengan upaya menciptakan kondisi dimana produksi barang dan jasa (*goods and services*) berjalan baik dengan dukungan dari lingkungan yang mapan untuk melakukan aktifitas sektor dalam suatu bingkai kerja “*incentives and rewards*” secara ekonomi bagi individu dan organisasi yang memiliki kinerja yang baik.

### 3. *Civil Society Organizations* (masyarakat sipil)

Terwujudnya pembangunan manusia yang berkelanjutan bukan hanya tergantung pada negara dan sektor swasta yang mampu menyediakan pekerjaan, tetapi tergantung pada organisasi masyarakat sipil (*civil society organizations*) yang memfasilitasi interaksi sosial dan politik serta memobilisasi berbagai kelompok di dalam masyarakat untuk terlibat dalam aktivitas sosial dan politik. Organisasi masyarakat sipil tidak hanya melakukan “*check and balace*” terhadap kewenangan kekuasaan pemerintah (*government power*), tetapi juga dapat memberikan kontribusi terhadap kedua unsur utama (*domains*) yang lain. Organisasi masyarakat sipil dapat membantu memonitor lingkungan, penipisan sumber daya (*resources depletion*), polusi udara, kekerasan sosial, memberikan kontribusi pada pembangunan ekonomi dengan membantu mendistribusikan manfaat pertumbuhan ekonomi yang lebih merata dalam masyarakat.

Sektor negara (*state*) sebagai salah satu unsur *governance*, di dalamnya termasuk lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik. Sektor swasta meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak diberbagai bidang dan sumber informal lain di pasar. Sektor swasta mempunyai pengaruh terhadap kebijakan-kebijakan sosial politik dan ekonomi yang dapat menciptakan lingkungan yang lebih kondusif bagi pasar dan perusahaan-perusahaan itu sendiri. Masyarakat (*society*) terdiri dari individu maupun kelompok (baik yang terorganisir maupun tidak) yang berinteraksi secara sosial politik dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal, seperti; Lembaga Swadaya Masyarakat, organisasi profesi dan lain-lain.

Hubungan ketiga domain atau unsur utama dalam penyelenggaraan *governance* sebagaimana terlihat dalam pola interaksi berikut:



Sumber: Lembaga Administrasi Negara (2000)

Menurut Dwiyanto (2004), Ada beberapa dimensi penting dari *governance* yang sejauh ini mencirikan apa yang disebut dengan *governance*, yaitu:

“Dimensi *Pertama*, dari dimensi kelembagaan, *governance* adalah sebuah sistem administrasi yang melibatkan banyak pelaku (*multi-stakeholders*), baik dari pemerintah maupun dari luar pemerintah. Dimensi *kedua* dari *governance* adalah nilai yang menjadi dasar dalam penggunaan kekuasaan. Dalam *governance*, penggunaan kekuasaan harus didasarkan pada nilai yang jauh lebih kompleks daripada efisiensi dan efektivitas atau, bahkan nilai-nilai yang dulu ditawarkan oleh gerakan administrasi negara baru. Efisiensi dan efektivitas, keadilan sosial, dan demokrasi hanyalah sebagian dari nilai-nilai yang biasanya digunakan untuk menilai suatu praktik *governance* yang baik. Dimensi *ketiga* dari *governance* adalah dimensi proses, yang mencoba menjelaskan bagaimana berbagai unsur dan lembaga memberikan respons terhadap berbagai masalah publik yang muncul di lingkungannya”.

Dengan demikian dapat disimpulkan, sebagai pemerintahan yang mampu mempertanggungjawabkan segala sikap, perilaku, dan kebijakan yang dibuat secara politik, hukum maupun ekonomi dan di informasikan secara terbuka kepada publik dan membuka kesempatan seluas-luasnya kepada publik untuk melakukan pengawasan. Jika dalam implementasi kebijakan terdapat penyimpangan yang dapat merugikan rakyat, dan dengan demikian harus mampu mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakannya.

Semangat yang dibawa oleh New Public Service (untuk selanjutnya disingkat: NPS) pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan tuntutan perlunya diwujudkan *democratic governance* yang terus menguat dan telah menjadi paradigma baru di masyarakat global dewasa ini (Dwiyanto, 2004). *Democratic governance* atau juga sering disebut juga sebagai *good governance* pada dasarnya juga merupakan reformasi birokrasi pemerintah itu sendiri (Thoha, 2003) karena *good governance* adalah upaya untuk meningkatkan pelayanan publik yang mendorong terjadinya otonomi, transparansi, akuntabilitas publik, dan diciptakannya pengelolaan manajerial yang bebas dari korupsi. Untuk dapat mewujudkan itu, maka *good governance* mensyaratkan perlunya keterlibatan tiga pilar utama *governance*, yaitu: pemerintah, rakyat (masyarakat madani) dan sektor swasta dalam proses *good governance* dengan berbagai prinsip yang telah disepakati. *Good Governance* berpandangan bahwa negara atau pemerintah di era global tidak lagi diyakini sebagai satu-satunya institusi atau aktor yang mampu secara efisien, ekonomis dan adil menyediakan berbagai bentuk pelayanan publik sehingga paradigma *Governance* memandang penting kemitraan (*partnership*) dan jaringan (*networking*) antar-*stakeholders* dalam penyelenggaraan urusan publik.

Secara konseptual, *good governance* dimaknai sebagai upaya perubahan yang terencana yang terfokus pada perubahan kelembagaan yang berdampak pada perubahan ketatalaksanaan dan kultur birokrasi itu sendiri. Artinya bahwa upaya mencapai *good governance* merupakan upaya untuk menciptakan dan/atau meningkatkan kapasitas birokrasi pemerintahan, sehingga memiliki otoritas yang efektif dan terlembaga dan untuk itu mensyaratkan:

- a. Peningkatan profesionalitas aparat birokrasi;
- b. Kelembagaan dan ketatalaksanaan;
- c. Pengawasan;
- d. Etika dan moralitas.

Pada poin pertama, upaya itu dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas, profesionalitas dan produktifitas aparatur negara maupun daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya secara lebih tertib dan dapat dipertanggungjawabkan. Sasarannya adalah terwujudnya aparatur negara dan daerah yang profesional dan berkualitas dalam melaksanakan tugas umum pembangunan dan pemerintahan serta secara khusus yang terkait dengan tupoksinya di instansinya masing-masing.

Sementara terkait dengan poin kelembagaan dan ketatalaksanaan, perlu diciptakan pula struktur organisasi yang membawa semangat desentralisasi dan pemberdayaan, sehingga *good governance* atau “proses bisnis” dalam birokrasi pemerintah pun dapat lebih ringkas dan terberdaya. Terkait dengan *good governance* perlu diciptakan pula optimalisasi penggunaan teknologi informasi dan komunikasi yang lebih menandai dan termanfaatkan secara baik.

Dalam hal pengawasan, yang perlu diperhatikan adalah menghindari pemahaman pengawasan baik internal maupun eksternal oleh lembaga tertentu hanya bersifat pengawasan berwawasan pendek, tidak berjenjang dan terpadu serta tidak terintegrasi dalam suatu mekanisme yang *holistik*. Karena pada akhirnya pengawasan tersebut hanya melahirkan “gurita pengawasan” yang kualitas temuannya cenderung bersifat kebetulan, bukan kebenaran.

Harus disadari bahwa upaya optimalisasi pengawasan berjenjang tidaklah tergantung pada luas sempitnya obyek pengawasan/pemeriksaan juga tidak didasarkan pada luas sempitnya kewenangan yang dimiliki dalam mengawasi, akan tetapi seharusnya semuanya dilandasi dengan kemampuan struktural dan kultur sumber daya, orientasi kerja yang fokus, terencana dan sistemik perilaku, pembinaan dan pemberdayaan pengawas dalam menjalankan fungsionalisasi tugasnya dan juga terjangkaunya obyek pengawasan.

Secara konseptual dan teoritis, pengawasan berjenjang dan terpadu memiliki beberapa kelebihan antara lain adalah: memperkecil *span of control*, menjadikan pengawasan lebih efektif dan efisien, mengurangi tumpang tindih pengawasan yang membebani rutinitas birokrasi yang diperiksanya, memperkecil luputnya obyek pengawasan, menciptakan sistem *check and recheck*, sehingga persiapan hasil laporan lebih terjamin, menciptakan transparansi hasil laporan, meningkatkan *responsibility* dan *accountability* pengawas, memperkecil peluang Kolusi Korupsi dan Nepotisme (untuk selanjutnya disingkat: KKN), mendeteksi korupsi lebih dini. Selain itu, pengawasan eksternal yang dilakukan oleh masyarakat pun perlu dilakukan dan diberdayakan bagi masyarakat. Karena semakin banyak yang mengontrol aktivitas birokrasi, maka pencegahan penyalahgunaan kewenangan akan lebih diminimalisir.

Sementara yang terkait dengan aspek etika dan moralitas, dalam hal ini memang tidak mudah untuk diaplikasikan, karena ini merupakan persoalan individual aparat birokrasi/ persoalan hati aparat birokrasi. Pemerintah hanya dapat mengintervensi dengan melakukan tindakan hukum yang tegas secara adil dan tidak diskriminatif. Pentingnya perhatian dalam aspek ini, karena saat ini pergeseran paradigma administrasi publik telah mengarah pada penegakkan nilai-nilai tersebut. Sebagaimana dikatakan oleh Amavado (dalam Purwanto, 2005). Bagi Amavado problematika dan moralitas dalam mensikapi adanya pergeseran nilai-nilai yang ingin dicapai *good governance* untuk mewujudkan apa yang disebutnya sebagai *democratic and participatory style of administration*. Dalam hal ini, persoalannya tidak hanya bergantung pada aparat birokrasi saja, tetapi juga oleh masyarakat. Sebab masyarakat sebagai salah satu komponen dalam *governance* juga dituntut untuk dapat menegakkan etika dan moral. Tanpa dukungan dari masyarakat upaya untuk menegakkan etika dan moral dalam birokrasi jelas tidak akan berhasil.

Selain itu dalam menegakkan etika dan moralitas tersebut, maka dalam praktiknya administrasi publik di pusat maupun di daerah, para aparat birokrasi harus taat asas, seperti asas kepastian hukum, asas keseimbangan, asas kesamaan, asas kecermatan, asas tidak mencampuradukan kewenangan, bertindak yang wajar, tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan, keterbukaan, keadilan, proporsionalitas, kewajaran dan kepatutan, serta akuntabilitas.

Dengan demikian, NPS dalam konteks *good governance*, memang lebih menekankan pada "*of the people, by the people, and for the people*". Esensi ini mengindikasikan bahwa legitimasi otoritas administrator publik datang dari warga. Warga memberikan otoritas formal untuk mengelola pelayanan publik dan mengalokasikan sumber-sumbernya. Karenanya, pelayanan publik dalam

perspektif *good governance* adalah pelayanan kepada warga negara, sebagai titik kompromi nilai-nilai (*values*) dan norma-norma (*norms*) yang hidup, berkembang, dan diyakini institusi negara, institusi pasar, dan institusi masyarakat sipil. Pelayanan merupakan hak warga negara, bukan pemberian atau belaskasihan, berdasarkan konsensus yang disepakati, yang hasilnya memiliki keberpihakan pada semua kepentingan publik (*state, civil society dan corporate*).

Dengan penekanannya pada prinsip-prinsip *good governance*, maka pelayanan publik adalah pelayanan yang memiliki dimensi akuntabilitas, transparansi dan partisipatif dalam perencanaan, implementasi maupun evaluasi pelaksanaannya. Vries (1995) menggambarkan ada beberapa ciri dari pelayanan publik yang memiliki keberpihakan pada kepentingan publik.

Pertama, kelompok-kelompok masyarakat dianggap sebagai mitra-kerja (*partner*). Kedua, peran pemerintah bukan tertuju pada upaya memberikan pelayanan, menjadi mediator konflik, atau mengendalikan masyarakat, tetapi lebih kepada bagaimana mendefinisikan peran itu sendiri dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga lain dalam masyarakat. Untuk mewujudkan ciri pelayanan publik yang pertama, ada beberapa indikator yang harus terpenuhi, yaitu: (1) Sifat prosedur. Dalam hal ini prosedur merupakan kesepakatan-kesepakatan yang dapat dinegosiasikan dan bersifat *self-regulation*; (2) Sifat informasi. Informasi kebijakan bukan merupakan alat kontrol lembaga pemerintah, tetapi merupakan alat bagi lahirnya pemahaman timbal balik antar lembaga-lembaga yang terlibat; (3) Sifat konsultasi. Proses konsultasi bukan semata-mata ditujukan untuk mengharapkan *feedback* dari aktor-aktor yang terlibat, tetapi lebih kepada bagaimana menciptakan *win win solution*; (4) Pola kelembagaan, kemitraan lembaga publik dan lembaga-lembaga privat.

Ciri kedua mensyaratkan agar institusi pemerintah tidak mengedepankan pendekatan kekuasaan dalam relasinya dengan kelompok-kelompok masyarakat. Institusi pemerintah idealnya tidak berkatut pada persoalan status kelembagaan yang menonjolkan legitimasi politik tetapi lebih kepada aktualisasi peran-peran yang mampu menyemaikan praktek-praktek keterlibatan mendalam kelompok-kelompok masyarakat dalam *good governance*. Ciri ketiga, *Governance* adalah konsep yang merujuk pada persoalan bagaimana menjalankan roda pemerintahan dalam arti luas. Dalam *governance*, pemerintah memainkan peran penting, karena merupakan satu-satunya aktor yang memiliki legitimasi politik. Meskipun menjadi pemain kunci, institusi pemerintah tidak mendominasi penyelenggaraan roda pemerintahan. Andil kelompok-kelompok masyarakat di luar pemerintah sangat mewarnai proses penyelenggaraan fungsi-fungsi pelayanan. Selain keterlibatan aktif kelompok-kelompok masyarakat, roda pemerintahan dijalankan berdasarkan

prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas dan partisipasi (Albareda, 2006). Karenanya, dalam konteks pemenuhan kebutuhan dan kepentingan publik, tentunya bagaimana persoalan publik benar-benar ditempatkan sebagai persoalan bersama, bukan lagi persoalan yang kemudian diklaim dari salah satu pihak, melainkan multi pihak, baik negara, privat maupun *civil society*.

Demikian juga dengan proses pemenuhan hak-hak masyarakat atas pelayanan, tentunya prinsip transparansi, akuntabilitas dan partisipatif menjadi variabel kunci untuk dijalankan. Ketiga bangunan prinsip *governance* ini, tidaklah dapat berjalan sendiri-sendiri, ada hubungan yang sangat erat dan saling mempengaruhi, masing-masing adalah instrumen yang diperlukan untuk mencapai prinsip yang lainnya, dan ketiganya adalah instrumen yang diperlukan untuk mencapai pelayanan publik yang baik (Agus, 2007) mencoba mempertegas akan perlunya pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance*. *Pertama*, pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non pemerintah. *Kedua*, pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah. Aspek kelembagaan yang selama ini sering dijadikan rujukan dalam menilai praktek *governance* dapat dengan mudah dinilai dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik. *Ketiga*, pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*.

*Good Governance* mengakhiri pola pemerintahan tunggal atau *state-centric government*, dengan pandangan baru bahwa keberadaan pemerintah hanya satu dari suatu mata rantai tata kelola pemerintahan yang beroperasi di atas nilai-nilai prinsip sebagai berikut (Smith, 2007) :

- a. *Political accountability;*
- b. *Human rights;*
- c. *The rule of law;*
- d. *The decentralization of political power;*
- e. *Political pluralism;*
- f. *Participation;*
- g. *Eradicating corruption;*
- h. *Transparent and accountable public administration;*
- i. *Efficient public management;*
- j. *Economic reform and poverty alleviation.*

Kepemerintahan yang baik (*good governance*) bukan hanya konsep yang perlu disosialisasikan, namun perlu diterapkan pada semua level pemerintah di manapun berada. Penerapan konsep *good governance* untuk kasus pemerintah di

Indonesia diamanatkan dalam Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Kemudian pemerintah Indonesia juga mengeluarkan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dri Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme.

Beberapa penjelasan yang bersifat konsepsional yang terkait dengan *good governance* (GG), yaitu: (1) *United Kingdom Overseas Development Administration*, menyebutkan karakteristik GG yang meliputi legitimasi, akuntabilitas, kompetensi, dan penghormatan terhadap hukum/hak-hak asasi manusia; (2) *United Nation Development Program* (UNDP), ciri-ciri tata pemerintahan yang baik adalah mengikutsertakan semua pihak, transparansi dan bertanggung jawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan atas konsensus sosial, dan memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan; (3) *World Bank* (Bank Dunia), yaitu masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris, terbuka, pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi, eksekutif yang bertanggung jawab, birokrasi yang profesional, dan aturan hukum.

Beberapa poin penting terkait implementasi prinsip-prinsip *Good Governance* merupakan pegangan bagi birokrasi publik dalam melakukan transformasi manajemen pemerintahan. Menurut Tjokroamidjojo, (2000), tuntutan ke arah *Good Governance* juga lahir akibat kualitas pelayanan publik yang rendah. Lebih jauh disebutkan bahwa *Good Governance* berintegritas dari pelaksanaan pemerintahan. Adapun prinsip yang harus diperhatikan adalah akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, aturan hukum, perlakuan yang adil (*jaminan fairness*). Dalam penjelasan tambahan oleh Tjokroamidjojo (2000) disebutkan bahwa dalam hal *public governance* suatu ukuran penting ialah *public service*. *Public service* hanya akan dapat diwujudkan dengan baik jika dibarengi dengan semangat penguatan kelembagaan organisasi peminintah daerah. Saat ini pemerintah telah menjalankan prinsip otonomi daerah sebagai wujud dan pandangan "*bringing the state closer to the people*".

Selanjutnya UNDP juga mensinonimkan *Good Governance* sebagai hubungan sinergis dan konstruktif diantara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat (LAN 2000, h. 7). Atas dasar inilah, maka disusun Sembilan karakteristik *Good Governance*, yaitu;

1. *Partisipation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui inter-mediasi isntitusi legitimasi yang mewakilkan kepentingannya.

2. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk azazi manusia
3. *Transparency*. Tranparansi di bangun atas dasar kebebasan arus informasi yang berkaitan dengan kepentingan pubik secara langsung dapat diperoleh masyarakat yang membutuhkan.
4. *Responciveness*. Lembaga-lembaga dan propses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders
5. *Concensus Orientation*. *Good Governance* menjadi perantarakepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. *Equity*. Semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness and efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability*. Para pembuatan keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada public dan lembaga-lembaga stakeholders.
9. *Strategic Vision*. Para pemimpin dan public harus mempunyai perpsektif *good govenrnance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini. (Tahir 2010, h. 144)

### **5.3. Implementasi Kebijakan Pendidikan dalam *Good Governance***

Pelaksanaan kebijakan pendidikan merupakan pelaksanaan/eksekusi kebijakan baik dari kebijakan pendidikan nasional/pusat atau kebijakan pendidikan provinsi maupun kebijakan pendidikan kota. Dalam mengeksekusi kebijakan, dinas pendidikan melakukan dengan menerapkan fungsi manajemen khususnya *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (menggerakkan) dan *contolling* (pengendalian/evaluasi). Disamping itu eksekusi kebijakan pendidikan harus dilaksanakan dengan *good governance*.

Tahapan dalam pelaksanaan kebijakan pendidikan yang dilakukan adalah melaksanakan tiga fungsi manajemen yaitu *organizing*, *actuating* dan *controlling*. Aktivitas dalam tahapan tersebut adalah:

1. Tahap pengorganisasian (*organizing*). Tahap pengorganisasian yaitu melakukan kegiatan pengorganisasian sumebr daya, seperti: (a) desain organisasi dan struktur organisasi kegiatan, (b) pembagian pekerjaan, rekrutmen dan penempatan SDM, (c) pendelegasian tugas, (d) integrasi dan

- koordinasi SDM, (e) pengembangan kapasitas organisasi dan SDM, (f) membangun budaya organisasi.
2. Tahap menggerakkan (*Actuating*). Tahap menggerakkan yaitu memimpin pelaksanaan kegiatan, seperti: (a) memotivasi SDM dalam tim, (b) melakukan penjaminan mutu dalam setiap kegiatan dan pelayanan, (c) mengembangkan etika, (d) mengembang kerjasama tim, (e) membangun komunikasi organisasi, (f) melakukan negosiasi dengan berbagai pihak terkait.
  3. Tahap pengendalian (*Controlling*). Tahap pengendalian yaitu melakukan kegiatan pengendalian dalam pelaksanaan kebijakan, seperti: (a) mendesain pengendalian pelaksanaan kebijakan, (b) melakukan pengendalian kegiatan dan anggaran, (c) melakukan audit.

Untuk menjamin pelaksanaan kebijakan pendidikan maka pelaksanaannya harus *good governance*, oleh Muhdi (2012) yaitu transparan, akuntabel, adil dan responsiv. Bentuk pelaksanaan yang dilakukan adalah :

1. Transparan, artinya pelaksanaan kebijakan pada setiap tahapan harus terbuka dan dapat diakses secara luas oleh masyarakat. Sehingga setiap tahapan kegiatan di informasikan melalui berbagai sistem informasi yang memungkinkan masyarakat secara luas memperoleh informasi.
2. Akuntabel, yaitu bahwa setiap tahapan kegiatan, hasil kegiatan dan keuangannya bisa dipertanggung jawabkan. Sehingga pengawasan harus dilakukan baik secara internal maupun eksternal, baik tahapan pelaksanaan kegiatannya maupun keuangannya. Pengawasan dilakukan baik oleh atasan langsung termasuk Walikota, DPRD, maupun masyarakat/ pemangku kepentingan, serta oleh BPKP/BPK.
3. Fairness, yaitu bahwa pengguna atau mesyarakat harus benar-benar memperoleh kesempatan dan hak secara adil dan proporsional.
4. Responsif, berarti pelaksanaan kebijakan benar-benar harus memperhatikan dan memenuhi kebutuhan masyarakat pengguna, khususnya masyarakat pendidikan.

Implementasi kebijakan pendidikan sarasannya adalah masyarakat sebagai pengguna kebijakan. Hasil yang dicapai oleh implementasi kebijakan pendidikan adalah mutu pendidikan masyarakat. Untuk itu otonomi pendidikan yang sebagian besar kewenangannya diserahkan kepada pemerintah Kabupaten/ Kota, tanggung jawab untuk mencapai tujuan yaitu mutu pendidikan, sangat tergantung pada pemerintah Kabupaten/ Kota dalam mengimplementasikan kebijakan pendidikan tersebut.

#### 5.4. Prinsip-prinsip *Governance*

Prinsip-prinsip *governance* menurut Mustopadijaja dikutip Sjamsuddin (2005) adalah dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. **Prinsip Demokrasi dan Pemberdayaan.** Pengakuan dan penghormatan negara atas hak dan kewajiban warga negara, termasuk kebebasan untuk menentukan pilihan dan mengeksperesikan diri secara rasional sebagai wujud rasa tanggungjawabnya dan tidak harus selalu melakukannya sendiri (*rowing*), tetapi sebaliknya berfungsi mengarahkan (*steering*), atau memilih kombinasi yang optimal diantara keduanya. Pemberdayaan masyarakat oleh pemerintah ditingkatkan melalui: a) Meminimalisasi berbagai hambatan dan kendala bagi kreativitas dan partisipasi masyarakat; b) perluasan akses pelayanan dalam berbagai kegiatan sosial ekonomi masyarakat; dan c) Meningkatkan kemampuan dan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berperan aktif dalam memanfaatkan dan mendayagunakan sumber daya produktif yang tersedia.
- b. **Prinsip Pelayanan.** Semangat untuk melayani masyarakat (*a spirit of public service*), dan menjadi mitra masyarakat (*partner of society*); atau melakukan kerjasama dengan masyarakat (*co-production*), memerlukan perubahan perilaku melalui pembudayaan kode etik (*code of conduct*) yang didasarkan pada dukungan lingkungan (*enabling strategy*) yang diterjemahkan kedalam standar tingkah laku yang dapat diterima umum dan dijadikan acuan perilaku aparatur pemerintah baik dipusat maupun di daerah-daerah perlu menghayati benar makna administrasi publik sebagai wahana penyelenggaraan pemerintahan negara yang esensinya adalah “melayani publik”.
- c. **Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas.** Beberapa pendekatan yang dilakukan dalam hal ini yaitu: a) mengembangkann keterbukaan dan prosedur yang menghambat kreativitas dan oto-aktivitas masyarakat; serta, c) membuka akses yang luas kepada masyarakat untuk berperan serta dalam roses penyusunan peraturan, kebijakan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan, sehingga program-program pembangunan akan sesuai dengan prioritas dan kebutuhan masyarakat, dilakukan secara riil dan adil sesuai dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat.
- d. **Prinsip Partisipasi.** Masyarakat mendapatkan kesempatan yang luas dalam berperan serta untuk menghasilkan barang dan jasa publik (*public goods and services*) melalui proses kemitraan dan kebersamaan.
- e. **Prinsip Kemitraan.** Dalam lingkungan masyarakat modern, bahkan post modern dewasa ini, pernaan dunia usaha sangat strategis bagi kemajuan

pembangunan nasional untuk mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.

- f. **Prinsip Desentralisasi.** Perbedaan perkembangan antar daerah membawa implikasi yang berbeda pada macam dan intensitas peranan pemerintah, namun pada umumnya masyarakat dan dunia usaha memerlukan: a) desentralisasi dalam pemberian perijinan, dan efisiensi pelayanan birokrasi bagi kegiatan-kegiatan dunia usaha dibidang sosial ekonomi, b) penyesuaian kebijakan pajak dan perkreditan yang lebih nyata bagi pembangunan di kawasa, dan sistem perimbangan keuangan pusat dan daerah yang sesuai dengan kontribusi dan potensi pembangunan daerah; serta c) ketersediaan dan kemudahan mendapatkan informasi mengenai potensi dan peluang bisnis di daerah dan di wilayah lainnya kepada daerah di dalam upaya peningkatan pembangunan daerah.
- g. **Konsistensi Kebijakan dan Kepastian Hukum.** Pembangunan dan efisiensi membutuhkan penyesuaian kebijakan dan perangkat perundang-undangan, namun tidak berarti harus mengabaikan kepastian hukum.

### **5.5 Peranan Pemerintah, Dunia Usaha dan Masyarakat dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan**

Pemerintahan berfungsi menciptakan lingkungan hukum dan politik yang kondusif, sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan masyarakat berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik.

Menurut Fatah (2012, h. 86):

“Dari segi *functional aspect: governance* dapat di tinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan. Institusi dari *governance* meliputi tiga domain, yaitu *state* (negara atau pemerintahan) *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat) yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing.

### **5.6. Peran Pemerintah**

Peran negara dalam dunia pendidikan dilaksanakan oleh pemerintah didasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945 (UUD). Dalam UUD 1945 hasil amandemen Pasal 31 ayat 1- 4 disebutkan bahwa:

- a. Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan
- b. Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib

- membiyainya
- c. Pemerintah wajib menguasai dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.
  - d. Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya duapuluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Isi dari pasal ini adalah pengembangan dari UUD 1945 awal yang hanya terdiri dari dua pasal. Hasil amandemen mengamanatkan untuk pemerintah agar menyelenggarakan pendidikan yang berkarakter (akhlak mulia) lengkap dengan pembiayaannya, yaitu 20 APBN dan 20 APBD (I dan II). Berbicara tentang mutu pendidikan, banyak faktor dan kondisi yang harus dipertimbangkan. Kompleksitas mutu pendidikan, banyak terkait dengan sumber daya dan parameter sistem yang ditetapkan dan dicita-citakan. Artinya, mutu pendidikan banyak dipengaruhi oleh kualitas personal perancang dan pengambil keputusan, termasuk keinginan politis penguasa (pemerintah). Hal ini secara langsung berkaitan dengan posisi pendidikan sebagai salah satu lokomotif politik pemerintah. Masalahnya sekarang, bagaimana menjadikan pendidikan terlepas dari tendensi dan pesan-pesan politis penguasa yang secara langsung dapat menodai misi dan visi pendidikan itu sendiri (Kartasmita, 1993).

## 5.7. Peranan Dunia Usaha

*Corporate Social Responsibility* (CSR) atau tanggung jawab sosial perusahaan, menjadi konsep yang semakin seksi yang berkembang pesat selama duapuluh tahun terakhir yang lahir akibat desakan organisasi-organisasi masyarakat sipil dan jaringannya di tingkat global (Soesilawati, 2010). CSR sebagai sebuah gagasan, perusahaan tidak lagi dihadapkan pada tanggung jawab yang berpijak pada *single bottom line*, yaitu nilai perusahaan (*corporate value*) yang direfleksikan dalam kondisi keuangannya saja. Tanggung jawab perusahaan harus berpihak pada *triple bottom lines* yaitu sosial dan lingkungan selain finansial. Aspek keuangan tidak cukup menjamin nilai perusahaan tumbuh secara berkelanjutan. Keberlanjutan perusahaan hanya akan terjamin apabila perusahaan memperhatikan dimensi sosial dan lingkungan hidup. Sudah menjadi fakta bagaimana resistensi masyarakat sekitar diberbagai tempat dan waktu muncul ke permukaan ketika perusahaan tidak memperhatikan aspek-aspek sosial, ekonomi dan lingkungan.

Hubungan kerjasama antara pihak sekolah dengan pihak perusahaan diharapkan untuk memberi peluang bagi siswa untuk diterima di perusahaan

tersebut melalui pekerjaan magang atau praktek kerja industr, setelah lulus siswa langsung di rekrut untuk bekerja, sehingga lulusan SMK menjadi tidak ada yang menganggur dan terciptanya masyarakat yang sejahtera.

## 5.8. Peranan Masyarakat

Menurut Bakry (2010) pendidikan milik masyarakat (barang publik) maka suara masyarakat dalam berbagai tingkat perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan perlu di dengar dan di akomodasi. Selain itu, pendidikan sebagai barang publik hendaknya ditangani oleh pemerintah dan upaya menyerahkan pendidikan ke pasar merupakan suatu proses komersialisasi dan hal ini akan merugikan kepentingan bangsa yang lebih luas melebihi semata-mata pertimbangan kelangkaan sumber dana.

Peran serta masyarakat / partisipasi masyarakat dalam pendidikan meliputi peran serta perseorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pelayanan pendidikan . selain itu masyarakat dapat berperan serta sebagai sumber, pelaksana dan pengguna hasil.

Peran serta masyarakat itu lebih tegas disebutkan dalam Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 044/U/2002, tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Baik Dewan Pendidikan maupun Komite sekolah, mereka berperan sebagai:

- 1) Pemberi pertimbangan (*advisory agency*) pemberian pertimbangan daalam pemantauan dan melaksanakan kebijakan. Mengidentifikasi aspirasi masyarakat, menentukan keputusan sampai mensosialisasikan kegiatan sekolah.
- 2) Pendukung (*supporting agency*), menata kondisi tenaga kependidikan di sekolah, mengidentifikasi tenaga yang ahli di masyarakat, memberdayakan bantuan sarana dan prasarana sekolah sehingga diperlukan dukungan dan bantuan masyarakat.
- 3) Pengontrol (*controlling agency*) pengontrol terhadap perencanaan pendidikan; melakukan kontrol terhadap proses pengambilan keputusan di lingkungan Diknas termasuk penilaian kualitas kebijakan yang ada.
- 4) Mediator antara pemerintah (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (legislatif), komisi E serta Dinas Pendidikan dengan sekolah.

Masyarakat selaku pengguna jasa lembaga pendidikan memiliki kewajiban untuk mengembangkan serta menjaga keberlangsungan penyelenggaraan proses pendidikan, sebagaimana diamanatkan oleh Undang – Undang Sisdiknas Nomor 20 Tahun 2003 BAB IV yang didalamnya memuat bahwasanya pendidikan

merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, masyarakat dan keluarga. Peran serta masyarakat / partisipasi masyarakat dalam pendidikan meliputi peran serta perseorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pelayanan pendidikan, selain itu masyarakat dapat berperan serta sebagai sumber, pelaksana dan pengguna hasil

Dalam Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1992 Tentang Peranserta Masyarakat dalam Pendidikan Nasional BAB III pasal 4 peran serta / partisipasi masyarakat dapat berbentuk:

- a) Pendirian dan penyelenggaraan satuan pendidikan pada jalur pendidikan sekolah atau jalur pendidikan luar sekolah, pada semua jenis pendidikan kecuali pendidikan kedinasan, dan pada semua jenjang pendidikan di jalur pendidikan sekolah;
- b) Pengadaan dan pemberian bantuan tenaga kependidikan untuk melaksanakan atau membantu melaksanakan pengajaran, pembimbingan dan/atau pelatihan peserta didik;
- c) Pengadaan dan pemberian bantuan tenaga ahli untuk membantu pelaksanaan kegiatan belajar-mengajar dan/atau penelitian dan pengembangan;
- d) Pengadaan dan/atau penyelenggaraan program pendidikan yang belum diadakan dan/atau diselenggarakan oleh Pemerintah untuk menunjang pendidikan nasional;
- e) Pengadaan dana dan pemberian bantuan yang dapat berupa wakaf, hibah, sumbangan, pinjaman, beasiswa, dan bentuk lain yang sejenis;
- f) Pengadaan dan pemberian bantuan ruangan, gedung, dan tanah untuk melaksanakan kegiatan belajar-mengajar;
- g) Pengadaan dan pemberian bantuan buku pelajaran dan peralatan pendidikan untuk melaksanakan kegiatan belajar-mengajar;
- h) Pemberian kesempatan untuk magang dan/atau latihan kerja;
- i) Pemberian bantuan manajemen bagi penyelenggaraan satuan pendidikan dan pengembangan pendidikan nasional;
- j) Pemberian pemikiran dan pertimbangan berkenaan dengan penentuan kebijaksanaan dan/atau penyelenggaraan pengembangan pendidikan;
- k) Pemberian bantuan dan kerjasama dalam kegiatan penelitian dan pengembangan; dan
- l) Keikutsertaan dalam program pendidikan dan/atau penelitian yang diselenggarakan oleh Pemerintah di dalam dan/atau di luar negeri.

Peranan masyarakat melalui dewan pendidikan dan komite memiliki posisi yang amat strategis dalam mengembangkan tanggung jawab masyarakat. Iklim

demokratis dalam pengelolaan sekolah dicerminkan dalam peran masyarakat pada hal-hal: (1) membangun sikap kepemilikan sekolah, (2) merumuskan kebijakan sekolah, (3) membangun kesadaran mutu, (4) perhatian terhadap kehidupan akademik, dan (5) membangun tata kerja kelembagaan sekolah.

Pidarta (1988) menyatakan hubungan sekolah dengan masyarakat pada hakikatnya merupakan sarana yang sangat berperan dalam membina dan mengembangkan pertumbuhan pribadi-pribadi peserta didik. Hubungan antara sekolah dan masyarakat ibarat “telur dan ayam”. Masyarakat maju karena pendidikan dan pendidikan yang maju hanya akan ditemukan dalam masyarakat yang maju pula, keduanya sangat penting untuk meningkatkan keterlibatan, kepedulian, kepemilikan dan dukungan operasional, baik moral maupun finansial.

## **5.9 Budaya Organisasi Pendidikan dan Koordinasi**

### **5.10. Budaya Organisasi**

Robbins (dalam Sembiring, 2011) memberikan pengertian bahwa: “budaya organisasi mengacu ke sistem makna bersama yang dianut oleh anggota-anggota yang membedakan organisasi itu dari organisasi-organisasi lain”. Dengan demikian menurut Robbins bahwa budaya organisasi, menyangkut sistem makna/nilai yang dianut bersama, sehingga menjadi budaya dominan, akan tetapi budaya organisasi berkembang menjadi sub budaya yaitu budaya kecil atau sub budaya yang cenderung tumbuh terutama pada organisasi besar Budaya dominan yang merupakan nilai-nilai inti yang dianut oleh mayoritas anggota organisasi dan sub budaya organisasi haruslah tunduk pada budaya dominan yang berfungsi sebagai variabel independen yang ampuh untuk mempengaruhi perilaku para anggota organisasi untuk meningkatkan kinerjanya masing-masing berdasarkan visi dan misi organisasi yang telah ditetapkan.

Lingkungan pendidikan maupun bentuk pendidikan, sebagaimana diketahui bahwa, pendidikan adalah proses memanusiakan manusia, semakin modernnya zaman sehingga pendidikan diturunkan kedalam bentuk formal sekolah dan pengajaran, sebenarnya telah meninggalkan sebagai proses kemanusiaan. Ketika pendidikan telah direduksi menjadi sekolah dan terinstitusionalisasi serta terspsifikasi dalam bidang-bidang dan jurusan-jurusan, maka hal ini menyulitkan para murid dan insan pendidikan agar dapat memahami masalah-masalah kemanusiaan yang holistik.

Masyarakat tanpa sekolah bisa dipandang sebagai penolakan komprehensif terhadap sekolah formal yang memasung kebebasan dan perkembangan manusia, terutama anak-anak dan kaum muda. Setiap orang harus dijamin keoribadiannya

dalam belajar, dengan harapan akan menerima kewajiban memantu orang lain untuk sesuai kepribadiannya.

Sekolah bukanlah satu-satunya lembaga modern dengan tujuan utama membentuk pandangan manusia mengenai realita. Kurikulum terselubung (*Hidden curriculum*) dalam kehidupan keluarga, wajib militer, wajib kesehatan dan apa yang disebut profesionalisme ataupun media, memainkan peranan penting dalam manipulasi institusional dunia manusia, visi, bahasa-bahasa, dan kebutuhannya.

Setiap orang bisa belajar setiap waktu dandimana pun tempatnya. Seperti halnya membicarakan dunia kehidupannya, alam yang terjadi dengan kontradiksinya, masalah sosial dan masalah politik yang tengah terjadi. Perspektif inilah yang menyebabkan terbatasnya proses pendidikan, sehingga akan membawa dampak-dampak buruk pendidikan tersendiri yaitu:

- a. Hampir semua orang menganggap pendidikan dipahami melalui lembaga sekolah, maka cara berfikir formalistik merasuk dalam pemikiran orang. Pada akhirnya para orang tua melihat pendidikan anaknya hanya dapat diandalkan dari sekolah. Mereka melihat di sekolahlah tempat satu-satunya bagi anak-anaknya untuk memperoleh pengetahuan dan pembentukan mental dan karakter. Hal buruknya adalah orangtua tidak mau mendidik anaknya karena sudah mendapatkan pendidikan di sekolah dan tidak mempedulikan pendidikannya diluar sekolah.
- b. Sekolah dijadikan satu-satunya lembaga yang sah bagi masyarakat sebagai jalan mobiltas sosial. Seakan-akan sudah baku bahwa jika ingin mendapatkan pekerjaan harus masuk dan lulus sekolah terlebih dahulu, syarat formalnya adalah mendapatkan ijazah. Jadi tidak ketika banyak bisnis ijazah atau bisnis pendidikan tanpa melibatkan si terdidik dalam proses belajar mengajar. Padahal formalitas bukanlah esensi. Oleh karena itu, ijazah ataupun output sekolah tidak menunjukkan adanya mutu. Tidak jarang pula, orang yang bersekolah tingkatannya tinggi, tetapi kecerdasannya rendah, mentalnya rusak, karakternya kerdil, dan jiwapun koruptif. Sehingga sekolah akan melahirkan manusia-manusia “dehuman” yang akan merampok potensi kemanusiaan manusia. Pandangan ekstrem seperti ini harus dipandang sebagai “kritik” pada dunia pendidikan. Artinya, semua orang harus dapat mengenyam pendidikan dan dapat mengekspresikan kepentingannya dalam dunia pendidikan. Pendidikan haruslah menjadi milik masyarakat, tanpa adanya batas-batas kelas, ras, agama, maupun bentuk fisik education formal.

Menurut Everard (2004, hh. 156-157) bahwa sekolah sebagai sistem organisasi memiliki beberapa unsur:

1. Teknologi; dalam hal ini teknologi dari suatu organisasi adalah proses. Dalam konteks sekolah proses pendidikan dan kantor (kelas, *workshoop*, lapangan olahraga, whiteboard dan lain-lain) yang didalamnya proses berjalan.
2. Struktur; suatu struktur organisasi, bidang, peran, hierarki dan kewenangan, prsedur dalam pekerjaan staf, jadwal kerja dan lain-lain,
3. Orang-orang; keberadaan orang-orang dalam organisasi sekolah dan para guru, kalangan ahli, pengetahuan, pengalaman, keterampilan dan sikap, juga murid atau pegawai berinteraksi.
4. Budaya; dalam hal karakter atau budaya organisasi sekolah berisikan sistem nilai, ada standar, aturan, penilaian kinerja dengan imbalan, hubungan personel, kebiasaan, dan penilaian pendidikan.

Semua perkembangan perilaku orang dalam organisasi akan memberikan dampak tersendiri bagi organisasi yang bersangkutan. Namun kesemua perilaku yang timbul tersebut akan membentuk satu nilai atau norma yang sama-sama diyakini dan dipegang oleh orang-orang yang tergabung dalam organisasi tersebut. Nilai dan norma inilah yang kemudian dijadikan sebagai budaya dalam organisasi. Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, budaya organisasi terbentuk melalui pembiasaan dalam organisasi tersebut. Pembiasaan bisa mulai diterapkan dalam setiap sektor organisasi, sehingga setiap individu menyadari pentingnya budaya yang akan bersama diwujudkan.

Proses pembiasaan budaya dalam organisasi, manajer bisa menggunakan prinsip-prinsip dan teori motivasi untuk menggerakkan individu yang tergabung supaya mau bersama-sama mulai membangun budaya. Misalnya saja menerapkan *reward and punishmen*, pemberian kompensasi, penghargaan bagi karyawan terbaik, dan lain sebagainya.

Berikut ini dikemukakan beberapa pengertian budaya organisasi menurut beberapa ahli (<http://jurnal-sdm.blogspot.com/2009/teori-budaya-organisasi.html>) yaitu:

1. Menurut Wood, Wallace, Zeffane, Schermerhorn, Hunt, Osborn budaya organisasi adalah sistem yang dipercayai dan nilai yang dikembangkan oleh organisasi dimana hal itu menuntun perilaku dari anggota organisasi itu sendiri.
2. Menurut Tosi, Rizzo, Carroll seperti yang dikutip oleh Munandar, budaya organisasi adalah cara-cara berfikir, berperasaan dan bereaksi berdasarkan

pola-pola tertentu yang ada dalam organisasi atau yang ada pada bagian-bagian organisasi.

3. Menurut Robbins, budaya organisasi adalah suatu persepsi bersama yang dianut oleh anggota-anggota organisasi itu
4. Menurut Schein, budaya organisasi adalah pola dasar yang diterima oleh organisasi untuk bertindak dan memecahkan masalah, membentuk karyawan yang mampu beradaptasi dengan lingkungan dan mempersatukan anggota-anggota organisasi. Untuk itu harus diajarkan kepada anggota baru sebagai suatu cara yang benar dalam mengkaji, berpikir dan merasakan masalah yang dihadapi.
5. Menurut Cushway dan Lodge, budaya organisasi merupakan sistem nilai organisasi dan akan mempengaruhi cara pekerjaan di lakukan dan cara para karyawan berperilaku.

Dari beberapa pengertian yang dikemukakan diatas, bisa diambil kesimpulan bahwa budaya organisasi adalah sistem nilai organisasi yang dianut oleh anggota organisasi, yang kemudian mempengaruhi cara bekerja dan berperilaku dari para anggota organisasi. Budaya ini akan berkembang, dan menjadi ciri khas dari satu organisasi dan bahkan bisa menjadi pembeda antara satu organisasi dengan organisasi lainnya Brown mengembangkan unsur-unsur dasar budaya organisasi berdasarkan kerangka yang dikembangkan oleh Schein pada tahun 1985. Unsur-unsur budaya organisasi menurut Brown adalah sebagai berikut:

1. *Artifacts* (unsur dasar organisasi yang paling mudah dikenali karena dapat dilihat, didengar dan dirasakan). *Artifacts* biasanya berbentuk cerita, mitos, lelucon, metafora, upacara dan tatacara, perayaan, pahlawan, dan simbol-simbol. Ada juga beberapa hal yang bersifat subkategori untuk artifacts, yaitu: hal-hal yang bersifat material tampilan fisik, teknologi, bahasa, pola perilaku, system, prosedur dan program.
2. Keyakinan, nilai-nilai dan sikap yang berlaku di dalam organisasi. Nilai ini lebih mengarah pada kode moral dan etika yang menjadi penentu apa yang sebaiknya dilakukan.
3. Asumsi-asumsi dasar yang harus diterima sebagai solusi bila terjadi permasalahan.

Lebih lanjut Ndraha (1997) menginventarisir sumber-sumber pembentuk budaya oraganisasi, diantaranya: (1) pendiri organisasi; (2) pemilik organisasi; (3) Sumber daya manusia asing; (4) luar organisasi; (5) orang yang berkepentingandengan organisasi (stakeholders) dan (6) masyarakat. Selanjutnya

dikemukakan pula bahwa proses budaya dapat terjadi dengan cara : kontak budaya, benturan budaya dan penggalian budaya. Pembentukan budaya tidak dapat dilakukandalam waktu sekejap, namun waktu yang sekejap memerlukan waktu dan bahkan biaya yang tidak sedikit untuk dapat menerima nilai-nilai baru dalam organisasi.

Budaya organisasi sesungguhnya tidak lepas dari konsep dasar tentang budaya itu sendiri, yang merupakan salah satu terminologi yang banyak digunakan dalam bidang antropologi. Dalam pandangan antropologi konsep budaya ternyata telah mengalami pergeseran makna. Sebagaimana dinyatakan oleh Peursen (1984) bahwa budaya meliputi segala manifestasi dari kehidupan manusia yang berbudi luhur dan yang bersifat rohani, seperti: agama, kesenian, filsafat, ilmu pengetahuan, tata negara dan sebagainya. Tetapi pendapat tersebut sudah sejak lama disingkirkan.

Dewasa ini budaya diartikan sebagai manifestasi kehidupan setiap orang dan setiap kelompok orang-orang. Kini budaya dipandang sebagai sesuatu yang lebih dinamis, bukan sesuatu yang kaku dan statis. Budaya tidak tidak diartikan sebagai sebuah kata benda, kini lebih dimaknai sebagai sebuah kata kerja yang dihubungkan dengan kegiatan manusia secara umum namun operasional, Schein (2002) mendefinisikan budaya sebagai:

*“A pattern of shared basic assumptions that the group learned as it solved its problems of external adaptation and internal integration, that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way you perceive, think, and feel in relation to those problems”.*

Kata kunci dari pengertian budaya yaitu *shared basic assumptions* atau menganggap pasti terhadap sesuatu. Ndraha (1997) mengemukakan bahwa asumsi meliputi *beliefs* (keyakinan) dan *value* (nilai). *Beliefs* merupakan asumsi dasar tentang dunia dan bagaimana dunia berjalan. Duverger sebagaimana dikutip oleh Anwar dan Amir (2000) mengemukakan bahwa *belief* (keyakinan) merupakan *state of mind* (lukisan fikiran) yang terlepas dari ekspresi material yang diperoleh suatu komunitas.

Value (nilai) merupakan suatu ukuran normatif yang mempengaruhi manusia untuk melaksanakan tindakan yang dihayatinya. Menurut Sathe dalam Taliziduhu (1997) nilai merupakan “ *basic assumption about what ideals are desirable or worth striving for.*” Sementara itu, Surya (1995) memberikan gambaran tentang nilai sebagai berikut: setiap orang mempunyai berbagai pengalaman yang memungkinkan dia berkembang dan belajar. Dari pengalaman itu, individu mendapatkan patokan-patokan umum untuk bertingkah laku.

Misalnya, bagaimana cara berhadapan dengan orang lain, bagaimana menghormati orang lain, bagaimana memilih tindakan yang tepat dalam satu situasi, dan sebagainya. Patokan-patokan ini cenderung dilakukan dalam waktu dan tempat tertentu.”

Pada bagian lain dikemukakan pula bahwa nilai mempunyai fungsi : (1) nilai sebagai standar; (2) nilai sebagai dasar penyelesaian konflik dan pembuatan keputusan; (3) nilai sebagai motivasi; (4) nilai sebagai dasar penyesuaian diri; dan (5) nilai sebagai dasar perwujudan diri. Hal senada dikemukakan oleh Rokeach yang dikutip oleh Danandjaya dalam Ndraha (1997) bahwa : “ *a value system is learned organization rules to help one choose between alternatives, solve conflict, and make decision.*”

Dalam budaya organisasi ditandai adanya *sharing* atau berbagi nilai dan keyakinan yang sama dengan seluruh anggota organisasi. Misalnya berbagi nilai dan keyakinan yang sama melalui pakaian seragam. Namun menerima dan memakai seragam saja tidaklah cukup. Pemakaian seragam haruslah membawa rasa bangga, menjadi alat kontrol dan membentuk citra organisasi. Dengan demikian, nilai pakaian seragam tertanam menjadi *basic*.

Sejak lebih dari seperempat abad yang lalu, kajian tentang budaya organisasi menjadi daya tarik tersendiri bagi kalangan ahli maupun praktisi manajemen, terutama dalam rangka memahami dan mempraktekkan perilaku organisasi. Schein (2002) mengemukakan bahwa budaya organisasi dapat dibagi ke dalam dua dimensi yaitu :

“Dimensi *external environments*; yang didalamnya terdapat lima hal esensial yaitu: (a) *mission and strategy*; (b) *goals*; (c) *means to achieve goals*; (d) *measurement*; dan (e) *correction*. Dimensi *internal integration* yang di dalamnya terdapat enam aspek utama, yaitu : (a) *common language*; (b) *group boundaries for inclusion and exclusion*; (c) *distributing power and status*; (d) *developing norms of intimacy, friendship, and love*; (e) *reward and punishment*; dan (f) *explaining and explainable : ideology and religion*.

Pada bagian lain, Schein (2002) menyetengahkan sepuluh karakteristik budaya organisasi, mencakup :

“(1) *observe behavior: language, customs, traditions*; (2) *groups norms: standards and values*; (3) *espoused values: published, publicly announced values*; (4) *formal philosophy: mission*; (5) *rules of the game: rules to all in organization*; (6) *climate: climate of group in interaction*; (7) *embedded skills*; (8) *habits of thinking, acting, paradigms: shared knowledge for socialization*; (9) *shared meanings of the group*; dan (10) *metaphors or symbols*”.

Sementara itu, Luthan (1995) mengetengahkan enam karakteristik penting dari budaya organisasi, yaitu :

“(1) *obeserved behavioral regularities*; yakni keberaturan cara bertindak dari para anggota yang tampak teramati. Ketika anggota organisasi berinteraksi dengan anggota lainnya, mereka mungkin menggunakan bahasa umum, istilah, atau ritual tertentu; (2) *norms*; yakni berbagai standar perilaku yang ada, termasuk di dalamnya tentang pedoman sejauh mana suatu pekerjaan harus dilakukan; (3) *dominant values*; yaitu adanya nilai-nilai inti yang dianut bersama oleh seluruh anggota organisasi, misalnya tentang kualitas produk yang tinggi, absensi yang rendah atau efisiensi yang tinggi; (4) *philosophy*; yakni adanya kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan keyakinan organisasi dalam memperlakukan pelanggan dan karyawan (5) *rules*; yaitu adanya pedoman yang ketat, dikaitkan dengan kemajuan organisasi (6) *organization climate*; merupakan perasaan keseluruhan (*an overall “feeling”*) yang tergambarkan dan disampaikan melalui kondisi tata ruang, cara berinteraksi para anggota organisasi, dan cara anggota organisasi memperlakukan dirinya dan pelanggan atau orang lain.

Dari ketiga pendapat di atas, terlihat adanya perbedaan pandangan tentang karakteristik budaya organisasi, terutama dilihat dari segi jumlah karakteristik budaya organisasi. Kendati demikian, ketiga pendapat tersebut sesungguhnya tidak menunjukkan perbedaan yang prinsipil. Budaya organisasi dapat dipandang sebagai sebuah sistem. Namara (2002) mengemukakan bahwa dilihat dari sisi *in put*, budaya organisasi mencakup umpan balik (*feed back*) dari masyarakat, profesi, hukum, kompetisi dan sebagainya. Sedangkan dilihat dari proses, budaya organisasi mengacu kepada asumsi, nilai dan norma, misalnya nilai tentang : uang, waktu, manusia, fasilitas dan ruang. Sementara dilihat dari *out put*, berhubungan dengan pengaruh budaya organisasi terhadap perilaku organisasi, teknologi, strategi, image, produk dan sebagainya.

Dilihat dari sisi kejelasan dan ketahanannya terhadap perubahan, Kotter dan Heskett (1998) memilah budaya organisasi menjadi ke dalam dua tingkatan yang berbeda. Dikemukakannya, bahwa pada tingkatan yang lebih dalam dan kurang terlihat, nilai-nilai yang dianut bersama oleh orang dalam kelompok dan cenderung bertahan sepanjang waktu bahkan meskipun anggota kelompok sudah berubah. Pengertian ini mencakup tentang apa yang penting dalam kehidupan, dan dapat sangat bervariasi dalam perusahaan yang berbeda : dalam beberapa hal orang sangat mepedulikan uang, dalam hal lain orang sangat mepedulikan inovasi atau kesejahteraan karyawan. Pada tingkatan ini budaya sangat sukar berubah, sebagian karena anggota kelompok sering tidak sadar akan banyaknya nilai yang mengikat mereka bersama. Pada tingkat yang terlihat, budaya

menggambarkan pola atau gaya perilaku suatu organisasi, sehingga karyawan-karyawan baru secara otomatis terdorong untuk mengikuti perilaku sejawatnya. Budaya dalam pengertian ini, masih kaku untuk berubah, tetapi tidak sesulit pada tingkatan nilai-nilai dasar.

### **5.11. Koordinasi (Coordination).**

Untuk melihat kemampuan seorang manajer dalam memimpin dan melakukan koordinasi dilihat dari besar kecilnya jumlah bawahan yang ada dalam tanggung jawabnya, yang dikenal sebagai *rentang manajemen*. Koordinasi didefinisikan sebagai proses penyatuan tujuan-tujuan perusahaan dan kegiatan pada tingkat satu satuan yang terpisah dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Koordinasi dibutuhkan sekali oleh para karyawannya, sebab tanpa ini setiap karyawan tidak mempunyai pegangan mana yang harus diikuti, yang akhirnya akan merugikan organisasi itu sendiri.

Dengan koordinasi diharapkan keharmonisan atau keserasian seluruh kegiatan mencapai tujuan yang diharapkan, sehingga beban tiap departemen atau bagian menjadi seimbang dan selaras. Koordinasi merupakan usaha untuk menciptakan keadaan yang berupa tiga S, yaitu: serasi, selaras dan seimbang. Kebutuhan koordinasi tergantung pada sifat dan kebutuhan komunikasi dalam pelaksanaan tugas dan derajat ketergantungan dari tiap satuan pelaksanaan. Koordinasi sangat dibutuhkan terutama pada pekerjaan yang insidental dan tidak rutin serta pekerjaan yang tidak direncanakan terlebih dahulu, juga bagi organisasi yang menetapkan tujuan yang tinggi.

Thomson (1967) membagi tiga saling ketergantungan di antara satuan-satuan organisasi, yaitu:

1. Ketergantungan yang menyatu (*Pooled interdependence*): dimana tiap kegiatan departemen dan fungsional tergantung pada pelaksanaan kerja setiap satuan.
2. Ketergantungan yang berurutan (*Sequential interdependence*): Dimana pekerjaan dari tiap departemen atau fungsional tergantung dari penyelesaian pekerjaan departemen yang lain sebelum satuan lain dapat bekerja,
3. Ketergantungan timbal balik (*reciprocal interdependence*): Merupakan hubungan memberi dan menerima antar satuan organisasi.

Lebih lanjut Thomson (1967) mengkalisifikasi fungsi koordinasi sebagai berikut:

- a. Koordinasi harus terpusat, sehingga ada unsur pengendalian guna menghindari tiap bagian bergerak sendiri-sendiri yang merupakan kodrat yang telah ada dalam setiap bagian, ingat bahwa organisasi merupakan kumpulan dari orang-orang yang punya kebutuhan dan keinginan berbeda.

- b. Koordinasi harus terpadu, keterpaduan pekerjaan menunjukkan keadaan yang saling mengisi dan memberi.
- c. Koordinasi harus berkesinambungan, yaitu rangkaian kegiatan yang saling menyambung, selalu terjadi, selalu diusahakan dan selalu ditegaskan adanya keterkaitan dengan kegiatan sebelumnya.
- d. Koordinasi harus menggunakan pendekatan multi instansional, dengan ujud saling memberikan informasi yang relevan untuk menghindarkan saling tumpang tindih tugas yang satu dengan tugas yang lain.

Pendekatan untuk mencapai koordinasi yang efektif:

- a. Menggunakan pendekatan teknik-teknik dasar manajemen yang berupa hirarki manajerial, rencana dan tujuan sebagai dasar bertindak. Hirarki manajerial terdiri atas rantai perintah, aliran informasi dan kerja, wewenang formal, hubungan tanggung jawab, dan akuntabilitas yang jelas sehingga menimbulkan integritas bila diformulasikan dengan jelas serta dilaksanakan dengan pengarahan yang tepat. Aturan dan prosedur adalah keputusan-keputusan yang dibuat untuk mengatur kejadian-kejadian rutin. Rencana dan penetapan tujuan dilakukan untuk pengkoordinasian melalui pengarahan dalam mencapai sasaran yang sama untuk tiap satuan organisasi.
- b. Meningkatkan koordinasi potensial bila tiap bagian saling tergantung satu dengan lainnya serta lebih luas dalam ukuran dan fungsi.

# BAB VI

## ASPEK-ASPEK IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN MENENGAH

### 6.1 Aspek Implementasi Implementasi Kebijakan Pendidikan Menengah

Beberapa aturan normatif yang dikeluarkan baik secara makro maupun secara mikro sebagai dasar dalam penyelenggaraan Pendidikan Menengah di Kabupaten dan Kota yaitu Peraturan Pemerintah RI Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan dan perda yang dikeluarkan oleh masing-masing daerah Tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Mataram.

Beberapa aspek yang perlu mendapat perhatian serius di setiap Kabupaten dan Kota bahwa keberadaan Perda tentang Penyelenggaraan Pendidikan belumlah secara efektif penyelenggaraannya di lapangan. Hal ini dapat digambarkan kondisi riilnya dilapangan, yaitu belum tersosialisasinya Perda tersebut dengan optimal atau memadai kepada semua pemangku kepentingan, disamping minimnya peraturan-peraturan operasional lainnya yang menguatkan perda ini dalam implementasinya di lapangan, seperti keputusan-keputusan maupun ketetapan-ketetapan Bupati/Walikota yang sifatnya operasional.

Selama Perda ini ditetapkan melalui Perbup/Perwal dan satu satu Surat Keputusan Kepala Disdikpora yang selalu direview/ perbaiki setiap tahunnya. Peraturan dimaksud adalah Perbup/Perwal masing-masing daerah tentang pedoman penyelenggaraan penerimaan peserta didik baru pada taman kanak-kanak dan sekolah, yang diperkuat dengan Keputusan Kepala Disdikpora tentang petunjuk teknis pelaksanaan peserta didik baru (PPDB) sistem *online* pada SMP, SMA dan SMK. Perbup/perwal tentang pembiayaan dan pengelolaan dana pendidikan yang bersumber dari peran serta masyarakat dan orang tua peserta didik. Dan satu Surat Keputusan Kepala Disdikpora tentang petunjuk teknis PPDB Jalur Bina Lingkungan. Semua aturan ini, pada intinya adalah mengatur penyelenggaraan Pendidikan Menengah di daerah. Untuk itu maka akan dibahas

bagaimana penyelenggaraan Pendidikan Menengah di kabupaten dan Kota yang dikaitkan dengan teori implementasi kebijakan.

Implementasi Kebijakan Pendidikan Menengah Dalam Perspektif *Governance* di Kabupaten dan Kota di Indonesia, yang sesuai dengan amanat UUD 1945 dan UU no 32 tahun 2004. Dalam membahas implementasi kebijakan pendidikan menengah disetiap Kabupaten dan Kota di Indonesia, penulis menggunakan Model Edward III, sebagai rujukan untuk memotret fenomena empiris. Beberapa faktor yang dipakai untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan meliputi komunikasi, sumberdaya, dispoisisi dan struktur birokrasi yang turut mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Sedangkan proses implementasi kebijakan disini adalah sejauhmana aspek-aspek implementasi kebijakan dapat terimplementasi melalui sebuah mekanisme.

Untuk mengetahui aspek-aspek implementasi kebijakan pendidikan menengah dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan program-program yang telah dicanangkan maka berikut dipaparkan informasi penting seputar realisasi kerja dari Pemerintah daerah.

### **6.1.1 Komunikasi.**

Komunikasi merupakan proses penyampaian pesan (*message*) dari komunikator (penyampai pesan) kepada komunikan (penerima pesan) melalui suatu saluran (alat) dengan maksud tertentu. Keberhasilan implementasi kebijakan menyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan dan hal ini hanya dapat tercapai jika proses komunikasi berjalan baik. Komunikasi perlu dilakukan agar apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan dapat ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga mengurangi distorsi informasi dalam implementasinya.

Pada implementasi kebijakan pendidikan menengah, implementor terdiri dari aparatur Dinas Pendidikan Provinsi, aparatur Disdikpora Kabupaten dan Kota, konsultan dari perwakilan Badan Standar Nasional Pendidikan tingkat pusat, pihak sekolah (Kepala Sekolah dan guru). Dalam rangka implementasi kebijakan pendidikan menengah ini, maka berdasarkan arahan dari Dinas Pendidikan Provinsi dilakukan sosialisasi program. Sosialisasi dilaksanakan oleh Disdikpora tingkat kabupaten dan Kota dengan menghadirkan konsultan dari perwakilan Badan Standar Nasional Pendidikan tingkat pusat sebagai nara sumber. Partisipasi pihak sekolah dan masyarakat menunjukkan masih rendah. Dari ketidak hadirannya komunikannya yang diundang menyebabkan informasi tidak tersampaikan dengan baik. Bagi yang menghadiri saja materi program memerlukan pemahaman yang lebih detil, apalagi bagi sekolah yang tidak mengirim perwakilan pasti memerlukan waktu lebih lama untuk dapat mengimplementasikan program ini.

Terdapat tiga hal penting yang disampaikan oleh Edward III (1980) dalam proses komunikasi, yaitu transmisi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*concistency*), a) Transmisi, merupakan penyaluran atau penyampaian informasi yang dilakukan oleh implementor. Pada proses implementasi kebijakan pendidikan menengah di tingkat kabupaten dan Kota informasi disampaikan melalui beberapa lapisan hirarki sehingga menimbulkan terjadinya distorsi komunikasi. Salah satu penyebab terjadinya distorsi komunikasi adalah kurangnya memperhatikan bahasa daerah dalam transmisi kebijakan (Syafri 2007:269). Di samping itu juga belum efektifnya proses komunikasi melalui pendampingan secara konsisten sehingga masih terjadi kebingungan pada saat pembuatan satuan pelajaran, b) Kejelasan, di mana pada saat sebuah kebijakan di implementasikan maka harus dipastikan bahwa petunjuk implementasi diterima dan implementor mendapatkan kejelasan tentang kapan atau bagaimana sebuah program dilakukan. Hal ini terjadi pula bahwa dengan banyaknya pihak yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pendidikan menengah maka diperlukan koordinasi secara intensif. c) Konsistensi, yaitu menyangkut konsistensi dari aturan implementasi. Perintah yang kontradiktif akan membuat proses implementasi kebijakan menjadi lambat.

Implementasi kebijakan pendidikan menengah di tingkat Kabupaten dan Kota, jika dilihat dari aspek komunikasi terlihat masih minimnya sosialisasi kebijakan-kebijakan yang dihasilkan baik secara makro maupun mikro kepada pemangku kepentingan, sehingga seringkali menimbulkan permasalahan dalam memahami kebijakan pendidikan menengah yang berpihak kepada dunia pendidikan menengah berbasis *governance*.

Oleh karena itu Metter dan Horn (1975), mempertegas keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti standar kebijakan dan sasaran komunikasi inter organisasi dan aktivitas pengukuhan karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, ekonomi dan politik dan karakter pelaksana. Komunikasi disini menjadi titik perhatian keberhasilan implementasi kebijakan. Bagi Meter dan Horn (1975) Implementasi yang efektif selalu menuntut adanya sasaran standar program yang jelas, namun demikian kejelasan itu sendiri masih perlu ditunjang dengan pola komunikasi inter organisasi yang jelas sehingga tujuan yang dicapai tersebut dipahami oleh para pelaksana program. Standar dan sasaran tidak dicapai jika hal itu tidak dinyatakan dengan tingkat kejelasan yang memadai sehingga peranan pelaksana memahami apa yang diharapkan dari program sangat diperlukan. Meter dan Horn (1975) lebih menekankan keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.

Pandangan Mazmanian dan Sabatier (1983) terkait dengan aspek komunikasi, sangat penting dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan publik, bagaimana kejelasan isi kebijakan. Ini berarti semakin jelas dan rincinya isi sebuah kebijakan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata. Bagi Grindle (1980) keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai, agar memiliki kemampuan untuk mengkomunikasikan isi dari kebijakan yang hendak diimplementasikan.

Keberhasilan implementasi program banyak ditentukan oleh daya tanggap (*responsiveness*) dari aparat pelaksana untuk memenuhi kebutuhan publik. Daya tanggap dapat dilihat dari bagaimana aparat pelaksana mau dan mampu memahami tuntutan masyarakat, bersifat lentur (tidak kaku) dalam memahami prosedur dan aturan-aturan formal, mengedepankan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi, peka terhadap ketidakadilan dan ketidakpuasan yang berkembang di masyarakat, dan dalam setiap langkah dan tindakan berusaha melakukan penyesuaian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat.

Implementasi yang efektif selalu menuntut adanya standar program yang jelas, namun demikian kejelasan itu sendiri masih perlu ditunjang dengan pola komunikasi inter organisasi yang jelas sehingga tujuan yang dicapai tersebut dipahami oleh para pelaksana program.

Komunikasi dalam dan inter organisasi merupakan proses yang kompleks dan sulit. Dalam menyampaikan pesan ketingkat organisasi di bawahnya maupun organisasi setingkat lainnya, tidak terhindarkan bahwa komunikasi seringkali mengalami penyimpangan. Karakteristik organisasi merupakan faktor krusial yang menentukan keberhasilan suatu program. Ripley (1973) memandang struktur birokrasi sebagai karakteristik normal, rutinitas, pola hubungan di dalam agen pelaksana yang memiliki baik hubungan potensial maupun faktual dengan apa yang mereka lakukan dalam garis kebijakan, termasuk di dalamnya pola pengawasan dan pertanggung jawabannya.

Pada sisi yang lain permasalahan terkait dengan implementasi kebijakan pendidikan menengah di tingkat Kabupaten dan Kota yang jika dilihat dari aspek komunikasi terlihat masih minimnya sosialisasi kebijakan-kebijakan yang dihasilkan baik makro maupun mikro kepada pemangku kepentingan, sehingga seringkali menimbulkan permasalahan dalam memahami kebijakan pendidikan menengah yang berpihak kepada dunia pendidikan menengah berbasis *governance*.

Pada aspek sumber daya menunjukkan bahwa masih memiliki kelemahan dan keterbatasan. Sumber daya aparatur sebagai implementor/pelaksana kebijakan pendidikan menengah ditingkat Kabupaten dan Kota memiliki kelemahan baik jumlah yaitu aparat yang ada di Disdikpora yang memiliki tugas dan fungsi secara langsung dengan implementasi pendidikan menengah, yaitu Bidang Pendidikan Menengah Umum. Kemudian terkait dengan alokasi dana pendidikan dinilai belum memadai, hal ini disebabkan sumberdana dari APBD setiap Kabupaten dan Kota belum mencukupi untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan menengah, sehingga memerlukan dukungan dana yang bersumber dari APBN dan partisipasi masyarakat dalam membiayai pendidikan.

Komunikasi penting dilakukan antara implementor dan *target group*. Pada implementasi kebijakan pendidikan menengah di Kabupaten dan Kota, implementor meliputi aparatur Dinas Pendidikan di tingkat Provinsi, Bupati, Walikota, aparatur Disdikpora, konsultan dari perwakilan Badan Standar Nasional (BSN) Pendidikan tingkat pusat, pihak sekolah (Kepala Sekolah dan guru) dan DPRD, Dewan Pendidikan Kota/ Komite Sekolah dan tokoh masyarakat. Inilah aktor-aktor utama dalam implementasi kebijakan pendidikan menengah di Kabupaten dan Kota, yang jika dirangkum maka terdapat tiga aktor utama yaitu negara, swasta dan masyarakat. Beberapa sub fokus yang dibahas dalam fokus komunikasi adalah:

### **6.1.2 Transmisi.**

*Target group* pada penulisan buku ini adalah murid pada di SMA-SMA Negeri Kabupaten dan kota serta masyarakat sebagai pengguna pelayanan pendidikan. Sosialisasi yang dilakukan, terkait dengan peraturan pendidikan menengah di Kabupaten dan Kota, yang bertujuan mendapatkan pemahaman yang sama untuk mendukung implementasinya. Peraturan yang dimaksud disini adalah Perda Kabupaten dan Kota. Dari Perda ini dibuat dalam perbup/Perwal Kabupaten dan Kota sebagai dasar pelaksanaannya. Dalam hubungan ini penulis mendapat temuan bahwa perda hanya melahirkan 2 (dua) perbup/perwal, yang selama ini selalu di *review* setiap tahunnya. Bila ada aturan-aturan/ regulasi yang belum memadai, maka diselesaikan dengan peraturan menteri-peraturan menteri/ ketentuan yang berlaku, dengan tidak terbitnya perbup/perwal, yang lain masih bisa berjalan. Itulah yang mendesak (perbup/perwal) sementara itu koordinasi dengan pihak Provinsi berjalan lancar.

Berdasarkan kondisi tersebut maka harus dilakukan sosialisasi Program Pendidikan Menengah di mana sampai saat ini masih terasa jauh dari kata cukup. Penulis berpendapat bahwa dengan adanya Perwal terkait PPDB Sistem *Online* ini sebagai payung hukum bagi penyelenggara pendidikan supaya bisa diatasi

berbagai permasalahan dengan segala bentuk konsekuensinya. Perwal ini untuk mengatur dunia persekolahan, di sekolah ada guru, pendidik dan non pendidik. Di dalam aturan ada uang komite, masyarakat punya andil dalam hal pendanaan atau biaya sekolah, agar tidak rancu diberikan perwal supaya tahu orang tua arah uangnya, hasilnya ini, komitmennya ini, guru sudah punya gaji, dana dari komite harus bagaimana, jadi hak dari guru ada, maka ada tugas tambahan seperti wakil kepala sekolah, maka adanya dana insentif tambahan. Maka tambahan-tambahan inilah diatur oleh perwal. Kalau tidak ada tugas tidak menerima uang tambahan.

Sosialisasi dilaksanakan pada Disdikpora Kabupaten dan Kota serta dihadirkan konsultan dari perwakilan Badan Standar Nasional (BSN) Pendidikan tingkat pusat sebagai narasumber. Partisipasi pihak sekolah dan masyarakat menunjukkan masih rendah dilihat dari kehadiran mereka pada saat sosialisasi. Sehubungan dengan sosialisasi Juknis PPDB 2014, ketua Dewan Pendidikan pada masing-masing Kabupaten dan Kota ditekankan untuk melakukan Sosialisasi dari petunjuk teknis tentang Juknis PPDB sistem *online* 2014, rekomendasinya dari awal sudah harus diberikan, akan tetapi beberapa dinas pendidikan lamban meresponnya. Tujuan pendidikan menengah dalam hal ini SMA/ SMK masih belum optimal terpenuhi, guru keterampilan belum ada sehingga *outputnya* kurang begitu terserap, karena itu perlu sinergi seperti CSR. Selama ini keterlibatan dalam kerja sama menggalang dana, terkadang tidak transparan. Ada kewajiban untuk masyarakat miskin dan tempat ibadah tetapi tidak terdengar kalau kerja sama dengan Dewan Pendidikan Kota luar biasa gaungnya. Dunia usaha dan industri jalan sendiri contohnya CSR angkasa pura yang diberikan anak-anak karyawan angkasa pura yang sekolah di tempat mereka bersekolah itu, sehingga gaungnya tidak benar.

Peraturan-peraturan yang dihasilkan oleh pemerintah Kabupaten dan Kota terkait dengan implementasi kebijakan pendidikan baik itu Perda maupun Perbup/Perwal masih memiliki kelemahan dari aspek sosialisasinya, sehingga menyebabkan ketidakpahaman masyarakat tentang isi dari peraturan tersebut, bahkan dalam kalangan birokrasi pendidikan sebagai implementor kebijakan tidak memahami secara baik peraturan-peraturan tersebut. Sasaran kebijakan ini adalah masyarakat sebagai *stakeholders*, yang seharusnya isi kebijakan ini dipahami dengan baik sehingga tidak menimbulkan multi tafsir dan adanya perbedaan persepsi antara birokrasi pendidikan sebagai implementor dan masyarakat sebagai *stakeholders*. Hasil observasi menunjukkan juga terjadi interaksi masyarakat dengan birokrasi pemerintah terkait dengan implementasi kebijakan pendidikan terkesan kurang memberikan keuntungan bagi masyarakat. Arah dan sasaran kebijakan lebih berpihak kepada elite politik dan birokrasi yang selalu

mendikte pihak Disdikpora maupun Sekolah-sekolah sebagai implementor kebijakan.

### **6.1.3 Kejelasan Pelaksana Kebijakan.**

Pelaksana kebijakan pendidikan menengah dalam hal ini adalah Disdikpora Kabupaten dan kota serta satuan unit pendidikan yang ada dalam lingkup Kabupaten dan Kota di Indonesia, memiliki fungsi untuk menyukseskan peraturan-peraturan yang dihasilkan oleh Pemerintah Kabupaten dan Kota pada setiap daerah Provinsi yang ada. Oleh karena itu peraturan-peraturan yang telah dibuat perlu di implementasikan, agar memberikan efek/ implikasi positif bagi masyarakat sebagai pengguna layanan pendidikan. Hasil observasi terkait dengan kondisi ini menunjukkan adanya dugaan bahwa kejelasan yang diterima oleh para pelaksana kebijakan belum begitu optimal, hal ini terlihat dengan adanya Keputusan Ka.Disdikpora Kabupaten dan Kota sebagai kebijakan operasional dalam bentuk petunjuk teknis pelaksanaan Perda maupun Perwal yang telah di tetapkan.

Ketika hal ini dikonfirmasi dengan birokrasi pendidikan Kabupaten dan Kota yang sedang berkembang, ditemukan bahwa:

“Untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang dibuat pada level DPRD maupun Bupati/Walikota di Indonesia perlu ada petunjuk teknis pelaksanaannya, agar tidak terjadi tumpang tindih, karena peraturan-peraturan di atas masih bersifat umum, yang semestinya perlu diterjemahkan agar menjadi jelas”.

### **6.1.4 Konsistensi Implementasi Kebijakan.**

Konsistensi isi kebijakan dengan aspek implementasinya di lapangan sangat penting bagi keberhasilan sebuah kebijakan. Tidak adanya konsistensi antara kebijakan pada level atas dan kebijakan yang dibuat pada level bawah mengakibatkan ketidakberhasilan dalam implementasinya. Hasil observasi menunjukkan bahwa interaksi aktor, dalam hal ini pelaksana kebijakan pada level Dinas dengan pihak di atasnya belum begitu menunjukkan sebuah hubungan yang baik dalam hal implementasi kebijakan pendidikan, hal ini terlihat pihak Disdikpora pada setiap Kabupaten dan Kota berdasarkan persepsinya menerjemahkan peraturan-peraturan yang terkait dengan penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten dan kota. Salah satu penyebab yang merupakan kendala adalah lemahnya koordinasi dalam implementasi kebijakan pendidikan menengah di Kabupaten dan Kota. Telaah dokumen terkait dengan kondisi ini menunjukkan bahwa isi Keputusan pada beberapa Ka.Disdikpora Kabupaten dan Kota belum begitu berpihak kepada masyarakat sebagai pengguna layanan pendidikan, maka Kondisi ini menuntut Disdikpora Kabupaten dan Kota untuk membuat kebijakan

operasional sebagai petunjuk pelaksanaan dari peraturan dalam implementasi kebijakan pendidikan menengah di Kabupaten dan Kota, akan tetapi terkadang pelaksana kebijakan yang kurang memahami petunjuk pelaksanaannya, sehingga menimbulkan permasalahan di lapangan.

## 6.2 Sumber Daya

Sumber daya adalah faktor penting kedua dalam implementasi kebijakan agar efektif. Dana ini diperkirakan cukup untuk mendukung program ini sehingga program pendidikan menengah dapat di implementasikan dengan baik. Di samping itu sumber daya manusia juga penting dalam implementasi program ini. SDM meliputi: a). Implementor (pelaksana kebijakan) yaitu unsur pelaksana dari Disdikpora Kota Mataram pihak sekolah serta tokoh masyarakat; b) Kelompok sasaran (*Target group*) dalam hal ini adalah murid-murid yang menerima program. Kedua kelompok ini semua harus mempunyai kesiapan yang cukup agar program dapat terlaksana dengan lancar; kondisi ini jika dibandingkan dengan pendapat Baidhowi (2004) bahwa kemampuan aparatur pemerintah kabupaten/kota dipandang dari konsep "translation ability" belum cukup efektif dalam pengelolaan pelayanan pendidikan. Kedua, ukuran dan tujuan kebijakan program merupakan program pemerintah di bidang pendidikan yang secara umum bertujuan untuk meningkatkan kualitas pendidikan melalui kurikulum mata pelajaran yang dilaksanakan oleh murid. Kebijakan yang diimplementasikan didasari oleh hubungan kausalitas yang handal, di mana program kadang tidak dapat di implementasikan secara efektif bukan karena program di implementasikan secara tidak baik, akan tetapi karena programnya yang kurang tepat dan tidak di dasari oleh tingkat pemahaman mengenai persoalan yang ditanggulangi.

Van Meter dan Van Horn (1975) lebih melihat keberhasilan implementasi kebijakan dari aspek sumber daya yaitu bagaimana tersedia sumber-sumber kebijakan, termasuk di dalamnya adalah sumber daya aparatur/ implementor dan anggaran. Mazmanian dan Sabatier (1983) lebih pada aspek besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan yang hendak di implementasikan. Tersedianya sumber dana yang memadai akan menjadi faktor pendorong keberhasilan sebuah implementasi kebijakan.

Pada aspek sumber daya menunjukkan bahwa masih memiliki kelemahan dan keterbatasan. Sumber daya aparatur sebagai implementor/ pelaksana kebijakan pendidikan menengah ditingkat Kabupaten dan Kota memiliki kelemahan baik jumlah yaitu aparat yang ada di Disdikpora memiliki tugas dan fungsi secara langsung dengan implementasi pendidikan menengah, yaitu Bidang Pendidikan Menengah. Kemudian terkait dengan alokasi dana pendidikan dinilai

belum memadai, hal ini disebabkan sumberdana dari APBD di Kabupaten dan Kota belum mencukupi untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan menengah Kota Mataram, sehingga memerlukan dukungan dana yang bersumber dari APBN dan partisipasi masyarakat dalam membiayai pendidikan; selaras dengan pandangan Khan,( 2012) Kurangnya sumber daya dalam lembaga pendidikan sehingga menjadi kendala utama penerapan kebijakan pendidikan.

Jika disandingkan dengan pandangan Horn (1975), Edwards III (1980), bahwa perlu memperhatikan beberapa aspek dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan termasuk di dalamnya adalah sumber daya yang meliputi, sumber daya aparatur, pendanaan dan sarana prasarana yang merupakan faktor kunci keberhasilan implementasi kebijakan. Aspek-aspek ini tidak kalah pentingnya dengan aspek komunikasi, struktur birokrasi dan disposisi; yang dalam pandangan Darwin (1998) bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh sumber-sumber yang terlibat, dalam hal sumber daya aparatur sebagai pelaksana kebijakan dan sumber pendanaan.

Sarana yang dimaksud adalah sarana pendidikan yang harus dimiliki oleh setiap satuan pendidikan, memiliki; perabot, peralatan pendidikan, media pendidikan, buku dan sumber belajar lain, serta penunjang lain yang diperlukan untuk menunjang proses pembelajaran berjalan lancar dan berkelanjutan. Prasarana yang dimaksud adalah lahan dan seluruh bangunan fisik dan instalasi daya dan jasa yang harus ada pada setiap satuan pendidikan sesuai dengan kebutuhan.

Tantangan pertama yang harus dihadapi oleh para pengelola pendidikan adalah masalah pendanaan. Sebagai ilustrasi, rendahnya kesejahteraan guru, merupakan salah satu dampak keterbatasan kemampuan pemerintah dalam memobilisasi dana untuk sektor pendidikan. Di sisi lain, UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas memberi beban yang sangat berat bagi pemerintah. Pasal 49 menyatakan sebagai berikut;

1. Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
2. Gaji guru dan dosen yang diangkat oleh Pemerintah dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).
3. Dana pendidikan dari Pemerintah dan pemerintah daerah untuk satuan pendidikan diberikan dalam bentuk hibah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Dana pendidikan dari Pemerintah kepada pemerintah daerah diberikan dalam bentuk hibah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
5. Ketentuan mengenai pengalokasian dana pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Pemerintah daerah, memang memiliki beberapa sumber keuangan daerah, seperti dana perimbangan (DAU, DAK dan Dana Bagi Hasil), pendapatan asli daerah (PAD) dan pinjaman. Akan tetapi pada kenyataannya, rata-rata peranan PAD dalam APBD hanya sekitar 7%. Sementara itu, rata-rata tertimbang rasio dana perimbangan terhadap pengeluaran rutin adalah 1,4% yang menunjukkan bahwa tidak banyak dana perimbangan yang bisa digunakan untuk keperluan di luar anggaran rutin.

Jika dikaji, Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab yang besar dan bersifat jangka panjang di sektor pendidikan, tetapi tidak memiliki sumber dana yang cukup dan stabil untuk mendanai. Jika situasinya tidak berubah, Daerah tidak akan mampu memenuhi 20% anggaran untuk pendidikan seperti yang diamanatkan UU Sisdiknas dan pada gilirannya ada risiko terjadi penurunan kualitas SDM sebagai dampak otonomi daerah.

Anggaran biaya pendidikan terdiri dari dua sisi yang berkaitan satu sama lain, yaitu sisi anggaran penerimaan dan anggaran pengeluaran untuk mencapai tujuan-tujuan pendidikan. Anggaran penerimaan adalah pendapatan yang diperoleh setiap tahun oleh sekolah dari berbagai sumber resmi dan diterima secara teratur. Sedangkan anggaran dasar pengeluaran adalah jumlah uang yang dibelanjakan setiap tahun untuk kepentingan pelaksanaan pendidikan di sekolah. Belanja sekolah sangat ditentukan oleh komponen-komponen yang jumlah dan proporsinya bervariasi diantara sekolah yang satu dan daerah yang lainnya, serta dari waktu ke waktu.

Berdasarkan pendekatan unsur biaya pengeluaran sekolah dapat dikategorikan ke dalam beberapa item pengeluaran, yaitu pengeluaran untuk pelaksanaan pelajaran, tata usaha sekolah, sarana-prasarana sekolah, pegawai, administrasi, pembinaan teknis edukatif dan pendataan.

Biaya pendidikan merupakan dasar empiris untuk memberikan gambaran karakteristik keuangan sekolah. Analisis efisiensi keuangan sekolah dalam pemanfaatan sumber-sumber keuangan sekolah dan hasil (output) sekolah dapat dilakukan dengan cara menganalisa biaya satuan (unit cost) per siswa. Biaya satuan persiswa adalah biaya rata-rata persiswa yang dihitung dari total pengeluaran sekolah dibagi seluruh siswa yang ada di sekolah dalam kurun waktu

tertentu. Dengan mengetahui besarnya biaya satuan per-siswa menurut jenjang dan jenis pendidikan berguna untuk menilai berbagai alternatif kebijakan dalam upaya peningkatan mutu pendidikan.

Menurut Peraturan Mendiknas nomor 69 Tahun 2009, standar biaya operasinon personalia adalah standar biaya yang diperlukan untuk membiayai kegiatan operasi non personalia selama 1 (satu) tahun sebagai bagian dari keseluruhan dana pendidikan agar satuan pendidikan dapat melakukan kegiatan pendidikan secara teratur dan berkelanjutan sesuai Standar Nasional Pendidikan. BOS adalah program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasi non personalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar.

Biaya Satuan pendidikan (BSP) adalah besarnya biaya yang di perlukan rata-rata tiap siswa pertahun, sehingga mampu menunjang proses belajar mengajar sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan. Dari cara penggunaaannya, BSP dibedakan menjadi BSP investasi dan BSP Operasional.

BSP investasi adalah biaya yang dikeluarkan setiap siswa dalam satu tahun untuk pembiayaan sumber daya yang tidak habis pakai dalam waktu lebih dari satu tahun, seperti pengadaan tanah, bangunan, buku, alat peraga, media, perabot dan alat kantor. Sedangkan BSP operasional adalah biaya yang di dikeluarkan setiap siswa dalam 1 tahun untuk pembiayaan sumber daya pendidikan yang habis pakai dalam 1 tahun. BSP operasional mencakup biaya personil dan biaya non personil.

Biaya personil meliputi biaya untuk kesejahteraan honor kelebihan jam mengajar (KJM), Guru tidak tetap (GTT), Pegawai Tidak tetap (PTT), uang lembur dan pengembangan profesi guru (Pendidikan dan Latihan Guru, Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP), Musyawarah Kerja Kepala Sekolah (MKKS), Kelompok Kerja Kepala Sekolah (KKKS), Kelompok Kerja Guru (KKG) dan lain-lain. Biaya non personil adalah biaya untuk menunjang kegiatan belajar mengajar, evaluasi atau penilaian, perawatan/ pemeliharaan, dayadanjasa, pemberian kesiswaan, rumah tangga sekolah dan supervisi. Selain dari biaya-biaya tersebut, masih terdapat jenis biaya personil yang ditanggung oleh peserta didik, misalnya biaya transportasi, konsumsi, seragam, alat tulis, kesehatan, dan sebagainya.

Bantuan Operasional Sekolah (untuk selanjutnya disingkat BOS) secara konsep mencakup komponen untuk biaya operasional non personil hasil studi badan penelitian dan pengembangan, Departemen pendidikan Nasional (Balitbang Depdiknas). Namun karena biaya satuan yang digunakan adalah rata-rata nasional, maka penggunaan BOS dimungkinkan untuk membiayai beberapa kegiatan lain yang tergolong dalam biaya personil dan biaya investasi.

Pengelolaan dalam hal ini mencakup keseluruhan kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan dan pertanggung jawaban. Sanusi (Fattah, 2000) mengemukakan, bahwa jika bertekad untuk melancarkan kebijakan atau program pendidikan yang lebih bermutu, lebih produktif dan lebih profesional, maka pengelolaan biaya secara proporsional merupakan suatu keharusan. Pengelolaan pendidikan yang dimaksudkan adalah keseluruhan kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan/ pengendalian dalam rangka mengatur penerimaan, penggunaan (alokasi), dan pertanggung jawaban keuangan/ dana untuk menunjang pelaksanaan program penyelenggaraan pendidikan dan pengajaran.

Manajemen pembiayaan meliputi perencanaan pembiayaan, pelaksanaan dan pengendalian. Perencanaan finansial merupakan kegiatan mengkoordinasikan semua sumber daya yang tersedia untuk mencapai sasaran yang di inginkan secara sistematis tanpa terjadi efek samping yang merugikan. Sementara pelaksanaan keuangan atau anggaran ialah kegiatan berdasarkan rencana yang telah dibuat dan kemungkinan penyesuaian bila diperlukan, sedangkan pengendalian merupakan proses evaluasi kinerja penggunaan anggaran terhadap pencapaian tujuan.

Dalam kenyataannya bahwa dana pendidikan masih belum memadai yang tertuang dalam APBN maupun APBD, menunjukkan bahwa pembiayaan pendidikan memerlukan strategi yang baik agar dapat memenuhi kebutuhan pendidikan yang tidak sedikit. SMA rintisan bertaraf favorit, yang merupakan SMA unggulan, yang memerlukan pembiayaan yang lebih besar dibandingkan dengan SMA berstandar nasional, karena standar kualitas pendidikan yang diharapkan lebih tinggi.

Sedangkan menurut Thomas (dalam Fattah, 2006) mengklasifikasikan biaya pendidikan sebagai berikut.

1). Biaya langsung dan tidak langsung (*Direct and indirect cost*)

Biaya langsung (*direct cost*) adalah biaya langsung yang digunakan untuk operasional sekolah. Biaya langsung terdiri atas biaya pembangunan (*capital cost*) dan biaya rutin (*recurrent cost*). Biaya pembangunan (*capital cost*) ialah biaya yang digunakan untuk pembelian tanah untuk membangun ruang kelas, perpustakaan, lapangan olahraga, biaya konstruksi bangunan, pengadaan perlengkapan meubelair, biaya penggantian dan perbaikan peralatan sekolah.

Untuk menentukan biaya pembangunan digunakan konsep "*capital cost per student place*". Biaya rutin (*recurrent cost*) adalah biaya yang digunakan untuk membiayai kegiatan operasional pendidikan selama satu tahun anggaran. Biaya

rutin digunakan untuk menunjang pelaksanaan program pembelajaran, pembayaran gaji dan personal sekolah, administrasi kantor, pemeliharaan dan perawatan sarana dan prasarana sekolah. Untuk menghitung biaya rutin yang dibutuhkan seorang peserta didik per tahun di sekolah digunakan analisis unit cost. Nilai unit cost merupakan nilai satuan biaya yang dikeluarkan untuk memberikan pelayanan kepada seorang peserta didik per tahun dalam suatu jenjang pendidikan. Unit cost memberikan gambaran tentang besar biaya yang dikeluarkan dan tingkat pelayanan yang diberikan. Menghitung unit cost per peserta didik adalah membagi jumlah biaya yang tersedia dalam program anggaran dengan jumlah kredit yang diambil peserta didik per tahun dari program tersebut. Biaya program pembelajaran per jam ditentukan oleh: 1) gaji guru dan tenaga administrasi, 2) biaya ruang, 3) biaya perlengkapan dan alat, 4) biaya bahan pembelajaran.

Biaya tidak langsung (*indirect cost*) adalah biaya yang menunjang peserta didik untuk dapat hadir di sekolah. Biaya tersebut meliputi biaya hidup, transportasi, dan biaya lainnya. Biaya tidak langsung sulit untuk dihitung karena tidak ada catatan resmi. Berdasarkan alasan praktis, biaya ini tidak turut dihitung dalam perencanaan oleh administrator atau pembuat keputusan di sekolah.

## 2) Biaya sosial dan biaya pribadi (*Social cost and private cost*)

Biaya sosial (*social cost*) adalah biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat secara langsung dan tidak langsung. Biaya ini, berupa uang sekolah, uang buku, dan biaya lainnya. Biaya tidak langsung seperti pajak dan retribusi, di dalam biaya sosial (*social cost*) termasuk biaya pribadi (*private cost*). Biaya pribadi (*private cost*) adalah biaya yang berasal dari rumah tangga termasuk kesempatan yang hilang (*forgone opportunity*). Biaya pribadi adalah biaya langsung yang dikeluarkan dalam bentuk uang sekolah, uang pembelian buku dan biaya hidup setiap peserta didik. Biaya tidak langsung merupakan *income forgone* setelah dikenai pajak.

Untuk mendukung terselenggaranya proses pendidikan, diperlukan manajemen dalam pengelolaan biaya pendidikan. Menurut R. Bowen (1970) bahwa biaya pendidikan biasanya berupa pembayaran dalam bentuk uang untuk mengoperasikan lembaga tersebut, termasuk adanya biaya upah dan gaji pegawai, pembelian barang dan jasa, alat peraga bagi mahasiswa, pemeliharaan peralatan.

Sedangkan sumber keuangan dan pembiayaan sekolah secara garis besar dikelompokkan menjadi tiga sumber keuangan (Mulyasa, 2009) yaitu: (1) pemerintah, baik itu pemerintah pusat, daerah atau kedua-duanya untuk kepentingan pendidikan, (2) orang tua atau peserta didik, dan (3) masyarakat,

baik itu secara perorangan maupun organisasi kemasyarakatan, dunia usaha dan dunia industri yang peduli terhadap pendidikan.

Walaupun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya, implementasi tidak akan berjalan secara efektif, sebagaimana diungkapkan oleh Edward III (1980 ) bahwa: *“no matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out polycies lack the resources to do an effective job, implementation will not be effective.”*

Adapun sumber daya yang di perlukan dalam implementasi kebijakan yang oleh Edward III (1980) menyatakan bahwa:

*“Important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involves in implementation; the authority to ensure that policies are carried out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land and supplies), in which or with which to provide services. Insufficient resources will mean that laws will not been forced, services will not be provides and reason able regulations will not be developed”.*

Implementasi kebijakan pendidikan menengah di tingkat Kabupaten dan Kota menunjukkan bahwa jumlah SDM yang mengimplementasikan (implementor) sebenarnya cukup, hanya karena informasi melalui sosialisasi serta pendampingan yang kurang, sehingga masih terjadi kebingungan dari para guru untuk mengimplementasikan secara kontekstual, inovatif dan berkualitas. Pada hal, jika dikaitkan dengan penjelasan Edward III tersebut menyaratkan bahwa agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik maka staf harus dengan jumlah yang tepat dan keahlian yang cukup, mengetahui informasi yang relevan dan cukup tentang cara mengimplementasikan sebuah kebijakan dan dalam penyesuaian lainnya, mempunyai kewenangan, serta tersedianya fasilitas yang diperlukan. Oleh karena itu informasi yang jelas disertai pendampingan akan memudahkan para guru dalam mengimplementasikan kebijakan yang berkualitas.

Terdapat dua syarat berkaitan dengan sumber daya dalam implementasi kebijakan pendidikan menengah di Kabupaten dan Kota, yaitu: **Pertama**, tersedianya waktu dan sumber-sumber lain yang memadai. Dalam implementasi kebijakan pendidikan menengah telah disediakan anggaran cukup besar yang berasal dari APBD masing-masing daerah. Di samping itu sumber daya manusia juga penting dalam implementasi kebijakan pendidikan menengah. Sumber daya manusia meliputi: a) implementor (pelaksana kebijakan) yaitu unsur pelaksana dari Disdikpora, pihak sekolah serta tokoh masyarakat; b) Target grup dalam hal

ini adalah murid-murid yang menerima program pendidikan menengah . *Kedua*, ukuran dan tujuan kebijakan.

### **6.2.1 Kompetensi Implementor.**

Kompetensi implementor merupakan sebuah syarat dalam mewujudkan implementasi kebijakan pendidikan menengah di berbagai daerah. Kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan memerlukan sumber daya aparatur baik dari segi jumlah dan kualitas untuk mengimplementasikannya. Kebijakan ini merupakan kebijakan pemerintah di bidang pendidikan yang secara umum bertujuan untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh hubungan kausalitas yang handal, di mana program kadang tidak dapat di implementasikan secara efektif bukan karena kebijakan di implementasikan secara tidak baik, akan tetapi karena kebijakannya yang kurang tepat dan tidak didasari oleh tingkat pemahaman mengenai persoalan yang ditanggulangi.

Dalam implementasi kebijakan pendidikan menengah di tingkat daerah implementor (pelaksana kebijakan) yaitu unsur pelaksana dari Disdikpora Kabupaten dan Kota, pihak sekolah serta tokoh masyarakat. Sumber daya aparatur merupakan unsur penting dalam memberikan pelayanan di bidang pendidikan, sehingga terwujudnya implementasi kebijakan pendidikan menengah di tingkat daerah yang berpihak kepada dunia pendidikan menengah yang berbasis governance.

Jumlah pegawai Disdikpora di kabupaten dan Kota berdasarkan golongannya. Didominasi oleh mereka yang masih berada pada golongan IV, kemudian menyusul golongan II. Sedangkan fenomena lain, Minat calon peserta didik baru yang masuk sekolah negeri sangat tinggi namun hanya terkonsentrasi pada sekolah dan/atau program keahlian tertentu, seperti program keahlian sekretaris, akuntansi, RPL, TKJ, multimedia, listrik, dan keperawatan. Untuk memenuhi sarana tempat belajar peserta didik, sekolah “terpaksa” mengalihfungsikan ruang praktik/ laboratorium/ bengkel/ musholla sebagai ruang belajar. Hal lain yang terjadi akibat kelebihan daya tampung sekolah adalah pembelajaran dilakukan pagi dan sore (*double shift*). sedangkan Durasi pembelajaran bagi peserta didik yang masuk sore tidak dapat memenuhi standar proses yaitu 45 menit per satu jam pelajaran menjadi 35 menit per satu jam pelajaran.

PPDB sistem *online* berasaskan;

- a. Obyektif, artinya bahwa PPDB harus memenuhi ketentuan umum yang diatur dalam keputusan Ka.Disdikpora Kota Mataram.

- b. Transparan, artinya pelaksanaan PPDB bersifat terbuka dan dapat diketahui oleh masyarakat, termasuk orang tua/ wali calon peserta didik,
- c. Akuntabel, artinya PPDB dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat baik prosedur maupun hasilnya,
- d. Kompetitif, artinya PPDB dilakukan melalui seleksi berdasarkan nilai akhir ujian nasional dan / atau tes khusus untuk masuk SMK negeri,
- e. Tidak diskriminatif, artinya warga negara yang berusia sekolah dapat mengikuti program pendidikan di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia tanpa membedakan suku, daerah, agama dan golongan,
- f. Sistem *online* artinya rangkaian proses penerimaan calon peserta didik baru mulai dari entri pendaftaran dan verifikasi menggunakan sistem basis data terpusat, proses seleksi (peringkat) secara otomatis oleh sistem komputer sampai dengan pengumuman hasil seleksi, dapat dilihat setiap saat melalui internet,
- g. Tidak ada penolakan, artinya calon peserta didik baru dalam PPDB dapat diterima semua kecuali daya tampung terbatas dan waktu yang tidak memungkinkan,
- h. *Rules by system* (aturan oleh sistem), artinya aturan dan prosedur penerimaan calon peserta didik baru yang ditetapkan akan berlaku kepada seluruh calon peserta didik baru tanpa kecuali yang proses pelaksanaannya dikontrol dan dijamin oleh sistem komputer.

Kegiatan PPDB sistem *online* dilaksanakan oleh sekolah dengan memperhatikan kalender pendidikan melalui beberapa tahapan, yaitu mulai dari pemberitahuan ke masyarakat, pendaftaran, verifikasi, pengumuman dan pendaftaran ulang.

Dalam penyelenggaraan PPDB sistem *online* dibentuk panitia dengan ketentuan:

- a. Kepala Disdiknas Kabupaten dan Kota mengawali dengan membentuk dan menetapkan panitia di tingkat daerah yang bersangkutan.
- b. Kepala Sekolah atau pejabat yang ditunjuk membentuk dan menetapkan Panitia di tingkat sekolah
- c. Jumlah personalia kepanitiaan disesuaikan dengan kebutuhan

Terkait dengan hal ini, dalam menerima PPDB khususnya BL, panitia diharapkan memfasilitasi masyarakat yang dekat sekolah, kalau sekarang BL-nya sangat bias dan melebar. Berdasarkan pengalaman empirik, kepala sekolah sulit untuk menolak sehingga ada rekomendasi dari pejabat Disdikpora, pejabat di Kabupaten dan Kota, DPRD dan lain-lain, sekolah sulit menolak sehingga terjadi sekolah menerima melebihi 100% dari kemampuan sekolah. Standar nasional 9

kelas, atau 27 kelas dengan catatan 32 org perkelas. Yang sekarang terjadi 38 orang dengan rata-rata kelas 40 bahkan ada yang 50. Tidak ada pungutan yang resmi dari sekolah terkait BL, tapi terkadang muncul pada saat setelah selesai pendaftaran. Disamping itu banyak beredar calo, dari rumah kerumah, nanti bayar berapa, keluarga dari siswa yang masuk, setelah dilihat di foto tak ada ini yang dimaksud calo/oknum.

kebijakan BL dari tahun ke tahun selalu tidak konsisten sehingga selalu kisruh dalam pelaksanaannya di lapangan karena memang sistemnya tidak jelas, ketidakjelasan ini disebabkan karena para implementor /pelaksana terutama pemerintah atasan ingin melayani semua masyarakat untuk masuk di sekolah yang diinginkan.

Lebih lanjut kalau kembali ke konsep awal tentang BL itu tidak masalah, memberikan kesempatan mengikuti pendidikan kepada mereka yang dekat dengan lingkungan lokasi sekolah entah itu dari keluarga miskin atau tempat tinggal. Sesuai dengan standar nasional akan memungkinkan kita untuk memberikan proses belajar mengajar secara maksimal di kelas. kalau beranjak dari pengalaman dua tahun terakhir ini beban untuk mengadakan pendidikan secara maksimal di kelas itu berat sekali, idealnya 32 per kelas tapi sekarang 40 perhatian secara maksimal menjadi berkurang.

Menurut hemat penulis, kalau jalur BL ini dilaksanakan dengan konsisten maka masyarakat tidak akan kisruh, masyarakat memaksakan diri untuk masuk pada sekolah yang pavorit/ diinginkan oleh anaknya dan pemerintah memberi ruang dengan selebar-lebarnya, Padahal sejatinya kebijakan BL ini adalah mulia. Hasil observasi menunjukkan bahwa pelaksanaan PPDB Sistem *Online* dan PPDB Jalur BL, pada hari terakhir pelaksanaan PPDB, tidak ada temuan yang berarti dalam pelaksanaan PPDB. Namun ketika pada hari pengumuman PPDB *Online* diumumkan, penulis mendapatkan beberapa temuan diantaranya : (1) Ada siswa-siswa yang dikirim ke Sekolah tertentu oleh Disdikpora tanpa keterangan Kartu Keluarga, bahkan ada siswa-siswa yang sudah diterima melalui sistem online, bisa pindah ke sekolah tertentu; dan (2) Beberapa sekolah tertentu kembali menerima siswa jalur BL melebihi 20% sehingga pelaksanaan *double shift* di sekolah tersebut tidak bisa dihindarkan.

Fungsi Dewan Pendidikan Nasional, Provinsi, dan Kabupaten Kota, sesuai dengan dasar hukum di atas, terdiri atas 3 (tiga) fungsi : (1) memberikan pertimbangan/masukan (bukan mengambil keputusan); (2) memberikan arahan dukungan, dan (3) melakukan pengawasan/pemantauan pendidikan.

Fungsi kedua, Dewan Pendidikan Kabupaten dan Kota memberikan dukungan dan turut mengamankan pelaksanaan PPDB Jalur BL. Dan fungsi ketiga adalah pengawasan/ pemantauan terhadap pelaksanaan PPDB tahun 2014/2015, dan kegiatan ini dilakukan oleh semua anggota pengurus Dewan Pendidikan baik dalam pelaksanaan PPDB Sistem *Online* maupun dalam pelaksanaan PPDB Jalur BL.

Pelaksanaan Kurikulum 2013 yang diberlakukan secara penuh pada tahun 2015/2016 di Kabupaten dan Kota. PPDB di satu sekolah tidak sampai menyebabkan *overload*. Hal ini dapat mempengaruhi kualitas pendidikan di Sekolah. Kebijakan ini dapat menjadi salah satu percontohan penerapan Kurikulum 2013. *Double shift* dan berbagai pola pembelajaran tentu dibahas dan semuanya dievaluasi, sekolah yang *overload* mempengaruhi kualitas, sementara Kabupaten dan Kota menjadi salah satu daerah percontohan pelaksanaan Kurikulum 2013. Apa yang disampaikan penulis harus ditangkap *stakeholder* pendidikan. Dewan Pendidikan memberi pertimbangan/ memfasilitasi harapan publik dalam rangka meningkatkan/ menjaga kualitas pendidikan yang harus meningkat terus, ditandai dengan prestasi akademik dan non akademik untuk bersaing di tingkat regional, nasional, bahkan internasional, seperti olimpiade, dan lain-lain. Dan kita tidak hanya berbangga memperoleh prestasi di lingkup regional saja, seperti mayoritas 10 besar nilai tertinggi UN SMP/SMA/ SMK di Provinsi, atau lulusan SMA di Kabupaten dan Kota tersebut banyak terserap di Perguruan Tinggi terbaik di Indonesia, dibanding lulusan SMA di daerah lainnya. Tetapi mari kita berupaya bersaing secara nasional dengan daerah lainnya. Sementara itu secara bertahap tapi pasti, sekolah-sekolah negeri di wilayah pinggiran terus mendapat sentuhan, agar tidak ditinggal, karena BL dibangun dengan niat mulia dari Pemda, yaitu mendekatkan masyarakat sekitar dengan sekolah.

Sementara itu terkait kurikulum 2013, menurut penulis Ketika masih berlaku kurikulum-kurikulum sebelumnya, sekolah yang terpaksa membuka *double shift* ternyata memang kualitas *output*-nya lebih rendah dari sekolah yang satu shift. Hal ini bisa dipahami, karena siswa yang masuk siang terpaksa jumlah jam permata pelajaran, yang seharusnya 45 menit dipangkas menjadi 35 menit, agar pulang tidak malam. Bisa jadi kurangnya fasilitas sekolah menjadi kendala berarti, misalnya lampu listrik malam hari di sekolah tidak ada. Demikian pula guru yang mengajar pagi sore, perlu ada dukungan finansial, dan lain-lain. Berbeda dengan masuk/ belajar pagi lebih *fresh*, mata pelajaran eksakta pagi hari lebih cepat terserap oleh siswa. Sementara pada siang hari, para siswa lebih berat menyerap mata pelajaran eksakta, dan lain-lain.

Lebih lanjut harapan penulis Kedepan sebaiknya tidak ada lagi sekolah yang membuka kelas *double shift*, agar pelaksanaan kurikulum berjalan secara adil dalam pelayanan proses belajar mengajar peserta didik. Sekolah juga dengan leluasa memerogramkan budaya mutu yang selalu ditekankan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Upaya untuk menghindari *double shift* dalam pelaksanaan Kurikulum 2013 tahun pelajaran 2015/2016 yang akan datang secara keseluruhan, perlu dipikirkan oleh Kepala Sekolah/ Komite Sekolah dan Dinas terkait, kiat-kiat mencari dan menghimpun dana dari masyarakat dan pemerintah untuk menambah ruang kelas baru, dan ruang-ruang penunjang pendidikan lainnya, dan juga sudah tentu upaya menambah tenaga guru baru.

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, menurut hemat penulis, pola pembelajaran bisa dilakukan di luar ruang kelas, karena kekurangan ruang kelas. Tetapi ketika bicara pola belajar di luar kelas, faktanya di lapangan masih banyak ruang kelas yang kosong di sekolah negeri di pinggiran kota, dan ruang kelas yang kosong di sekolah swasta yang ada di tengah kota.

Sekolah swasta sangat mengharapkan keberpihakan Pemda kepada sekolah swasta agar dalam PPDB, dapat menampung jumlah siswa yang wajar, dan tidak sampai gulung tikar. Selama ini peran sekolah swasta cukup besar dalam membantu pemerintah dalam menyelesaikan wajib belajar dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia di Kabupaten dan kota di Indonesia.

Berkaitan dengan adanya komite sekolah pada sekolah tertentu yang sudah mulai melakukan pungutan, jelas itu tidak boleh terjadi. Di dalam Perbup/Perwal nantinya tentu akan ada penyesuaian, tentang pembiayaan dan pengelolaan dana pendidikan yang bersumber dari peran serta masyarakat dan orang tua peserta didik, pada pasal 9 ayat (2) disebutkan: "Kepala Sekolah/ Madrasah wajib menyusun, membahas, dan menetapkan RKA S/M bersama Komite Sekolah/ Madrasah dan orang tua/ wali peserta didik paling lambat 1(satu) bulan setelah awal tahun pelajaran dimulai". Untuk dimaklumi bahwa semua sumber dana baik yang bersumber dari pemerintah, pemerintah daerah, dan komite sekolah, harus masuk dalam RKA S/M. Dan pada pasal 9 ayat (6), disebutkan: "Dana pendidikan yang bersumber dari pungutan orang tua/ wali peserta didik, dipungut paling cepat 1 (satu) bulan setelah awal tahun pelajaran dimulai".

Disposisi menunjukkan sikap yang dimiliki oleh implementor, apabila implementor memiliki sikap yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Sikap dan perilaku yang ditunjukkan oleh implementor pendidikan masih lebih berpihak kepada para elit baik birokrasi maupun elit politik. Kondisi ini jika disandingkan dengan pandangan Edward III (1980) memperlihatkan adanya keberpihakan yang

diarahkan pada stakeholders, sehingga menuntut sikap dan perilaku yang baik yaitu:

*“the dispositions or attitudes of implementors is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementation is to proceed effectively, not only must implementors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implementors can exercise considerable discretion in the implementation of policies. One of the reasons for this is their independences from their nominal superiors who formulate the policies. Another reason is the complexity of the policies themselves. The way in which implementors exercise their discretion, however, depends in large part on their dispositions toward the policies. Their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies perse and by how they see the policies affecting their organizational and personal interests”.*

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Isjoni (2009) bahwa dalam kegiatan belajar mengajar tahap pertama guru harus menyiapkan empat perangkat awal, yaitu: Pertama, Program tahunan. Kedua, Program Semester. Ketiga, Silabus. Keempat, Rencana Pelaksanaan Pembelajaran (RPP). RPP adalah penjabaran silabus yang di desain lebih sederhana, lengkap dan operasional dalam satu tatap muka (2 jam pelajaran).

Tahap kedua, pelaksanaan kegiatan belajar dan mengajar di kelas ataupun di luar kelas atau yang lebih dikenal dengan pengelolaan pembelajaran. Pengelolaan kelas yang efektif dan efisien akan menunjang keberhasilan proses belajar mengajar. Tahap ketiga adalah evaluasi, termasuk evaluasi yang harus dilakukan pada saat proses belajar mengajar berlangsung. Dapat dibayangkan betapa banyak tugas yang harus dilakukan oleh seorang guru, sehingga dalam membantu suksesnya implementasi kebijakan pendidikan ini perlu kiranya pemerintah dan pemerintah daerah memfasilitasi mereka dalam rangka mewujudkan program-programnya secara inovatif. Bentuk fasilitas yang diperlukan yaitu kemudahan konsultasi secara vertikal dengan Disdikpora, Dinas Pendidikan Provinsi dan Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan (LPMP) Provinsi, dan Departemen Pendidikan Nasional. Secara horizontal sekolah difasilitasi agar dapat bekerja sama dengan swasta (dunia usaha dan Dunia industri) agar tercipta inovasi dan mampu menjawab kebutuhan daerah. Dengan fasilitas ini diharapkan pihak sekolah dapat lebih luas wawasannya dan menumbuhkan budaya baru untuk selalu kreatif dan inovatif dalam membangun relasi dengan dunia usaha.

Mazmanian dan Sabatier (1983) mengemukakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan saja dari sisi implementor akan tetapi juga sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*), kelompok pemilih yang ada dalam

masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara antara lain:

- a. Kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan.
- b. Kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pertanyaan yang ditujukan kepada badan legislatif.

Meter dan Horn (1974) berpandangan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan perlu memperhatikan disposisi implementor, yaitu: respons implementor terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan dan intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Sedangkan Wahab, (2003) memiliki pandangan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan sangat didukung oleh sejumlah faktor diantaranya sebagai berikut:

1. Mentalitas Birokrat

Pengelolaan pendidikan tidak akan lebih produktif manakala pimpinan lebih menunjukkan tampilan birokratis, dibandingkan dengan tampilan profesional. Penampilan birokratis cenderung mengatasi persoalan pendidikan lebih bersifat administratif dan birokratis, daripada pendekatan yang bernuansa akademik-profesional dan humanistik. Tentu saja untuk beberapa hal masih juga diperlukan pendekatan administratif.

2. Politisasi Birokrasi Pendidikan

Dampak negatif otonomi pendidikan memungkinkan terjadinya pembinaan karier tanpa batas, sehingga siapapun dapat mengelola birokrasi pendidikan. Jika birokrasi pendidikan dikelola dengan cara dan pendekatan seperti ini, maka pengembangan pendidikan tidak akan pernah menunjukkan kinerja yang membanggakan dan memuaskan semua *stakeholder*.

3. Penghargaan terhadap Profesi Pendidikan

Profesi pendidikan tidak akan pernah menggairahkan, selama penghargaan yang diberikan masih belum menjanjikan dan memberikan prestisius bagi siapapun yang terlibat dalam proses pendidikan. Oleh karena itu, baik secara material maupun non-material, perlu terus di upayakan peningkatan penghargaan bagi profesi pendidikan.

#### 4. Profesionalisme Tenaga Kependidikan

Mayoritas tenaga kependidikan belum menunjukkan keprofesionalan yang membanggakan. Tidaklah dapat dipungkiri bahwa kebijakan pendidikan belum dapat diwujudkan secara optimal, karena mayoritas tenaga kependidikan masih menunjukkan tingkat kualifikasi dan kompetensi masih berada di bawah kualifikasi dan kompetensi minimal.

#### 5. Kepedulian Masyarakat Bisnis dan Industri

Implementasi kebijakan pendidikan nampaknya tak bisa lepas dari kepedulian masyarakat bisnis dan industri yang masih rendah terhadap penyelenggaraan pendidikan. Publik belum sepenuhnya menunjukkan dukungannya, baik berupa dukungan material yang memadai, maupun menyiapkan space untuk tempat melakukan praktek, atau mengirimkan tenaga ahlinya ke tempat pendidikan.

Aspek disposisi dari implementasi kebijakan dinilai masih memiliki kelemahan, hal ini sesuai deskripsi hasil penelitian menunjukan bahwa perilaku aparat birokrasi sebagai pelaksana kebijakan belum begitu memihak kepada masyarakat sebagai pemangku kepentingan, akan tetapi selalu berpihak kepada para elit baik politik maupun birokrasi. Kepentingan-kepentingan elit selalu dinomor satukan, jika dibandingkan dengan masyarakat yang sebagai pemilik kedaulatan yang harus dilayani. Pada aspek struktur birokrasi terkesan masih birokratis dan panjang hirarchinya, dengan prinsip komando/ perintah secara organisatoris dari level atas sampai pada level sekolah.

#### 6.2.2 Ketersediaan Anggaran.

Kebutuhan dana untuk kegiatan operasional secara rutin dan pengembangan program satuan unit pendidikan di Kabupaten dan Kota secara berkelanjutan sangat dirasakan setiap pengelola lembaga pendidikan. Semakin banyak kegiatan yang dilakukan sekolah semakin banyak dana yang dibutuhkan.

Selanjutnya untuk mengetahui gambaran sumber dana dalam mendukung implementasi kebijakan pendidikan menengah di sebagian Kabupaten dan kota seperti pada tabel berikut ini:

**Tabel 3.1** Realisasi Program/ Kegiatan Bidang Pendidikan Menengah Diatas 80%

No	Nama Kegiatan	Anggaran 2012	Realisasi	%	Sisa Anggaran
1	Pembangunan Gedung Sekolah	2.952.826.233	2,939,540,250	99.55	13,285,983
2	Penambahan ruang kelas sekolah	705.357.500	694.885.500	98,52	10.472.000

No	Nama Kegiatan	Anggaran 2012	Realisasi	%	Sisa Anggaran
3	Pengadaan alat praktek dan praga siswa	1.505.000.000	1.492.367.176	99,16	12.632.824
4	Pengadaan mebeluer sekolah	600.000.000	597.792.000	99,63	2.208.000
5	Peningkatan kerjasama dengan dunia usaha dan dunia industri	50.000.000	44.120.000	88,24	5.880.000
6	Pengembangan mutu dan kualitas program pendidikan dan pelatihan bagi pendidik dan tenaga kependidikan bidang pendidikan dasar	186.995.000	178.120.000	96,25	8.875.000
7	Pengembangan sistem penghargaan dan perlindungan terhadap profesi pendidik	93.026.260	86.664.000	93,16	6.362260
8	Monitoring, evaluasi dan pelaporan	33.000.000	31.760.000	96,24	1.240.000
9	Pelatihan penyusunan kurikulum	434.880.500	411.057.900	94,52	23.822.600
10	Pembinaan Minat Bakat dan Kreativitas siswa	222.479.000	217.867.800	97,93	4.611.200
<b>Jumlah</b>		<b>6.783.564.493</b>	<b>6.694.174.626</b>		<b>89.389.867</b>

Sumber; hasil olahan penulis dari berbagai sumber, 2014

Sesuai dengan kebutuhan pasal 35 ayat (1) Undang-undang Sisdiknas di atas, bahwa untuk menjamin pemberian layanan pendidikan kepada masyarakat, telah ditetapkan ada 8 (delapan) standar pelayanan pendidikan nasional yang menjadi kewajiban pemerintah, Pemerintah Daerah dan Lembaga Pengelola Pendidikan untuk dipenuhi agar mencapai pendidikan yang bermutu. Undang-undang Sisdiknas pasal 11 ayat (1) menegaskan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan pendidikan serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga Negara tanpa diskriminasi. Agar pelaksanaan pelayanan ke 8 (delapan) SNP terarah dan berjalan dengan baik sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM) memadai maka, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor: 19 tahun 2005 untuk menjabarkan indikator pelayanan ke 8 SNP

**Tabel 5.9** Program Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA) Siswa Miskin SMA Negeri Tahun 2012 S/D 2013

Tahun	Nama Sekolah	Jml Seluruh Siswa	Jml Siswa Miskin untuk Perhitungan BOSDA				Total siswa miskin	Jml Diterima
			X	XI	XII			
2012	<b>SMAN 1</b>	848	4	5	0	9	Rp. 10.800.000.-	
	SMAN 2	1.823	17	13	9	39	Rp. 25.740.000.-	
	<b>SMAN 3</b>	1.476	36	22	17	79	Rp. 49.500.000.-	
	<b>SMAN 4</b>	636	57	67	40	164	Rp. 108.240.000.-	
	SMAN 5	772	9	10	4	23	Rp. 27.600.000.-	
	SMAN 6	986	130	126	96	352	Rp. 232.320.000.-	
	SMAN 7	1.550	142	64	50	256	Rp. 156.960.000.-	
	SMAN 8	864	61	59	12	132	Rp. 87.120.000.-	
2013	<b>SMAN 1</b>	845	4	3	3	10	Rp. 9.066.000.-	
	SMAN 2	1.801	27	17	12	56	Rp. 50.769.600.-	
	<b>SMAN 3</b>	1.139	43	26	17	86	Rp. 77.967.600.-	
	<b>SMAN 4</b>	632	68	68	36	172	Rp. 155.935.200.-	
	SMAN 5	781	4	2	3	9	Rp. 8.159.400.-	
	SMAN 6	982	143	144	84	371	Rp. 336.348.600.-	
	SMAN 7	1.516	137	37	35	229	Rp. 207.611.400.-	
	SMAN 8	532	72	64	21	157	Rp. 142.336.200.-	

Sumber: hasil olahan penulis dari berbagai sumber.

Dana pendidikan yang dikelola oleh sekolah berasal dari empat sumber, yaitu bantuan pemerintah pusat (APBN), bantuan pemerintah provinsi (APBD I), anggaran pemerintah Kabupaten/kota (APBD II), dan dana komite sekolah. Bantuan yang diterima secara rutin tiap tahun hanya bersumber dari bantuan pemerintah pusat dan pemerintah kota yaitu Bantuan Operasional Manajemen Mutu (BOMM), bantuan pengembangan RSBI, dan biaya operasional sekolah dari APBD II. Sedangkan bantuan lainnya diberikan berdasarkan kuota sekolah penerima dalam bentuk *block grant* dan lain.

Pada tahun anggaran 2011 dana BOMM yang dialokasikan ke SMA sebesar Rp 90.000,00 per orang peserta didik per tahun dan SMK sebesar Rp 60.000,00. Namun demikian dalam realisasinya pencairan dana ini tidak sesuai dengan alokasi semula. Mengingat kuota anggaran yang terbatas, maka diambil kebijakan berdasarkan total peserta didik di sekolah. Jika disuatu sekolah total peserta didiknya  $\leq 500$  orang mendapat realisasi penuh sedangkan yang lebih dari 500 orang hanya mendapat realisasi 80%. Jika dana ini dibagi 12 bulan atau selama satu tahun pelajaran maka diperoleh unit cost sebesar Rp 7.500,00 per peserta didik per bulan untuk SMA dan Rp 5.000,00 per peserta didik per bulan untuk SMK.

Temuan penulis, Perbup/Perwal Kabupaten dan Kota tentang pembiayaan dan pengelolaan dana pendidikan yang bersumber dari peran serta masyarakat dan orang tua peserta didik tidak ditindak lanjuti dengan Juknis, untuk sementara sekolah yang menerjemahkan. Artinya, bisa atau tidak untuk dilakukan berdasarkan peraturan yang berlaku, mereka sudah paham akan hal itu, dengan kata lain sudah disampaikan ke Kepala Sekolah untuk dibuat dulu apa-apa bentuk terjemahannya, pada gilirannya nanti juknisnya di atur belakangan.

Terkait peran serta masyarakat, setelah itu bagi SD dan SMP tidak ada. Daftar ulang tidak ada kaitan dengan sumbangan. Perbup/Perwal tetap memberikan sinyal, bahwa setelah anak-anak mulai belajar sekolah boleh memungut sumbangan orang tua wali. Penataran dibiayai oleh komite dan lain-lain lebih jauh di Juknis. Intinya pungutan itu adalah untuk pemenuhan kekurangan, karena di SMA ada BOS, ketika BOS kurang, jelas akan ada kekurangan. Biaya dalam hal ini pemerintah tidak bisa dipenuhi oleh pemerintah karenanya diperlukan peran serta masyarakat/ diminta sumbangan orang tua, disamping BOSDA dengan data total orang miskin di kota itu. Konsekuensinya dibiayai oleh pemerintah, karena itu pemerintah yang membiayainya. Berdasarkan jumlah siswa miskin disekolah itu.

Dalam hubungannya dengan implementasi Perbup/Perwal yang di buat oleh daerah tentang pembiayaan dan pengelolaan dana pendidikan yang bersumber dari peran serta masyarakat dan orang tua peserta didik. RAPBS diperiksa oleh dinas kalau sesuai baru disahkan/ ditanda tangani oleh dinas, sedangkan yang memegang uang adalah komite karena itu dilaporkan ke komite. mereka masih tetap mengacu pada perbup/perwal itu, dalam rangka pemenuhan kekurangan. "Realisasi SNP (8 standar) tetap dilaksanakan bahkan Evaluasi Diri Sekolah berdasarkan 8 standar yang ada tetap harus mereka dilaporkan, kalau menyimpang dari roh Perbup/perwal maka harus diperbaiki.

Selanjutnya akan terdapat masalah bilamana adanya Perbup/Perwal tentang pembiayaan dan pengelolaan dana pendidikan yang bersumber dari peran serta masyarakat dan orang tua peserta didik tidak diikuti oleh Juknis dari Dikbud kabupaten dan kota. Karenanya dalam implementasi di satuan unit pendidikan dilakukan secara berbeda-beda, baik dalam hal format laporan maupun dalam melakukan bimbingan atau arahan oleh Disdikpora. Karenanya dalam hal laporan terkait dengan Perwal ini satuan unit pendidikan sangat mengharapkan Juknis dimaksud, implikasi dari tidak adanya Juknis ini dapat menimbulkan kecemburuan antara satuan unit pendidikan yang satu dengan satuan unit pendidikan yang lainnya.

Sebagai kepala sekolah mereka sangat mengharapkan sekali adanya Juknis dari Perbup/Perwal tentang pembiayaan dan pengelolaan dana pendidikan yang bersumber dari peran serta masyarakat dan orang tua peserta didik itu yang dikeluarkan oleh pihak Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, dan Ka.Dikbud tidak berinisiatif untuk membuat Juknis, sehingga akibatnya mereka harus mulai memetakan konflik antara kepala sekolah dengan Disdikpora, antara sekolah dengan masyarakat, antara kepala sekolah dengan kepala sekolah, tapi adanya instruksi lisan yang diterjemahkan secara berbeda-beda oleh *stakeholders*. Karena itu siapapun yang akan menjadi kepala sekolah pasti memandang perlu akan adanya Juknis dari Perbup/perwal tersebut.

Sedangkan perkembangan IPM dengan mengambil contoh dari salah satu Provinsi di Indonesia, yakni Provinsi NTB dalam kurun tiga tahun terakhir berada pada posisi keenam di Indonesia, sehingga dimasukkan dalam katagori tujuh provinsi dengan pertumbuhan tertinggi. Pencapaian tersebut merupakan buah dari upaya keras pemerintah tersebut dalam meningkatkan tiga pilar tolok ukur IPM, yang meliputi: daya beli masyarakat, layanan kesehatan, dan pemerataan layanan pendidikan.

**Tabel 3.3** Perkembangan Tiga Tahun IPM NTB Menurut Kabupaten/Kota

No.	Kabupaten/Kota	Persentase IPM		
		2009	2010	2011
1	Lombok Barat	61,27	61,71	62,50
2	Lombok Tengah	60,26	60,73	61,66
3	Lombok Timur	62,21	62,68	63,93
4	Sumbawa	65,72	66,07	66,67
5	Dompu	64,93	65,51	66,70
6	Bima	64,81	65,18	65,74
7	Sumbawa barat	66,16	66,47	67,08
8	Lombok Utara	58,40	58,96	60,93
9	Kota Mataram	71,82	72,32	72,83
10	Kota Bima	68,02	68,56	69,10
<b>Rata-rata NTB</b>		<b>64,66</b>	<b>65,20</b>	<b>66,23</b>
Rata-rata Nasional		71,76	72,30	72,80

Sumber: Dikbud NTB

Berdasarkan data BPS Pusat IPM NTB tiga tahun berturut-turut, 2009 baru mencapai 64,66 persen, tahun 2010 baru mencapai 62,20 persen, dan 2011 telah mencapai 66,23 %. Menurut data yang dikeluarkan oleh pemda Pertumbuhan IPM NTB mulai dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2010, mencapai 0,84 persen per tahun, berada pada posisi enam nasional. Posisi ini mengantarkan NTB berada pada kelompok pertumbuhan IPM tinggi secara nasional. Prestasi ini, diraih karena dari parameter indikator IPM yaitu pendidikan, kesehatan dan pertumbuhan ekonomi yang terus membaik. Dari parameter kesehatan, usia harapan hidup meningkat 0,61 tahun dari 61,50 menjadi 62,11, angka kematian ibu menurun dari 320 menjadi 280,5 per 100.000 kelahiran hidup, serta angka kematian bayi menurun dari 72 menjadi 66,34 per 100.000 kelahiran hidup.

Penyokong pencapaian IPM berdasarkan parameter pendidikan antara lain adalah rata-rata lama sekolah, angka putus sekolah. Rata-rata lama sekolah NTB tahun 2009 baru mencapai 6,73 menjadi tahun 2010 meningkat menjadi 6,77 dan tahun 2011 naik menjadi 6,97. angka putus sekolah setiap jenjang menurun. Tingkat Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah, dari 1,17 persen menjadi 0,90 persen pada 2011. Tingkat SMP / Madrasah Tsanawiyah dari 5,25 persen menjadi 0,92 persen pada 2011. Tingkat SMA/SMK/Madrasah Aliyah, dari 4,88 persen menjadi 1,88 persen pada 2011. Sedangkan pembelajaran buta aksara meningkat dari 80,10 persen menjadi 97,95 persen pada 2011. Untuk parameter ekonomi, kemampuan daya beli masyarakat meningkat dari Rp. 633.580 menjadi Rp. 639.890, berada pada ranking 7 nasional, dan di atas rata-rata nasional.

Bantuan yang diterima sekolah dari pemerintah pusat selain dalam bentuk BOMM adalah bantuan dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan baik bantuan fisik maupun non fisik. Bantuan ini tidak diterima secara rutin oleh sekolah, tetapi berdasarkan usulan kebutuhan masing-masing sekolah dan sesuai dengan kuota bantuan yang tersedia. Khusus bagi sekolah RSBI, bantuan yang diterima dari pemerintah pusat biasanya dalam jangka waktu tertentu secara terus menerus diberikan dan tidak menerima dana BOMM.

Biaya operasi non personalia SMA SMK tahun 2011 berdasarkan Permendiknas 69/2009 (dihitung dengan asumsi indeks harga 175% dari tahun 2009), diperoleh biaya operasi SMA Program Studi IPA sebesar Rp1.667.000,00 dan Program Studi IPS/Bahasa Rp1.584.000,00 per peserta didik per tahun.

Karena itu dari data yang telah di sajikan diatas secara keseluruhan menunjukkan bahwa kepala sekolah dan guru sebagai unsur pelaksana utama dalam proses PSB sudah menunjukkan sikap yang positif dan kemauan untuk menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan, hanya dalam proses menerjemahkan peraturan hingga implementasinya masih memerlukan

pendampingan yang konsisten hingga program ini dapat terlaksana dengan baik. Yang banyak terjadi adalah kepala sekolah dan guru sebagai unsur utama dalam masih disibukkan tugas-tugas yang bersifat rutin dan teknis seperti penyusunan jadwal pelajaran, melaksanakan ulangan umum atau kegiatan lainnya.

Komitmen para pelaksana kebijakan penting sekali menjadi perhatian, karena keberhasilan implementasi kebijakan publik, salah satu aspeknya adalah komitmen dari para pelaksana kebijakan. Komitmen disini mengandung pengertian bahwa pelaksana kebijakan sebagai ujung tombak yang dalam dirinya harus memiliki komitmen untuk mewujudkan implementasi kebijakan. Hasil observasi lapangan menunjukkan bahwa aparat birokrasi pendidikan di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten dan Kota di Indonesia, rata-rata belum begitu memiliki komitmen dalam implementasi kebijakan penyelenggaraan pendidikan menengah di Kabupaten dan Kota, hal ini ditandai dengan kurangnya sosialisasi kebijakan pendidikan menengah ke satuan pendidikan menengah yang ada di Kabupaten dan Kota madya. Terjadinya ketidak jelasan dalam menginterpretasikan suatu kebijakan dari atas, sehingga seringkali terdengar “menyelamatkan” kebijakan dari atas. Hal inilah yang sesungguhnya mengandung aura “Asal Bapak Senang” tanpa menghiraukan hal lainnya, sehingga pada gilirannya membuat aparat birokrasi pendidikan kurang memiliki daya tanggap yang memadai dalam menghadapi persoalan-persoalan di lapangan seperti PPDB sistem online dan PPDB Jalur BL.

Selain mengakibatkan keresahan-keresahan yang berkembang dalam masyarakat, terkait implementasi kebijakan pendidikan menengah yang kurang efektif dan efisien, dengan segala konsekwensi biaya dengan Kementerian Pendidikan Nasional di Pemerintah Pusat sepperti PPDB sistem *Online* yang tereduksi oleh adanya kebijakan BL.

sebagai pelaksana kebijakan pendidikan, mereka memang dituntut untuk menyukseskan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan penyelenggaraan pendidikan menengah, namun kalau belum mencapai hasil maksimal adalah wajar, karena beban tugas yang di emban pada Disdikpora Kabupaten dan Kota termasuk tinggi, jika dibandingkan dengan lembaga-lembaga yang lain dalam lingkup Pemerintah Kabupaten dan Kota.

Komitmen pelaksana kebijakan sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan menengah, namun sebagai bawahan/staf, harus menunjukkan loyalitas kepada atasan. Sebagai pelaksana, mereka juga harus tunduk kepada atasan, karena penempatan mereka pada posisi atau jabatan tersebut adalah dari perintah atasan yaitu Bupati/walikota dan baperjabat, sehingga mereka harus mlakukan pelayanan pendidikan baik kepada masyarakat

maupun kepada atasan. Hal ini penting supaya jangan ada penilaian negatif, karena mereka telah diatur oleh sistem.

### **9.2.3 Komunikatif.**

Komunikatif yang dimaksud disini adalah pelaksana kebijakan memiliki kemahiran dalam hal sosialisasi kebijakan yang telah ditetapkan. Keberhasilan dalam mewujudkan implementasi sangat ditentukan oleh faktor komunikasi yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan. Hasil observasi menunjukkan bahwa kemampuan birokrasi pendidikan di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten dan Kota termasuk sedang, artinya dalam melakukan interaksi dengan pihak stakeholders/ pengguna layanan pendidikan tergolong biasa-biasa saja.

Kemampuan komunikasi dari pelaksana kebijakan dalam melakukan sosialisasi kepada setiap sekolah, terkadang kurang dipahami karena penyampaiannya kurang terstruktur dan jelas. Demikian pula dalam hal diskusi/ tanya jawab terkait dengan persoalan-persoalan yang kurang jelas, jawaban yang diberikan terkadang kurang memuaskan.

### **6.2.4 Demokratis**

Demokratis dimaksudkan disini adalah pembuatan kebijakan yang secara terbuka, melibatkan unsur-unsur terkait, juga pelaksanaannya secara transparan dan melibatkan pengguna layanan. Sebuah kebijakan yang baik adalah kebijakan yang dilaksanakan dalam suasana demokratis. Hasil observasi menunjukkan bahwa suasana demokratis terkait dengan pembuatan kebijakan maupun pelaksanaannya masih jauh dari harapan. Dari sisi pembuatan kebijakan hanya melibatkan unsur eksekutif dan DPRD, sementara dari sisi implementasi kebijakannya hanya melibatkan unsur birokrasi pendidikan, dalam hal Aparat Disdikpora.

Kewenangan pembuatan kebijakan adalah Pemerintah Kabupaten/Kota dan DPRD, sedangkan posisi Dinas Pendidikan dan Kebudayaan disini adalah membuat rancangan program yang diusulkan ke Tim Eksekutif untuk selanjutnya di bahas, yang kemudian diteruskan ke DPRD untuk proses pembahasan dan penetapan. Kalau rancangan itu sudah disetujui dalam bentuk Perda, maka menjadi tugas birokrasi pemerintah untuk mengimplementasikannya.

Semua pihak ingin PPDB berjalan lancar, tidak seperti tahun lalu, kerap menjadi persoalan pada PPDB, adanya BL yang sudah ditentukan kuotanya diduga dipermainkan oleh oknum-oknum yang ingin mengambil keuntungan dari proses PPDB melalui jalur BL. Hal itulah yang disinyalir memicu kuota PSB di sekolah-sekolah tertentu melampaui kapasitasnya. Karena itu DPRD Kabupaten/kota harus menekankan pada Disdikpora daerah yang bersangkutan dalam melaksanakan proses PPDB selalu merujuk pada aturan yang berlaku. Supaya roh

BL ini kembali pada niat awal, selain itu, PPDB melalui jalur BL juga dilakukan secara benar dan terkontrol supaya tidak ada kesan asal-asalan. Misalnya, siswa yang masuk melalui jalur BL harus dilakukan perankingan dan diutamakan siswa yang terdekat dengan sekolah tersebut.

Mestinya persiapan PPDB ini sudah dilakukan dari jauh-jauh hari oleh Disdikpora, sehingga tidak ada lagi ada kendala dalam pelaksanaannya nanti. Meski sudah mendapat penjelasan disdikpora, DPRD harus tetap berkomitmen melakukan pengawasan ketat terhadap pelaksanaan PPDB. Sehingga nantinya diharapkan kebijakan Disdikpora bisa dijalankan oleh sekolah-sekolah.

Namun faktanya dilapangan hampir setiap kali PPDB, kerap diwarnai fenomena penumpukan calon siswa di sekolah-sekolah tertentu. Hasil observasi menunjukkan bahwa fungsi pengawasan DPRD Kabupaten dan Kota belum berjalan secara efektif, hal ini dibuktikan dengan adanya fakta bahwa minimnya kunjungan kerja (kunker) dalam bentuk pengawasan ke satuan pendidikan menengah sebagai implementor kebijakan. Dewan hanya menerima laporan secara tertulis dari Dinas terkait, tentang implementasi kebijakan pendidikan menengah di setiap Kabupaten dan Kota, ataupun dalam rapat bersama komisi pendidikan di DPRD dan Pemerintah Kabupaten dan Kota.

Tingkat keterbacaan Kepala Sekolah terhadap regulasi/ peraturan terutama Perwal PPDB *Online* dan Juknis BL untuk bisa memahami dan mengerti dengan optimal mulai penulis sanksikan. Karena Adanya Perda Pendidikan dengan segala turunannya itu penulis sangsikan tingkat “keterbacaannya” oleh Kepala Sekolah, Dewan Guru dan staf lainnya, sehingga antar pelaku di internal sekolah tidak bias dalam memahami regulasi-regulasi maupun peraturan perundangan lainnya. Lebih-lebih Juknis PPDB jalur BL untuk SMP/SMA/SMK Negeri di tingkat Kabupaten dan Kota disinyalir sosialisasinya kurang sekali. Masyarakat tahunya lewat Kepala Sekolah saat menerima pengumuman lulus tidak anaknya mereka di SMP, padahal selisih waktu pengumuman lulus di SMP dengan waktu pendaftaran *online* di SMA/SMK beberapa hari saja.

### **6.3 Struktur Birokrasi**

Dalam implementasi program pendidikan menengah di tingkat Kabupaten dan Kota, sebenarnya struktur birokrasi (unsur pelaksana implementasi kebijakan) sudah cukup jelas yaitu aparatur Disdikpora, pihak sekolah serta Dewan Pendidikan/ tokoh masyarakat/ komite sekolah. diperlukan pendampingan yang intensif agar program pendidikan menengah di masing-masing sekolah dapat diwujudkan dan di implementasikan dengan baik.

Struktur organisasi yang berfungsi mengimplementasikan kebijakan memiliki peran penting dalam implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Berkaitan dengan SOP, Edward III (1980) bahwa :

*“As organizational units administer policies they develop standars operating procedures (SOPs) to handle the routine situations with which they regularly deal. Unfortunately, SOPs designed for on going policies are often in appropriate for new policies and may cause resistance to change, delay, waste or un wanted actions. SOPs some times hinder rather than help policy implementation”.*

Sebagian dari keputusan yang diambil dari proses perumusan kebijakan adalah siapa atau instansi mana yang akan dibebani sebagai pelaksana. Agar implementasi berjalan efektif, aparat pelaksana haruslah mempunyai kemampuan yang cukup, dan didukung oleh sumber daya yang memadai. Dalam implementasi kebijakan pendidikan menengah ini maka SOP telah diwujudkan dalam bentuk panduan penyusunan implementasi kebijakan pendidikan pada Tingkat Satuan Pendidikan Jenjang Pendidikan Menengah yang disusun oleh Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP) pada tahun 2006. Dalam implementasinya, sosialisasi dilaksanakan di Disdikpora Masing-masing Kabupaten dan Kota serta dihadirkan konsultan dari perwakilan Badan Standar Nasional Pendidikan tingkat pusat sebagai nara sumber. Namun pada saat sosialisasi tersebut, tidak seluruh kepala sekolah dan guru hadir sehingga masih terdapat kekurang jelasan informasi tentang implementasi kebijakan terkait penyelenggaraan Pendidikan. Sebaiknya sosialisasi dilanjutkan dengan pendampingan agar dapat dipahami dan dilaksanakan oleh implementor di masing-masing sekolah.

Meter dan Horn (1974), juga menekankan keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh karakteristik agen pelaksana, adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, semuanya itu mempengaruhi implementasi program. Mazmanian dan Sabatier (1983) melihatnya dari aspek seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana, kegagalan program sering disebabkan oleh kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program. Cheema dan Rondinelli (1983) menyebutkan bahwa ada sejumlah variabel yang dapat mempengaruhi kinerja dan dampak program, yaitu: kondisi lingkungan, hubungan antara organisasi, sumber daya organisasi untuk implementasi program, karakteristik dan kemampuan agen pelaksana. Hubungan antar organisasi yang ditekankan ini sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan yaitu terkait dengan struktur organisasi

yang tidak begitu panjang sehingga memudahkan dalam koordinasi. Ripley (1973) misalnya menyebut struktur birokrasi sebagai karakteristik normal, rutinitas, pola hubungan didalam agen pelaksana yang memiliki baik hubungan potensial maupun faktual dengan apa yang mereka lakukan dalam garis kebijakan, termasuk didalamnya pola pengawasan dan pertanggungjawabannya.

Darwin (1998) lebih mengedepankan kebijakan dilaksanakan secara kelembagaan oleh lembaga birokrasi dengan struktur dan distribusi fungsi yang jelas. Kebijakan tidak dilaksanakan oleh satu lembaga pelaksana, dan dalam banyak kasus dilaksanakan oleh lebih dari satu lembaga. Karena itu manajemen program merupakan persoalan penting dalam implementasi program. Lembaga mana yang paling bertanggung jawab terhadap pelaksanaan suatu program, lembaga-lembaga lain mana yang perlu dilibatkan, strategi kepemimpinan apa yang perlu dipakai, bagaimana melakukan perencanaan, pengorganisasian, koordinasi dan kontrol, bentuk insentif dan disinsentif apa yang perlu diberikan kepada aparat pelaksana dan sasaran kebijakan, sehingga program berlangsung secara efektif dan efisien.

Seringkali permasalahan terkait dengan karakteristik lembaga atau rejim, dimana kebijakan publik dilaksanakan dalam sistem politik tertentu (demokratis atau otoriter), bentuk negara tertentu (republik atau kerajaan, negara kesatuan atau federal), pola hubungan pusat daerah tertentu (sentralistik atau desentralistik), intensitas keterlibatan swasta tertentu (privatisasi), dan sistem ekonomi tertentu (kapitalis atau sosialis). Lembaga pelaksana pun mempunyai karakteristik tertentu (departemen atau koordinatif, besar atau kecil) yang juga bervariasi dalam hal tingkat profesionalisme, misi dan orientasi dan sebagainya. Semuanya ikut mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program publik. Keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik sangat ditentukan oleh karakteristik lembaga atau rejim dalam suatu negara atau daerah.

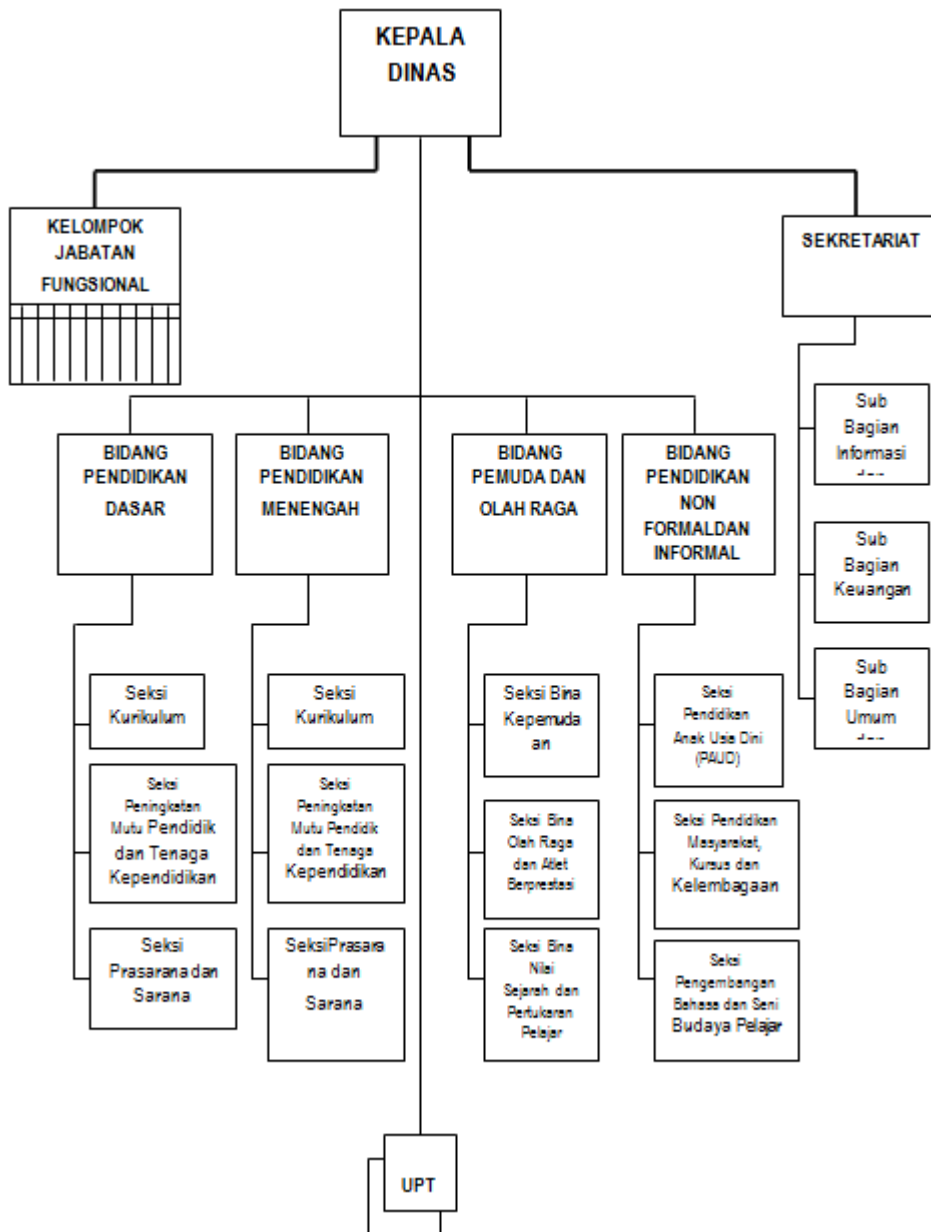
Dari empat aspek implementasi yang dibahas tersebut di atas saling berhubungan dan memerlukan pembenahan/perbaikan akan tetapi sumberdaya dan disposisi merupakan aspek yang perlu mendapat penanganan serius, hal ini disebabkan karena keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh kualitas sumberdaya aparatur pelaksana, penganggaran dan etika atau perilaku dari aparat pelaksana kebijakan.

Dalam implementasi kebijakan pendidikan menengah di Kabupaten dan Kota yaitu aparatur Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten dan Kota, pihak sekolah serta tokoh masyarakat. Dari ke tiga komponen tersebut maka kepala sekolah dan para guru adalah komponen terpenting dalam menyukseskan kebijakan pendidikan yang telah ditetapkan. maka diperlukan pendampingan yang

intensif agar program pendidikan menengah di masing-masing sekolah dapat diwujudkan dan diimplementasikan dengan baik. Untuk itu aspek-aspek yang dikaji terkait struktur birokrasi disini adalah:

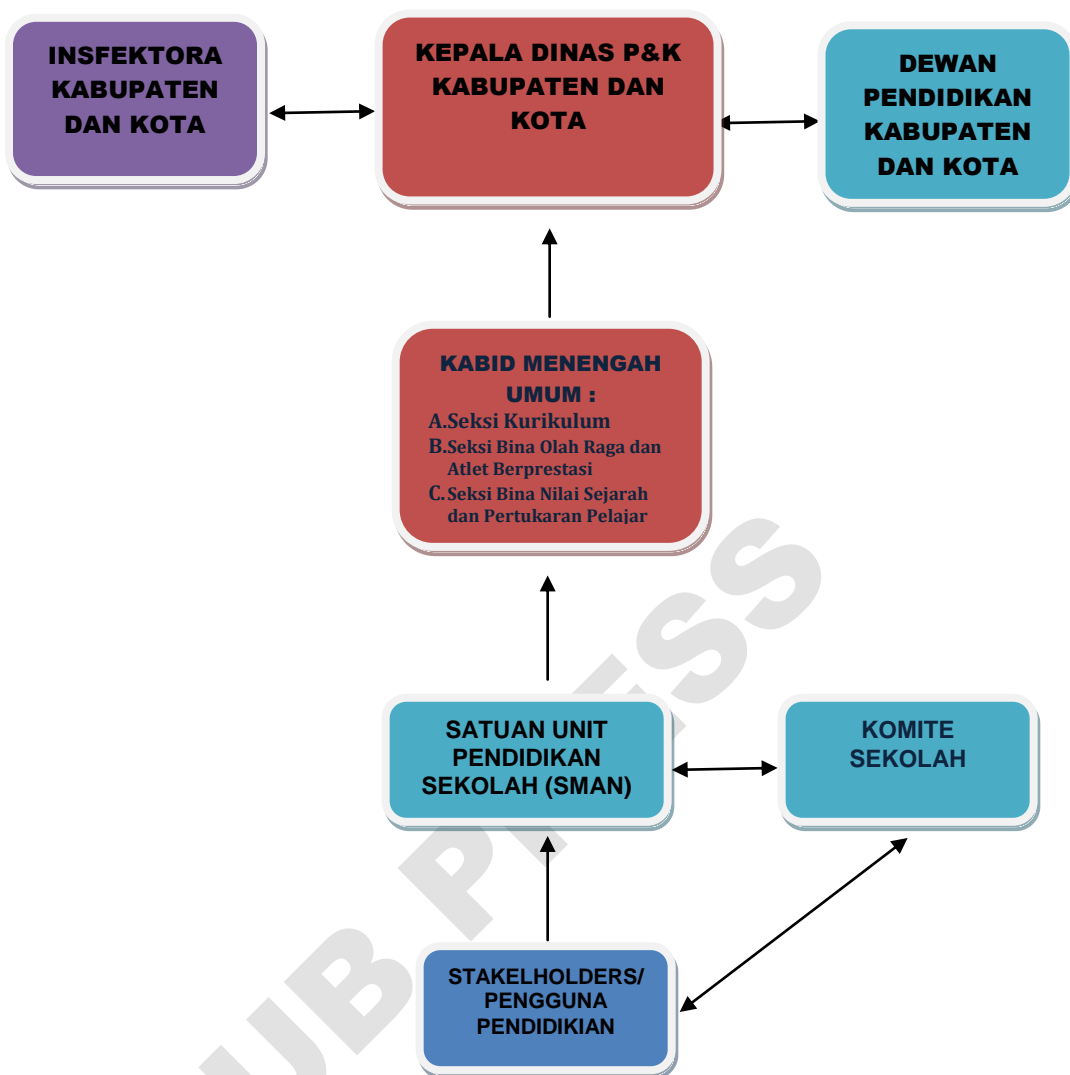
### **6.3.1 Jenjang Hirarki dalam Implementasi Kebijakan.**

Jenjang hirarki dalam implementasi kebijakan disini adalah pola hubungan dan koordinasi yang ditetapkan dalam pelaksanaan kebijakan pendidikan menengah. Dalam implementasi kebijakan pendidikan di Kabupaten dan Kota melibatkan unsur birokrasi, baik pada level Dinas Pendidikan dan Kebudayaan maupun penyelenggaraan pendidikan di satuan unit pendidikan sekolah, dalam hal ini para guru, tenaga kependidikan yang ada di sekolah. Sesuai observasi yang dilakukan, jika dilihat dari aspek hirarki dalam implementasi kebijakan pendidikan menengah, memang cukup panjang karena melibatkan unsur Pemerintah Kabupaten dan Kota, Disdikpora, kemudian sekolah-sekolah dalam hal ini satuan pendidikan pada level sekolah. Struktur organisasi Disdikpora Kabupaten dan Kota seperti pada bagan 5.1. dibawah ini:



Sumber: data hasil olahan dari penulis dari berbagai sumber rujukan.

Selain struktur organisasi Disdikpora, maka terkait dengan pola hubungan antara Disdikpora, Dewan Pendidikan dan Satuan Pendidikan Menengah Kabupaten dan Kota, akan disajikan pada bagan 5.2. di bawah ini :



Sumber: Hasil Olahan Data Dokumen dan Observasi

### 6.3.2 Pola Hubungan yang Terdapat Dalam Organisasi Sebagai Pelaksana Kebijakan.

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh pola hubungan dalam organisasi sebagai pelaksana kebijakan. Pola hubungan yang dimaksud disini adalah pola hubungan yang terjadi baik secara intern organisasi maupun secara ekstern. Hasil observasi menunjukkan bahwa pola hubungan yang terjadi dalam organisasi, dalam hal ini Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten dan Kota belum begitu berjalan secara efektif, demikian pula hubungan secara eksternal yaitu dengan pengguna layanan pendidikan. Kondisi seperti ini selalu menimbulkan permasalahan pendidikan. Hubungan yang terbangun antara pihak

sekolah dan Dinas maupun pemerintah Kabupaten dan Kota, selalu bersifat kedinasan ataupun kalau dari atas ke bawah, biasanya bersifat perintah.

### **6.3.3 Jaringan Informasi yang dapat digunakan untuk Berbagai Kepentingan, baik yang Sifatnya Institusional maupun Individual.**

Ada dua macam jaringan informasi yang selalu digunakan yaitu secara institusional dan secara individual. Jaringan informasi secara institusional, biasanya melalui prosedur yang berlaku dalam organisasi, sedangkan jaringan informasi secara individual biasanya bersifat pribadi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedua pola ini selalu digunakan dalam implementasi kebijakan penyelenggaran pendidikan menengah.

## **6.4 Sistem Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) di Kabupaten dan Kota.**

Kebijakan yang mengatur pendidikan di kabupaten dan Kota adalah Peraturan Daerah (untuk selanjutnya disingkat Perda) Kabupaten dan Kota Tentang Penyelenggaraan Pendidikan di daerah tersebut. Operasional dari Perda dalam bentuk Peraturan Bupati/Walikota (untuk selanjutnya disingkat Perbup/Perwal). Kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga (untuk selanjutnya disingkat Disdikpora) yang mengatur petunjuk teknis (untuk selanjutnya disingkat Juknis) PPDB jalur BL untuk sekolah menengah pertama (untuk selanjutnya disingkat SMP) /sekolah menengah atas (untuk selanjutnya disingkat SMA)/ sekolah menengah kejuruan (untuk selanjutnya disingkat SMK) di Kabupaten dan Kota. Regulasi-regulasi ini merupakan dasar/payung hukum dalam penyelenggaraan pendidikan di semua daerah di Indonesia.

Hasil telaah dokumen terkait dengan hal tersebut diatas dapat di deskripsikan sebagai berikut:

### **6.4.1 Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) Sistem Online**

Di zaman globalisasi saat ini, kebutuhan akan informasi sangat penting. Apalagi informasi tersebut disertai dengan kecepatan, ketepatan, dan keakuratan informasi yang diterima menjadi tuntutan utama. Pengelolaan sistem informasi yang cepat dan tepat akan sangat membantu suatu instansi pemerintah ataupun swasta dalam mencapai target tujuannya. Pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi khususnya dibidang teknologi *internet* sangat berperan dalam berbagai aspek kehidupan. Perkembangan teknologi *internet* membutuhkan kemampuan sumber daya manusia untuk dapat menguasai dan mengikuti perkembangan dari teknologi *internet*.

Menurut Febrian (2007), *internet* merupakan sistem komunikasi global yang menghubungkan komputer-komputer dan jaringan-jaringan komputer diseluruh dunia. Jaringan komputer ini dapat terdiri dari lembaga pendidikan, pemerintah dan organisasi bisnis. Layanan internet meliputi komunikasi langsung dan cepat (*email, chat*), diskusi, informasi yang terdistribusi *web site* dan aneka layanan lainnya. *Web site* yang terlahir dari teknologi *internet* dapat dimanfaatkan untuk mencari dan mendapatkan informasi atau pengetahuan secara mudah dan cepat. Dengan hanya berpedoman mesin pencari seperti *Google* dan *Yahoo*, pengguna diseluruh dunia mempunyai akses yang mudah atas bermacam-macam informasi yang diperlukan.

Sistem PPDB *Online* 2014/2015 dimulai tanggal 30 Juni 2014 secara sporadik, karena memang pengumuman kelulusan Ujian Nasional (UN) untuk tingkat SD, SMP juga dimulai pada pertengahan bulan Juni tahun 2014. Hal ini tentunya juga berlaku untuk pendaftaran SMP, SMA, SMK jalur umum.

Dalam upaya mendukung Peraturan Pemerintah RI Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, khususnya Pasal 74 (ayat 1 dan 2) dan Pasal 82 (ayat 1 dan 2) tentang PPDB pada Satuan Pendidikan Dasar/ menengah yang objektif, transparan dan akuntabel. Maka Pusat Teknologi Komputer Kemdikbud melalui DIPA Tahun 2009 dengan modul pendaftaran jenjang SMP, SMA dan SMK, kemudian melalui DIPA 2014 dikembangkan menjadi PPDB *Online* 2014/2015.

Sistem PPDB *Online* yang diterapkan oleh Pemerintah ini juga telah terbukti mampu memenuhi harapan masyarakat tentang implementasi sebuah sistem penerimaan peserta didik (siswa) baru yang objektif, transparan, akuntabel, cepat dan akurat. Sistem PPDB *Online* dikembangkan oleh Tim Pengembang PPDB *Online* yang berpengalaman lebih dari 6 tahun.

Implementasi kebijakan pendidikan menengah khususnya di SMA-SMA Negeri Kabupaten dan Kota belum berjalan secara efektif, sebagaimana harapan publik, walaupun sejatinya ada *regulasi* yang dijadikan dasar dalam implementasinya, hal ini disebabkan oleh banyak faktor. Salah satu diantaranya adalah kapasitas Sumber Daya Aparatur (untuk selanjutnya disingkat SDA) dalam birokrasi pendidikan khususnya pada Disdikpora kabupaten dan Kota yang belum memadai.

Pemerintah Kabupaten dan Kota masing-masing memiliki Perda, selama terbitnya Perda ini harus pula didukung oleh Perbup/perwal sebagai pedoman pelaksanaan pendidikan yaitu Perbup/Perwal yang terkait dengan PPDB yang dahulu disebut PSB dan Perwal tentang partisipasi masyarakat dalam pendidikan

dan satu surat keputusan Ka. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan tentang PPDB jalur BL. Kemudian Perbup/Perwal dan satu Juknis tersebut selalu di review setiap tahunnya sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi di kabupaten dan Kota. Perda yang akan dibuat sedikit tidak harus menyebutkan:

- 1) PSB pada setiap jenjang pendidikan menggunakan sistem online.
- 2) Ketentuan lebih lanjut mengenai PSB online sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Bupati/Walikota.

Pelaksanaan PPDB tingkat SMP maupun SMA setiap tahun selalu diwarnai kekisruhan. Pengumuman kelulusan siswa kelas tiga SMP maupun SMA belum dilaksanakan. Namun, sekolah harus mulai mempersiapkan diri melaksanakan PPDB. Oleh karena itu disdikpora masing-masing daerah bersama perwakilan sekolah, anggota dewan dan Ombusman Perwakilan yang ditempatkan di daerah berkumpul untuk membahas PPDB.

Sebenarnya, setiap tahun upaya ini sudah dilakukan. Tapi saat PPDB berlangsung selalu saja muncul persoalan. Mulai dari server *online* yang ngadat, sampai sekolah yang kelabakan menerima siswa dari jalur BL. Salah satu kegiatan pendidikan yang diselenggarakan setiap awal tahun pelajaran adalah pelaksanaan PPDB. Pada tahun pelajaran 2014/2015 ini, Perbup/Perwal dan Juknis PPDB Jalur BL, disusun bersama dengan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Tim Pengkaji Kebijakan Publik, Dewan Pendidikan, Kelompok Kerja Kepala Sekolah (untuk selanjutnya disingkat K3S) / Musyawarah Kerja Kepala Sekolah (untuk selanjutnya disingkat MKKS), dan stakeholder pendidikan lainnya.

Selanjutnya dalam rangka pelaksanaan Perda tersebut dan sebagai tindak lanjutnya, maka Bupati/Walikota harus menerbitkan Perbup/Perwal tentang PPDB sistem *online* pada SMP, sekolah SMA dan SMK Kabupaten/kota.

Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten dan Kota dalam rangka menyelenggarakan PPDB secara tepat dan akurat melalui sistem *online* serta dalam rangka memperoleh layanan pendidikan cepat, transparan yang dapat dipertanggung jawabkan untuk memperlancar kegiatan sebagaimana dimaksud, maka Ka.Dinas Pendidikan dan Kebudayaan juga mestinya telah menetapkan Juknis pelaksanaan PPDB pada sekolah SMP, SMA dan SMK Kabupaten dan Kota.

Seiring dengan berjalannya waktu dan perkembangan keadaan serta dinamika dunia pendidikan di Indonesia, maka Bupati/Walikota harus terus melakukan evaluasi dan revisi tentang PPDB sistem *online* pada SMP, SMA dan SMK dengan mengeluarkan Perbup/Perwal tentang pedoman penyelenggaraan PPPD pada taman kanak-kanak dan sekolah di daerah yang bersangkutan.

Bahwa sekolah-sekolah negeri di daerah tersebut mulai SMP hingga SMA/MA dan SMK akan menerima siswa baru dengan sistem *online* di masing-masing sekolah yang diberlakukan pada tahun 2013. "Mekanisme PPDB Thn. 2013 tidak bisa dilakukan melalui layanan pesan singkat (SMS) telepon seluler dan warung internet (warnet) yang menyebabkan penumpukan pendaftaran PPDB di satu sekolah yang banyak di minati.

Berkaitan dengan Perbup/Perwal tersebut di atas untuk menyelenggarakan PPDB secara tepat akurat melalui sistem *online* serta dalam rangka memperoleh layanan pendidikan yang cepat, transparan dan dapat dipertanggungjawabkan serta untuk memperlancar kegiatan dimaksud, maka Dinas Pendidikan dan Kebudayaan masing-masing daerah telah menetapkan keputusan Ka.P&K tentang Juknis pelaksanaan PPDB sistem *online* pada SMP, SMA dan SMK.

PPDB sistem *online* adalah kegiatan penerimaan calon peserta didik yang memenuhi syarat tertentu untuk memperoleh pendidikan pada satuan pendidikan, mengikuti jenjang pendidikan yang lebih tinggi dengan sistem *online* dengan tujuan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi warga negara usia sekolah khususnya ditingkat Kabupaten/Kota untuk memperoleh layanan pendidikan sesuai prasarana, sarana dan daya dukung yang ada, serta memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada setiap warga negara agar memperoleh layanan pendaftaran secara cepat, transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

PPDB sistem *online* berazaskan;

- a. Obyektif, artinya bahwa PPDB harus memenuhi ketentuan umum yang diatur dalam keputusan kepala dinas pendidikan pemuda dan olah raga masing-masing daerah.
- b. Transparan, artinya PPDB bersifat terbuka dan dapat diketahui oleh masyarakat, termasuk orang tua/ wali calon peserta didik,
- c. Akuntabel, artinya PPDB dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat baik prosedur maupun hasilnya,
- d. Kompetitif, artinya PPDB dilakukan melalui seleksi berdasarkan nilai akhir ujian nasional dan/ atau tes khusus untuk masuk SMK negeri,
- e. Tidak diskriminatif, artinya warga negara yang berusia sekolah dapat mengikuti program pendidikan di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia tanpa membedakan suku, daerah, agama dan golongan,
- f. Sistem *online* artinya rangkaian proses penerimaan calon PPDB mulai dari entri

pendaftaran dan verifikasi menggunakan sistem basis data terpusat, proses seleksi (peringkat) secara otomatis oleh sistem komputer sampai dengan pengumuman hasil seleksi, dapat dilihat setiap saat melalui internet,

- g. Tidak ada penolakan, artinya calon peserta didik baru dalam PPDB dapat diterima semua kecuali daya tampung terbatas dan waktu yang tidak memungkinkan,
- h. *Rules by system* (aturan oleh sistem), artinya aturan dan prosedur penerimaan calon peserta didik baru yang ditetapkan berlaku kepada seluruh calon peserta didik baru tanpa kecuali yang proses pelaksanaannya dikontrol dan dijamin oleh sistem komputer.

Kegiatan PPDB sistem *online* di laksanakan oleh sekolah dengan memperhatikan kalender pendidikan melalui beberapa tahapan, yaitu mulai dari pemberitahuan ke masyarakat, pendaftaran, verifikasi, pengumuman dan pendaftaran ulang. Telaah dokumen menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan PPDB sistem *online* dibentuk panitia dengan ketentuan:

- a. Ka. Disdikpora Kabupaten/Kota membentuk dan menetapkan panitia di tingkat Daerah.
- b. Kepala Sekolah atau pejabat yang ditunjuk membentuk dan menetapkan Panitia di tingkat sekolah.
- c. Jumlah personalia kepanitiaan disesuaikan dengan kebutuhan.

Dalam pelaksanaan PPDB di SMA Negeri, Disdikpora masing-masing daerah nantinya membuat ketentuan pendaftaran sebagai berikut:

- 1. Setiap calon peserta didik baru diberi kesempatan untuk memilih sekolah lainnya jika tidak diterima pada pilihan sekolah sebelumnya selama masih dalam batas waktu pelaksanaan.
- 2. Persyaratan calon peserta didik baru yang dapat di terima di kelas X SMA;
  - a. Mengisi formulir pendaftaran
  - b. Memiliki ijazah SMP/MTs atau ijazah paket B
  - c. Menyerahkan daftar hasil ujian nasional (DNHUN) asli atau surat keterangan hasil ujian nasional (SKHUN) baik lulusan SMP/MTs maupun lulusan paket B
  - d. Usia setinggi-tingginya 21 (dua puluh satu) tahun pada awal tahun pelajaran baru
  - e. Belum menikah
  - f. Lulus seleksi berdasarkan peringkat nilai akhir ujian nasional (NA)

3. Bagi peserta didik yang telah dinyatakan lulus seleksi tetapi belum mendapatkan ijazah asli, dapat menggunakan surat keterangan lulu/SKHUN sementara yang ditandatangani kepala sekolah yang bersangkutan.
4. Peserta melakukan PPDB sistem *online* di sekolah penyelenggara selama jadwal dan waktu pelaksanaan masih berlaku dan dapat dilihat melalui website masing-masing sekolah berdasarkan daerahnya.
5. Bagi calon peserta didik dari luar Provinsi lulusan tahun pelajaran tahun sekarang atau tahun sebelumnya dan calon peserta didik dari dalam Provinsi lulusan sebelum tahun pembukaan pendaftaran diwajibkan melakukan proses pendataan terlebih dahulu pada disdikpora masing-masing daerah sebelum melakukan pendaftaran di sekolah penyelenggara PPDB *online*.
6. Berkas untuk pendaftar yang berasal dari dalam daerah menggunakan map berwarna kuning, sedangkan luar daerah menggunakan map berwarna merah.
7. Setiap pendaftar yang mengundurkan diri tidak dapat melakukan pendaftaran lagi di seluruh SMP, SMA dan SMK negeri yang mengikuti PPDB sistem *online*;
8. Proses mengundurkan diri dilakukan di sekolah SMP, SMA, dan SMK negeri tempat mendaftar dengan menyerahkan tanda bukti pendaftaran.
9. Aturan nilai bagi calon peserta didik yang berasal dari dalam daerah harus lebih tinggi dari nilai terendah calon peserta didik lulusan dalam daerah.

Dalam hal tempat verifikasi dan pendataran, calon pendaftar melakukan pendaftaran di sekolah yang terdekat yaitu pada SMP, SMA, dan SMK Negeri Kabupaten/kota, yang mengikuti PPDB sistem *online*.

Dalam hal pemilihan sekolah tujuan, pada SMA Negeri:

- a. Setiap peserta didik baru hanya memilih 2 (dua) sekolah dan maksimal 3 (tiga) sekolah yang mengikuti PPDB sistem *online* dan diharapkan memilih sekolah yang terdekat dengan tempat tinggal.
- b. Calon peserta didik baru yang diterima sementara di salah satu sekolah pilihan saat proses seleksi berlangsung, tidak dapat melakukan undur diri pendaftarannya,
- c. Calon peserta didik yang telah mendaftar ke SMA dan masih lulus seleksi sementara di sekolah pilihannya tidak dapat mendaftar lagi ke SMA lainnya.

Kebijakan ini, kalau dikaji tidak begitu memberikan efek positif terhadap masyarakat, tetapi lebih berpihak pada elite politik dan birokrasi pemerintah, oleh karena itu perlu peninjauan kembali sistem pengelolaannya. bahwa PPDB jalur BL dihapus, kalau kebijakan BL diserahkan ke pihak sekolah maka kontrol dari dewan

pendidikan lebih mudah dilakukan, kenyataan yang terjadi sekarang ini PPDB jalur BL digunakan untuk hal-hal yang tidak pada tempatnya.

Sebagai dewan pendidikan, tentunya memperjuangkan kepentingan masyarakat agar dapat diakomodir supaya implementasi kebijakan pendidikan dapat berjalan secara efektif, karena sesuai hasil observasi lapangan menunjukkan bahwa kuatnya Korupsi Kolusi Nepotisme (untuk selanjutnya disingkat KKN) dalam penerimaan siswa-siswi baru. Lebih lanjut penulis merasa Yang terpikir oleh adalah pejabat-pejabat (terutama eselon 2) yg menerima uang dari PPDB di sekolah menengah khususnya SMA/SMK, tetapi penulis tidak ada bukti fisiknya, hal ini selalu merebak tiga tahun terakhir ini. Orang bisa masuk dengan uang. Kepala dinas dalam hal ini membela saja bahwa tidak ada pungutan liar, dalam hal ini bila dilihat dari kualitas jauh dari harapan publik, akan tetapi akses akan pemerataan dan kesempatan dibuka keran sebesar-besarnya. Dengan demikian kita bisa lihat akibat dari PPDB jalur BL ini setelah dua sampai 3 tahun yang akan datang, orientasi utama adalah kualitas bukan kuantitas dari pendidikan itu sendiri.

KKN terkait dengan penerimaan siswa-siswi baru lebih banyak dari kalangan para pejabat yang melalui nota dinas, telepon dan sebagainya kepada pihak sekolah sebagai pelaksana kebijakan untuk mengakomodir permintaan para pejabat. terkadang memfasilitasi masyarakat yang dekat sekolah, kalau sekarang penerimaan jalur BL nya sangatlah bias dan melebar. Berdasarkan pengalaman empiris, kepala sekolah sulit untuk menolak sehingga ada rekomendasi dari pejabat dinas pendidikan, pejabat di Kabupaten/Kota, dari DPRD dan lain-lain, sekolah sulit menolak sehingga akhirnya sekolah menerima melebihi 100% dari kemampuan sekolah. Standar nasional 9 kelas, atau 27 kelas dengan catatan 32 orang perkelasnya. Yang sekarang terjadi 38 orang dengan rata-rata kelas 40 bahkan ada yang 50 orang perkelas. Tidak ada pungutan yang resmi dari sekolah terkait kebijakan BL, tapi terkadang muncul pada saat setelah selesai pendaftaran. Di samping itu banyak beredar calo, dari rumah ke rumah, nanti bayar berapa, keluarga dari siswa yang masuk, setelah dilihat di foto tak ada ini yang dimaksud calo/oknum. Secara resmi dari sekolah tidak ada tetapi penulis dengar langsung dari siswa.

Permasalahan-permasalahan terkait dengan pola penerimaan siswa-siswi baru ini yang merugikan masyarakat sehingga ada kesan bahwa kebijakan ini adalah bersifat elitis, yang patut ditinjau kembali atau dihentikan saja karena tidak memberikan efek positif bagi masyarakat.

Memang terkesan kebijakan ini lebih memihak kaum elit, karena merekalah yang membuat kebijakan, yang tentunya mengakomodir kepentingan mereka, dan

pada sisi yang lain staf tidak bisa berbuat banyak, karena komando atau perintah atasan tidak bisa disepelekan, karena berimplikasi pada promosi dan mutasi staf.

Pelaksanaan PPDB jalur BL mengundang calo-calo gentayangan sedangkan sekarang relatif masih baik walaupun masih ada satu dua yang melakukan pelanggaran. Pelanggaran dilakukan dengan adanya iming-iming berupa uang pada saat yang bersangkutan melobi dan menegosiasi pada saat pendaftaran. Hal ini bisa ditekan, tetapi masalahnya bertentangan dengan aturan, jadi Juknis dinas hanyalah formalitas saja.

Terkait dengan Perda Tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten dan Kota, tetap berhubungan dengan juknis dari Perbup/Perwal tentang pembiayaan dan pengelolaan dana pendidikan yang bersumber dari peran serta masyarakat dan orang tua peserta didik, tidak di tindaklanjuti dengan Juknis, untuk sementara sekolah menerjemahkan yang boleh dengan tidak untuk dilakukan berdasarkan peraturan yang berlaku.

Sehubungan dengan PPDB sistem *online* dan PPDB jalur BL, Perbup/Perwal ini merupakan petunjuk pelaksanaan dari Perda yang mengatur pendidikan di Kabupaten dan Kota. Terkait peran serta masyarakat, setelah itu bagi SD dan SMP tidak ada. Daftar ulang tidak ada kaitan dengan sumbangan. Perbup/Perwal. setelah anak-anak mulai belajar sekolah boleh memungut sumbangan orang tua/wali murid. Penataran di biyai oleh komite dan lain-lain lebih jauh di Juknis. Intinya pungutan itu adalah untuk pemenuhan kekurangan, karena di SMA ada BOS, ketika BOS kurang, jelas kekurangan. Biaya dalam hal ini pemerintah kota Mataram tidak bisa dipenuhi oleh pemerintah Pusat karenanya diperlukan peran serta masyarakat untuk diminta sumbangannya orang tua/ wali murid, di samping BOSDA yang kuotanya orang miskin di Kota/ Kabupaten itu. Konsekuensinya dibiayai oleh pemerintah, karena itu pemerintah yang membiayainya.

Dalam hubungannya dengan implementasi Perbup/Perwal RAPBS diperiksa oleh dinas kalau sesuai baru disyahkan/ ditanda tangani oleh dinas yang memegang uang yakni komite karena itu dilaporkan ke komite. Kita masih tetap mengacu pada Perbup/perwal itu, pemenuhan kekurangan. Realisasi SNP (8 standar) tetap dilaksanakan bahkan Evaluasi Diri Sekolah (EDS) berdasarkan 8 standar nasional pendidikan (SNP) yang ada. kalau menyimpang dari roh Perbup/Perwal harus suruh perbaiki.

Sebagai lembaga yang bergerak untuk memperjuangkan nasib guru, memang Persatuan Guru Republik Indonesia (selanjutnya disingkat PGRI) selalu menyuarakan baik pada level nasional maupun pemerintah daerah. Khusus pada level pemerintah daerah Kabupaten dan Kota, ruang gerak PGRI sebatas pada

aspek memperjuangkan kesejahteraan guru, dan tidak terlalu memasuki arena kebijakan yang terkait PSB melalui jalur *online* maupun BL, karena telah ada struktur yang mengatur itu yaitu adanya panitia dan dewan pendidikan sekolah, namun bukan berarti PGRI tidak melakukan pencermatan terhadap fenomena pendidikan yang berkembang di daerah bersangkutan.

Sosialisasi Perda ini dilakukan awalnya melalui *stakeholder* terkait, yang menurut observasi penulis tidak berjalan secara efektif, hal ini dibuktikan dengan banyaknya pihak-pihak pelaku seperti kepala tata usaha dan guru-guru yang tidak begitu familier terhadap Perda ini. Walaupun dengan adanya Perbup/Perwal ini dalam pelaksanaannya di lapangan bila ada kekurangan dalam aspek regulasinya diselesaikan dengan peraturan di atasnya seperti Peraturan Menteri dan lain sebagainya.

Adanya Perbup/Perwal PPDB *online* sesungguhnya secara aturan tertulis dinilai baik oleh semua pihak, namun kenyataannya di lapangan tidak berjalan dengan konsisten. Hal ini disebabkan oleh adanya kebijakan Disdikpora dalam bentuk Juknis PPDB jalur BL untuk SMP/ SMK/ SMA di Kabupaten dan Kota.

Kebijakan pemerintah PPDB jalur BL oleh Disdikpora Kabupaten/Kota ini sesuai dengan telaah dokumen, bahwa tujuan PPDB jalur BL bertujuan untuk:

1. Memberikan akses kepada peserta didik asal daerah yang diterima pada sekolah pilihannya melalui jalur *online* (untuk SMP/SMA/SMK) untuk mendapatkan layanan pendidikan pada satuan pendidikan yang terdekat dari tempat tinggalnya.
2. Meningkatkan kualitas layanan pendidikan bagi semua unsur masyarakat daerah.

Sedangkan persyaratan dan prosedur PPDB jalur BL, sesuai dengan telah dokumen sebagai berikut:

- a. Calon peserta didik/ orang tua peserta didik merupakan warga daerah yang bersangkutan dibuktikan dengan menyerahkan fotocopy kartu keluarga, dan menunjukkan aslinya
- b. Bertempat tinggal di sekitar sekolah yang dituju sesuai yang tercantum pada kartu keluarga.
- c. Pernah mendaftar melalui sistem *online* pada SMP/SMA/SMK negeri di daerah bersangkutan, tetapi tidak pada sekolah pilihan (dilengkapi dengan surat pernyataan)
- d. Calon peserta didik yang sudah diterima pada salah satu sekolah pilihannya, melalui sistem *online* tidak boleh mendaftar melalui jalur BL.

- e. Menyerahkan fotocopy bukti kartu pendaftaran PPDB *online*, dan menunjukkan aslinya.
- f. Menyerahkan fotocopy SKHUN (lulusan SMP/MTs) dan SKHUS/M (lulusan SD/MI) yang sudah disahkan oleh kepala sekolah dan menunjukkan aslinya.
- g. Semua berkas pendaftaran diatas (nomor 1, 3, 5 dan 6) dimasukkan dalam map.

Prosedur PPDB jalur BL ini dapat disajikan sebagai berikut:

1. Calon peserta didik di dampingi oleh orang tua/ walinya mendaftar langsung pada sekolah yang ditunjuk oleh masing-masing Disdikpora Kabupaten/kota sebagai tempat PPDB Jalur BL dengan menyerahkan berkas persyaratan pendaftaran yang telah ditetapkan.
2. Panitia pendaftaran menerima berkas pendaftaran calon peserta didik, dan mengadakan verifikasi terhadap berkas pendaftaran.
3. Jika terdapat pendaftar yang tidak bertempat tinggal di kelurahan atau kecamatan lokasi sekolah yang dituju, panitia mengarahkan/ menyarankan calon yang bersangkutan untuk memilih sekolah yang terdekat dengan tempat tinggalnya.
4. Panitia pendaftaran membuat rekap hasil verifikasi yang memuat: no urut, nomor pendaftar system *online*, nama calo peserta didik, jenis kelamin, tanggal lahir, nama orang tua peserta didik, alamat tempat tinggal (mencantumkan kelurahan/kecamatan), sekolah asal, jumlah nilai UN/US/UM dan keterangan
5. Panitia pendaftaran menyerahkan hasil rekapitulasi pendaftaran kepada Tim Seleksi yang telah ditunjuk oleh Ka.Disdikpora.

BL belakangan menjadi “momok” yang begitu ditakuti oleh sekolah. Para Kepala Sekolah favorit yang sudah menyiapkan rombongan belajar (untuk selanjutnya disingkat Rombel), mendadak dibuat pusing. Jumlah siswa SMP ataupun SMA yang masuk lewat BL membengkak hingga dua kali lipat bahkan lebih dari jumlah Rombel sesungguhnya. Siswa yang masuk melalui PPDB jalur BL ini pun kerap dikeluhkan memaksa masuk. Jalan pintas dipakai dengan memasukkan berkas lewat oknum jajaran di Disdikpora. Itu yang seharusnya tidak boleh terjadi. Serahkan pada Kepala Sekolah masing-masing, mereka yang paling tahu kondisi. Kisruh PPDB *online* dipadu BL sesungguhnya tidak hanya terjadi di awal pendaftaran semata. Sekolah yang kebingungan dengan membengkaknya rombel, harus dibuat pusing menyediakan fasilitas belajar.

Faktanya menunjukkan bahwa pihak sekolah selalu dipusingkan dengan adanya masyarakat yang memaksakan kehendak memasukkan anaknya di sekolah favorit. dalam konteks BL ini hanya pelaksana kebijakan yang telah ditentukan

dari atas, bila BL ini diserahkan ke sekolah kemungkinan mereka siap, tapi tentunya ada rambu-rambu, tapi faktanya pihak sekolah hanya menerima siswa yang memang itu telah menjadi kebijakan dari panitia pendaftaran dari dinas.

Pelaksanaan pendaftaran sistem *online* tereduksi adanya BL. BL sendiri niat awalnya itu sudah sangat baik, tapi pelaksanaannya kurang tepat. Kami menyarankan sebaiknya BL yang berubah nama menjadi bina titipan tidak lagi ada. Tidak adanya BL sekaligus mendidik masyarakat, mereka tidak lagi hanya fokus pada sekolah bertitel pavorit. Posisi siswa akan tersebar melalui rangking yang telah terpampang di pendaftaran *online*.

Posisi Ketua Dewan Pendidikan hanya sebatas menyampaikan keluhan-keluhan publik kepada para elit baik birokrasi maupun elit politik, akan tetapi tidak secara otomatis aspirasi masyarakat ditampung untuk ditindaklanjuti, sehingga terkesan ketidakberdayaan dewan pendidikan, karena tidak memiliki kewenangan untuk memutuskan.

Khusus yang berkaitan dengan juknis, pelaksanaan PPDB Jalur BL tahun 2014/2015, Dewan Pendidikan Kabupaten dan Kota mulai melaksanakan fungsi memberikan pertimbangan, agar supaya menjadi lebih baik dan bijaksana. Dari hasil pemantauan pelaksanaan PPDB Sistem *Online* dan PPDB Jalur BL, pada hari terakhir pelaksanaan PPDB tidak ada temuan yang berarti dalam pelaksanaan PPDB. Tetapi pada hari pengumuman PPDB Online maupun Jalur BL, berkaitan dengan temuan beberapa wartawan yang diantaranya terindikasi : (1) Ada siswa-siswa yang dikirim ke sekolah tertentu oleh Disdikpora tanpa keterangan kartu keluarga, bahkan ada siswa-siswa yang sudah diterima melalui sistem *online*, bisa pindah ke sekolah tertentu; dan (2) Beberapa sekolah tertentu kembali menerima siswa jalur BL melebihi 20% sehingga pelaksanaan *double shift* di sekolah tersebut tidak bisa dihindarkan. Bagaimana dengan pelaksanaan Kurikulum 2013 yang akan diberlakukan secara penuh pada tahun 2015/2016.

Pada dasarnya, ada dua aspek yang mestinya di fahami: (1) Kewajiban menunjukkan kartu Kartu Keluarga (untuk selanjutnya disingkat KK) asli itu merupakan syarat pendaftaran pertama siswa BL, yang tertuang dalam Juknis Ka. Disdikpora disetiap daerah. Maka kalau ada siswa tanpa kartu KK, perlu dipertanyakan kepada Koordinator PPDB Jalur BL Disdikpora, kemungkinan tertinggal, dan sebagainya. Tetapi kalau benar tanpa kartu KK, atau siswa yang sudah diterima di sistem *online* bisa pindah ke sekolah lain melalui jalur BL, berarti bertentangan dengan Juknis. Kepala sekolah harus berani menolaknya, demi menghormati Disdikpora, dan berbagai pihak yang telah membantu menyusun dengan susah payah Juknis PPDB Jalur BL tersebut. Artinya semua aturan yang dibuat bukan untuk dilanggar, tetapi untuk dilaksanakan dengan

bijak. Hal ini disarankan agar tidak menjadi preseden yang kurang baik terhadap pelaksanaan berbagai kebijakan pendidikan ke depan. (2) Kuota BL yang melebihi 20% itu adalah dampak dari adanya siswa masuk BL di luar aturan tersebut. Sebenarnya pandangan penulis siswa jalur BL tidak terlalu banyak melebihi 20%, untuk mengantisipasi tahun pelajaran 2015/2016 yang akan datang, pada saat kurikulum 2013 dilaksanakan secara penuh di semua jenjang dan jenis pendidikan pada setiap daerah yang ada di Indonesia.

Oleh karena itu ke depan, sebaiknya tidak ada lagi sekolah yang membuka kelas *double shift*, agar pelaksanaan kurikulum berjalan secara adil dalam pelayanan proses belajar mengajar peserta didik. Sekolah juga dengan leluasa memprogramkan budaya mutu yang selalu ditekankan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Upaya untuk menghindari *double shift* dalam pelaksanaan Kurikulum 2013 tahun pelajaran yang akan datang secara keseluruhan, perlu dipikirkan oleh Kepala Sekolah/ Komite Sekolah dan dinas terkait, kiat-kiat mencari dan menghimpun dana dari masyarakat dan pemerintah untuk menambah ruang kelas baru, dan ruang-ruang penunjang pendidikan lainnya, dan juga sudah tentu upaya menambah tenaga guru baru.

Implikasi dari BL, sebelum pengumuman sudah di tunggu oleh siswa. Masyarakat tidak mau ke sekolah yang dapat sisa-sisa itu (swasta) karena itu dikejar ke negeri. Pertama orang tua siswa sudah terlebih dahulu bayar ke swasta, sedangkan yang kita tahu Peran Dinas telah menempatkan guru di swasta, tapi itu tidak bisa dimanfaatkan oleh swasta.

Oleh karena ditemukan kelemahan-kelemahan dalam Perda, maka setiap tahun selalu dilakukan penyempurnaan agar dapat merespons kebutuhan masyarakat. Perda yang melahirkan Perbup/Perwal selama ini yang selalu di *review* setiap tahunnya. Bila ada aturan-aturan/ regulasi yg belum memadai, maka diselesaikan dengan permen-permen/ ketentuan yang berlaku. Dengan tidak terbitnya Perbup/Perwal, yang lain masih bisa berjalan. Itulah yang mendesak (perbup/perwal) sementara itu koordinasi dengan Provinsi berjalan lancar.

Kondisi ini membuat keresahan pada masyarakat sebagai pengguna layanan pendidikan. Pelaksanaan kebijakan pendidikan di SMA melibatkan pemangku kepentingan, kesan disini bahwa orang tua dan putra putrinya memaksakan kehendak untuk masuk disini, disamping itu, Perbup/Perwal yang ada tidak bisa membatasi mereka masuk, kelas terbatas sehingga dipaksa untuk menggunakan labolatorium, Dinas meggunakan kesempatan melalui kolega-koleganya untuk memaksakan anaknya. Sehingga tidak saja merugikan sekolah, juga adanya titipan bahwa PPDB jalur BL salah digunakan oleh lurah, camat, kepala lingkungan untuk masuk tanpa melihat kemampuan akademik peserta didik tersebut. Intinya

kebijakan-kebijakan yang datang dari pemerintah, kelas akan gemuk, guru tidak bisa/ sulit mengontrol, tidak bisa efektif rekrutemen PPDB yang didasari untuk memberi peluang juga dari dinas untuk memberikan kesempatan emas untuk memainkan sehingga mendapat *benefit*. Lembaga disudutkan, mana kala bisa dibantu dengan *benefit* yang banyak ujung-ujungnya sekolah akan difitnah. itu merupakan salah satu bentuk dari permainan Sehingga tidak hanya merugikan pihak sekolah yang bersangkutan, tetapi juga memberikan peluang bagi publik, bahwa sistem PPDB jalur BL mengacaukan. Sedangkan terpantau pihak DPRD, selama PPDB seperti tidak pernah dilibatkan oleh pemerintah /dinas jarang dilibatkan. Penulis berharap mereka bersinergis, Sehingga peran Sekolah hanya sebagai pelaksana.

Permasalahan PPDB jalur BL ini selalu mengalami kekisruhan pada setiap pergantian tahun ajaran baru, hal ini disebabkan oleh kurang sigap/ tanggapnya para implementor khususnya Disdikpora dalam melakukan langkah-langkah antisipasi untuk tidak terjadinya kisruh, seperti masyarakat memaksakan kehendaknya dalam memasukkan anaknya di sekolah pavorit, sementara masyarakat kurang menyadari anaknya memiliki nilai yang tidak memadai untuk masuk pada sekolah pavorit. Menurut penulis, Kisruh yang terjadi pada PPDB lantaran tidak terbukanya pada sistem BL. Masyarakat tidak pernah tahu siapa sebenarnya siswa sekitar lingkungan sekolah yang diterima. Akhirnya sistem BL itupun berubah menjadi tempat menitip siswa yang sebenarnya tidak lulus. Keluhan para orang tua/wali selalu terjadi ketika musim PPDB. Paling banyak mendapat sorotan adalah sistem BL, sehingga banyak mendapat tudingan bahwa sistem tersebut menjadi celah terjadinya percaloan.

Berdasarkan hasil observasi penulis, pendaftaran BL sendiri masih memunculkan tanda tanya dimasyarakat, pasalnya kewenangan verifikasi berada pada Disdikpora masing-masing daerah, sehingga celah “bermain” melalui BL masih ada peluang, sistem dari Jalur BL tidak jelas. Apabila dilihat dari Juknis yang dikeluarkan oleh Ka.Disdikpora masing-masing daerah jelas sekali, tetapi yang membuat tidak jelas adalah panitia PPDB jalur BL ini di koordinir oleh pejabat dinas hal ini belum diketahui secara transparan oleh masyarakat disamping itu panitia seleksi di tingkat daerah ini memiliki kewenangan yang dominan dibandingkan dengan satuan unit pendidikan/ sekolah dalam memutuskan atau mengeksekusi apakah siswa didik baru diterima atau tidak pada sekolah tertentu berdasarkan regulasi/ juknis yang telah dibuat, karenanya Juknis dimaksud dengan mudah di tafsirkan berdasarkan kepentingan dari pengambil keputusan/ panitia PPDB tingkat daerah.

Fenomena PPDB yang terjadi pada setiap daerah setiap tahun, menunjukkan banyaknya orang tua yang berusaha mendaftarkan anak-anak mereka di sekolah-sekolah yang memiliki standar nilai tinggi. Seperti Di sekolah-sekolah favorit, banyak orang tua yang memaksa mendaftarkan anaknya melalui jalur *online* meski tahu nilai sekolah (sekolah pavorit) tersebut. Sementara banyak pendaftar dengan nilai di bawah rata-rata, dengan nilai yang minim, tiga sekolah yang dipilih memiliki nilai tinggi, akhirnya tidak diterima di semua sekolah itu. Perbaikan-perbaikan PPDB setiap tahun tetap dilakukan. Menyoal kemungkinan ada praktik permainan dalam BL, masyarakat bisa melaporkan, semua nama-nama akan diumumkan di sekolah masing-masing. Lebih lanjut dijelaskan calon siswa yang mendaftar melalui jalur BL terlebih dahulu di verifikasi KK, radius tempat tinggal dan terakhir melihat bobot nilai ujian nasional (UN). Paling utama calon siswa penduduk asli daerah yang bersangkutan serta tidak lulus pendaftaran melalui *online*.

Lebih lanjut berdasarkan telaah dokumen dan hasil observasi, sebenarnya bila orang tua menyadari nilai anaknya rendah, tidak berusaha mengincar sekolah yang memiliki standar tinggi. Akibatnya orang tua dibuat bingung saat sistem *online* menolak menerima pendaftaran siswa baru. Memang sejumlah orang tua yang anaknya tidak diterima di tiga pilihan sekolah, mencoba mendaftar lagi di sekolah lain. Sayang sistem *online* langsung menolak nama siswa yang sudah pernah mendaftar. Ketika sistem menolak, sekolah tidak bisa berbuat apa-apa, tentunya satu-satu jalan melalui BL.

Paradigma masyarakat tentang adanya sekolah favorit semuanya hampir sama, sebenarnya penulis tidak pernah menganggap sekolah favorit itu ada, sehingga memunculkan kesan diskriminasi.

#### **6.4.2 Partisipasi Masyarakat dalam Pembiayaan dan Pengelolaan Dana Pendidikan.**

Pembiayaan pendidikan adalah dua hal yang selalu menarik untuk dicermati dan didiskusikan. Sebagian kalangan berpendapat, bahwa pembiayaan pendidikan adalah sepenuhnya tanggungjawab pemerintah. Walaupun dalam peraturan perundang-undangan sudah jelas menyatakan bahwa pembiayaan pendidikan adalah tanggungjawab bersama pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat.

Pendapat tersebut semakin diperkuat oleh fenomena kampanye pendidikan gratis yang disuarakan sebagai janji politik, meskipun yang dimaksud pendidikan gratis tersebut adalah hanya untuk pendidikan dasar dan peserta didik yang berasal dari keluarga tidak mampu di jenjang pendidikan menengah.

Dari perspektif sekolah, pembiayaan pendidikan menjadi dilema. Keterbatasan anggaran negara menjadi alasan pemerintah belum bisa mencukupi pembiayaan pendidikan. Sehingga pembiayaan pendidikan yang diterima sekolah selama ini selalu mencantumkan frase “bantuan”, seperti Bantuan Sosial (Bansos), Bantuan Operasional Manajemen Mutu (BOMM), Bantuan Operasional Sekolah (BOS), dan bantuan-bantuan lainnya. Sementara mengharapkan dukungan masyarakat untuk memenuhi tanggungjawabnya dalam pembiayaan pendidikan masih menjadi sorotan publik dan cenderung menyudutkan posisi sekolah.

Kewajiban pemerintah dan negara dalam pembiayaan dan anggaran pendidikan telah diamanatkan dalam UUD 1945 perubahan keempat Pasal 31 ayat (2) menyatakan bahwa setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya; dan pada ayat (4) menyatakan bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari APBN serta dari APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Secara khusus disebutkan bahwa anggaran pendidikan minimal 20% tersebut selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan.

Undang Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional lebih lanjut mengatur pendanaan pendidikan dalam Pasal 11 ayat (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai lima belas tahun. Lebih lanjut pada Pasal 12 ayat (1) disebutkan bahwa setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan beasiswa bagi yang berprestasi yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya dan mendapatkan biaya pendidikan bagi mereka yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya. Disebutkan pula bahwa setiap peserta didik berkewajiban ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan, kecuali bagi peserta didik yang dibebaskan dari kewajiban tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan Pasal 2 menyatakan (1) pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat; (2) masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi penyelenggara atau satuan pendidikan yang didirikan masyarakat; peserta didik, orang tua atau wali peserta didik; dan pihak lain yang mempunyai perhatian dan peranan dalam bidang pendidikan.

Lebih lanjut dalam PP 48/2008 dinyatakan tentang tanggung jawab pendanaan pendidikan oleh pemerintah dan pemerintah daerah yaitu terdiri dari

Biaya Investasi (lahan dan selain lahan) Satuan Pendidikan, Biaya Investasi (lahan dan selain lahan) penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan, Biaya Operasi (personalia dan non personalia) satuan pendidikan, biaya operasi (personalia dan non personalia) penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan, bantuan biaya pendidikan dan beasiswa, dan Pendanaan Pendidikan di Luar Negeri.

Pasal 7 ayat (3), (4), dan (7) menjelaskan bahwa pendanaan biaya investasi lahan satuan pendidikan bukan pelaksana program wajib belajar, baik formal maupun non formal, yang di selenggarakan oleh pemerintah (Pemerintah Daerah) menjadi tanggung jawab Pemerintah (Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya) dan dialokasikan dalam anggaran Pemerintah (Pemerintah Daerah) dan dilaksanakan sampai dengan terpenuhinya Standar Nasional Pendidikan. Biaya investasi lahan satuan pendidikan meliputi biaya penyediaan sarana dan prasarana, pengembangan sumber daya manusia, dan modal kerja tetap.

Sementara itu tentang tanggungjawab peserta didik, orang tua, dan/ atau wali peserta didik dijelaskan pada Pasal 47 yaitu terdiri atas: (a) biaya pribadi peserta didik; (b) pendanaan biaya investasi selain lahan untuk satuan pendidikan bukan pelaksana program wajib belajar, baik formal maupun nonformal, yang diperlukan untuk menutupi kekurangan pendanaan yang disediakan oleh penyelenggara dan/ atau satuan pendidikan; (c) pendanaan biaya personalia pada satuan pendidikan bukan pelaksana program wajib belajar, baik formal maupun nonformal, yang diperlukan untuk menutupi kekurangan pendanaan yang disediakan oleh penyelenggara dan/ atau satuan pendidikan; (d) pendanaan biaya non personalia pada satuan pendidikan bukan pelaksana program wajib belajar, baik formal maupun nonformal, yang diperlukan untuk menutupi kekurangan pendanaan yang disediakan oleh penyelenggara dan/ atau satuan pendidikan; dan (e) pendanaan sebagian biaya investasi pendidikan dan/ atau sebagian biaya operasi pendidikan tambahan yang diperlukan untuk mengembangkan satuan pendidikan menjadi bertaraf internasional dan/ atau berbasis keunggulan lokal.

Sedangkan tanggung jawab peserta didik, orang tua, dan/atau wali peserta didik dalam pendanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 huruf b sampai dengan huruf e ditujukan untuk (a) menutupi kekurangan pendanaan satuan pendidikan dalam memenuhi SNP; dan (b) mendanai program peningkatan mutu satuan pendidikan di atas SNP (Pasal 48).

Masyarakat di luar penyelenggara dan satuan pendidikan yang didirikan masyarakat serta peserta didik atau orang tua/ walinya dapat memberikan sumbangan pendidikan secara sukarela dan sama sekali tidak mengikat kepada satuan pendidikan (Pasal 49). Pasal 55 (1) Peserta didik atau orang tua/ walinya

dapat memberikan sumbangan pendidikan yang sama sekali tidak mengikat kepada satuan pendidikan secara sukarela di luar yang telah diatur dalam pasal 52.

Dana pendidikan satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah dapat bersumber dari: (a) bantuan pemerintah daerah; (b) bantuan Pemerintah; (c) pungutan dari peserta didik atau orang tua/walinya yang dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan; (d) bantuan dari pemangku kepentingan satuan pendidikan di luar peserta didik atau orang tua/walinya; (e) bantuan pihak asing yang tidak mengikat; dan/atau (f) sumber lainnya yang sah (Pasal 51 ayat (5)). Pungutan oleh satuan pendidikan dalam rangka memenuhi tanggungjawab peserta didik, orang tua, dan/ atau walinya wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut (Pasal 52):

- a. Didasarkan pada perencanaan investasi dan/atau operasi yang jelas dan dituangkan dalam rencana strategis, rencana kerja tahunan, serta anggaran tahunan yang mengacu pada Standar Nasional Pendidikan;
- b. Perencanaan investasi dan/ atau operasi sebagaimana dimaksud pada huruf a diumumkan secara transparan kepada pemangku kepentingan satuan pendidikan;
- c. Dana yang diperoleh disimpan dalam rekening atas nama satuan pendidikan;
- d. Dana yang diperoleh dibukukan secara khusus oleh satuan pendidikan terpisah dari dana yang diterima dari penyelenggara satuan pendidikan;
- e. Tidak dipungut dari peserta didik atau orang tua/walinya yang tidak mampu secara ekonomis;
- f. Menerapkan sistem subsidi silang yang diatur sendiri oleh satuan pendidikan;
- g. Digunakan sesuai dengan perencanaan sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- h. Tidak dikaitkan dengan persyaratan akademik untuk penerimaan peserta didik, penilaian hasil belajar peserta didik, dan/atau kelulusan peserta didik dari satuan pendidikan;
- i. Sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari total dana pungutan peserta didik atau orang tua/walinya digunakan untuk peningkatan mutu pendidikan;
- j. Tidak dialokasikan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk kesejahteraan anggota komite sekolah/madrasah atau lembaga representasi pemangku kepentingan satuan pendidikan;
- k. Pengumpulan, penyimpanan, dan penggunaan dana diaudit oleh akuntan publik dan dilaporkan kepada Menteri, apabila jumlahnya lebih dari jumlah tertentu

yang ditetapkan oleh Menteri;

- l. Pengumpulan, penyimpanan, dan penggunaan dana dipertanggung jawabkan oleh satuan pendidikan secara transparan kepada pemangku kepentingan pendidikan terutama orang tua/wali peserta didik, dan penyelenggara satuan pendidikan; dan
- m. Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sumber pendanaan pendidikan ditentukan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan, dan keberlanjutan sedangkan pengelolaan dana pendidikan dilakukan berdasarkan pada prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik.

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Standar Biaya Operasi Nonpersonalia Tahun 2009 untuk SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA, SMK, SDLB, SMPLB, dan SMA LB memberi gambaran sebagai bagian dari keseluruhan dana pendidikan agar satuan pendidikan dapat melakukan kegiatan pendidikan secara teratur dan berkelanjutan sesuai SNP. Biaya non personalia meliputi bahan atau peralatan pendidikan habis pakai, dan biaya tak langsung berupa daya, air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana dan prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak, asuransi, dan lain sebagainya.

Sehubungan dengan alokasi anggaran menurut penulis, anggaran yang ada di setiap sekolah dianggap cukup, untuk pelaksanaan program sekolah dan kegiatan-kegiatan sekolah melalui penentuan alokasi-alokasi dana lewat rapat pleno. Uang bos dengan rambu-rambu terkait kesiswaan, komite tdk mngusulkan artinya tidak ada tumpang tindih antara dana bos dengan komite. Komite lebih mendominasi dalam rapat pleno. Berkoordinasi dan beriringan dengan komite. Komite sekolah, dewan pendidikan datang dalam saat-saat tertentu. Secara institusi tidak begitu terasa eksistensinya. Kalau secara institusi itu tidak bisa dirasakan manfaatnya secara langsung dalam konteks PPDB sistem *online* dan Jalur BL.

Dalam perkembangannya Perbup/Perwal dengan Prosedur dan Mekanisme Pengelolaan Sumbangan Pendidikan, *direview* atau diganti dengan Perbup/perwal baru tentang Pembiayaan dan Pengelolaan Dana Pendidikan yang Bersumber dari Peran Serta Masyarakat dan Orang Tua Peserta Didik. Sehingga dana pendidikan yang diterima sekolah/madrasah digunakan untuk memenuhi kekurangan:

- a. Biaya investasi selain lahan pendidikan, dan/ atau
- b. Biaya operasional sekolah/ madrasah yang diperoleh dari pemerintah dan/ atau pemerintah daerah.

**UB PRESS**

# BAB VII

## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN MENENGAH DALAM PERSPEKTIF *GOVERNANCE* DI INDONESIA

### **7.1 Implementasi Kebijakan Pendidikan Menengah Dalam Persektif *Governance* di Indonesia**

Sejumlah terobosan yang diluncurkan dalam membangun Kabupaten dan Kota di Indonesia, tidak hanya persoalan penataan fisik kota seperti revitalisasi pasar, penataan hunian liar, hingga fasilitas-fasilitas pelayanan, pembangunan nonfisik juga banyak dilakukan. Misalnya dibidang pelayanan perizinan, kesehatan dan pemberdayaan masyarakat akan tetapi pada aspek pendidikan. Usaha-usaha tersebut seolah-olah ingin membuktikan keunggulan lain kota ini dalam hal kompetensi sumber daya manusianya. Program-program yang digagas pemerintah adalah program inovatif daerah yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Program-program inovatif tersebut diperlukan sebagai bagian dari proses perubahan birokrasi pendidikan. Paradigma lama yang bercirikan pendidikan yang hanya mentransfer ilmu sebagai mesin yang dijalankan atas dasar perintah kini diubah dengan memfokuskan tujuannya pada hasil dan kinerja yang dicapai.

Bila diamati, hanya sedikit daerah yang mampu melakukan langkah-langkah terobosan secara intensif sebagaimana dilakukan di kota-kota besar yang diluncurkan kepala daerah seolah menyiratkan keinginan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya lewat dunia pendidikan, terutama melalui program-program pembangunan yang kreatif. Fakta menunjukkan bahwa daerah-daerah yang kurang kreatif biasanya relatif lambat, bahkan bisa mengalami stagnan. Sulit untuk menangkap peluang yang ada, karena hanya sibuk berkutat pada pekerjaan rutinnya saja. Sudah pasti daerah yang kurang berkembang pada gilirannya akan merugikan masyarakatnya. Lapangan pekerjaan dan kesempatan berusaha terbatas jumlahnya. Demikian pula keterbatasan dalam pemenuhan sarana dan prasarana umum.

Strategi Pemerintah dalam menumbuh kembangkan kreativitas pembangunan pendidikan menengah bukannya tanpa resiko. Jika tidak bijak dan terencana baik, langkah kreatif Pemerintah dari pemerintah daerah itu bisa berbenturan dengan persoalan lain. Misalnya, benturan antara Pemerintah dengan sekelompok masyarakat terkait implementasi kebijakan pendidikan. Perbedaan kepentingan yang tidak diiringi solusi konkret sering menimbulkan pertentangan. Keberanian setiap Pemerintah mengambil resiko dari program-program yang dibuatnya merupakan ciri dari pemerintahan wirausaha (*Reinventing Government*), dimana pemerintah lebih berperan sebagai *risk-taking* ketimbang hanya sebagai *risk-avers*. Oleh karena itulah, pemerintah mengambil langkah strategis dalam kebijakannya yaitu melakukan pendekatan *partisipatory*. Pendekatan *partisipatory* membuka jalan komunikasi dengan berbagai elemen daerah (*multi stakeholder*). Dengan strategi mengkolaborasikan nilai-nilai positif dari model-model implementasi kebijakan pendidikan menengah di tingkat kabupaten/kota diharapkan bisa berlangsung komprehensif dan simultan. Tidak hanya membangun bidang pendidikan, juga membangun atau menyejahterakan warga. Kuncinya terletak pada bagaimana melibatkan *multi stakeholders* dalam proses kebijakan (formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan). Melalui keterlibatan publik secara konsisten, sehingga kepentingan publik dalam pembangunan dapat direduksi. Kreativitas yang dicanangkan Pemerintah juga akan lebih tepat sasaran.

Penyelenggaraan pendidikan di semua Kabupaten dan Kota di Indonesia secara bertahap mulai dilaksanakan secara terpadu dengan melibatkan segenap *stakeholder* yaitu pemerintah daerah, masyarakat, dan dunia usaha/dunia industri. Pemerintah telah mengatur secara berjenjang dengan berbagai peraturan perundang-undangan, maka setiap Kabupaten dan Kota menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari ketentuan peraturan secara nasional yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Nomor 14 tentang Guru dan Dosen, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

Gerakan reformasi di Indonesia secara umum menuntut diterapkannya prinsip demokrasi, otonomi, dan desentralisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) dan RENSTRA KEMENDIKNAS 2010-2014 merupakan respons terhadap tuntutan reformasi di bidang pendidikan.

Undang-undang Sisdiknas menetapkan bahwa Menteri Pendidikan Nasional bertanggung jawab atas pengelolaan sistem pendidikan nasional. Pemerintah menentukan kebijakan nasional dan standar nasional pendidikan untuk menjamin mutu pendidikan nasional. Pemerintah dan/atau pemerintah daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan pada semua jenjang pendidikan untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan yang bertaraf internasional. Pemerintah daerah provinsi melakukan koordinasi atas penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan penyediaan fasilitas penyelenggaraan pendidikan lintas daerah kabupaten/ kota untuk tingkat pendidikan dasar dan menengah. Pemerintah kabupaten/ kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal.

### 7.1.1 Peranan Aktor Pemerintah

Sejalan dengan prinsip desentralisasi, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah RI No. 66 Tahun 2010 mengatur penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan yang menjadi kewenangan pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dijabarkan seperti tabel di bawah.

**Tabel 5.15** Pembagian Kewenangan Pusat, Provinsi, Dan Kabupaten/ Kota

NO	JENIS KEWENANGAN	PUSAT	PROVINSI	KABUPATEN/ KOTA
1	Penetapan target tingkat partisipasi pendidikan jalur formal dan non formal	Tingkat nasional	Tingkat provinsi	Tingkat kota
2	Penetapan target tingkat pemerataan partisipasi pendidikan	Antarprovinsi, antar kabupaten, antar kota, antara kabupaten dan kota, antara laki-laki dan perempuan	Antarkabupaten, antar kota, antara kabupaten dan kota, antara laki-laki dan perempuan	Antarkecamatan, antarkelurahan, antara laki-laki dan perempuan
3	Menetapkan kebijakan untuk menjamin peserta didik dalam akses pendidikan bagi orangtua/walinya tidak mampu membiayai pendidikan, pendidikan khusus, dan/atau di daerah khusus	Sama	sama	Sama
4	Standar Pelayanan Minimal dan Standar Nasional Pendidikan	Menetapkan	Melaksanakan dan mengkoordinasi pelaksanaan	Melaksanakan dan mengkoordinasi pelaksanaan
5	Akreditasi program pendidikan/satuan pendidikan, sertifikasi kompetensi peserta	Menyelenggarakan dan/atau memfasilitasi	Mengkoordinasi dan memfasilitasi	Berkoordinasi dengan Unit Pelaksana

NO	JENIS KEWENANGAN	PUSAT	PROVINSI	KABUPATEN/ KOTA
	didik/pendidik/T,Kependidikan			Teknis penjaminan mutu pendidikan
6	Satuan pendidikan bertaraf internasional	Mengakui, memfasilitasi, membina	Menyelenggarakan, mengakui, memfasilitasi, membina, melindungi	Mengakui, memfasilitasi, membina, melindungi Satuan pendidikan bertaraf Intern. / atau berbasis keunggulan lokal
7	Perintisan Program/satuan pendidikan yang sudah atau hampir memenuhi SNP	Memfasilitasi	Menyelenggarakan, mengakui, memfasilitasi, membina, melindungi	Melaksanakan dan/atau memfasilitasi
8	Memfasilitasi akreditasi dan sertifikasi internasional program/satuan pendidikan	Sama	Sama	Sama
9	Pembinaan dan penghargaan peserta didik dengan kecerdasan dan/atau bakat istimewa melalui kompetisi bidang ilmu pengetahuan, teknologi, seni dan/atau olahraga	Sama	Sama	Sama
10	Menetapkan kebijakan tata kelola pendidikan yang efisien, efektif dan akuntabel melalui: sistem informasi pendidikan nasional berbasis TIK difasilitasi JARDIKNAS berupa informasi administrasi pendidikan dan akses sumber pembelajaran.	Level nasional	Level provinsi	Level kota

Sumber: data hasil olahan penulis dari berbagai sumber rujukan

Kinerja pelayanan pendidikan di dukung dengan alokasi anggaran sesuai kebutuhan dan program yang telah ditetapkan. Berdasarkan indikator yang terdapat pada indikator pemerataan pendidikan dasar dan menengah, dengan melihat pencapaian setiap indikator untuk setiap jenjang pendidikan, maka dapat dikatakan bahwa tingkat SMA/MA/SMK mempunyai kinerja yang lebih unggul dibandingkan dengan tingkat SMP/MTs dan tingkat SD/MI. Kinerja yang lebih unggul ini akan terlihat bilamana diambil dari banyaknya nilai yang lebih tinggi pada tingkat tersebut.

Program pembangunan pendidikan, pemuda dan olahraga nantinya akan mengacu pada RPJM 2011 - 2015 dalam rangka peningkatan akses masyarakat terhadap pendidikan yang berkualitas. Dalam dokumen RPJMD tersebut juga

tercantum visi pembangunan Kabupaten dan Kota. Rencana kerja merupakan persyaratan utama bagi upaya mewujudkan akuntabilitas dan transparansi serta peningkatan mutu *output* serta *outcome* dalam pemanfaatan APBD. Renja akan menjadi acuan (*guidance*) pelaksanaan program dan kegiatan bagi setiap pimpinan unit kerja agar dalam melaksanakan tugas dan fungsinya semakin akuntabel. Reformasi perencanaan dimaksudkan agar di dalam penyusunan Renja tergambar secara jelas keterkaitan antara program, indikator kinerja, dan masukan (input) untuk setiap unit kerja.

Mengacu pada strukturisasi program dan kegiatan dengan Program Sistem Informasi Manajemen Keuangan Daerah (SIMDA), maka Disdikpora menyusun program-program pembangunan pendidikan yang dihubungkan dengan tujuan dan sasaran yang dicapai tahun 2014. Program-program tersebut disusun berdasarkan jenjang pendidikan dan dukungan yang diperlukan untuk kelancaran pelaksanaan program-program sejumlah 13 program, 8 program pada fungsi pendidikan, 2 program pada fungsi pembinaan pemuda olahraga, dan 3 program fungsi pelayanan pemerintahan umum.

Program pada fungsi pendidikan adalah Program Pendidikan Anak Usia Dini, Program Wajar Pendidikan Dasar 9 Tahun, Program Pendidikan Menengah, Program Pendidikan Nonformal, Program Pendidikan Luar Biasa, Program Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan, Program Manajemen Pelayanan, Program Keragaman Budaya Lokal. Sedangkan program pada fungsi pembinaan pemuda dan olahraga yaitu Program Peningkatan dan Pengembangan Peran Serta Pelajar dan Pemuda, Program Pembinaan dan Pemasarakatan Olahraga Pelajar dan Pemuda.

Dengan adanya Perbup/Perwal ini diatur sebagai payung hukum bagi implementasi kebijakan pendidikan supaya bisa diatasi masalah-masalah itu segala bentuk konsekuensinya. Perbup/Perwal ini untuk mengatur dunia persekolahan, di sekolah ada guru, pendidik dan non pendidik. Di dalam aturan ada uang komite, masyarakat punya andil dalam hal pendanaan atau biaya sekolah, agar tidak rancu diberikan perwal supaya tahu orang tua arah uangnya, hasilnya ini, komitmennya ini, guru sudah punya gaji, dana dari komite harus bagaimana, jadi hak dari guru ada, maka ada tugas tambahan seperti wakil kepala sekolah, maka adan insentif tambahan. Maka tambahan-tambahan inilah diatur oleh Perbup/Perwal. Kalau tidak ada tugas, tidak menerima uang tambahan.

Perbup/Perwal masing-masing daerah, merupakan peraturan operasional dari Perda yang telah ditetapkan untuk mengatur pendidikan di Kabupaten dan Kota. Oleh karena itu menjadi kewajiban dari pihak pelaksana kebijakan untuk mewujudkannya.

Terkait dengan semangat *governance*, Sehubungan dengan sinergi antar aktor dalam *governance* belum begitu nampak di permukaan dan nampaknya juga masyarakat dan dunia usaha/dunia industri belum begitu peduli,. Namun demikian sudah ada upaya-upaya ke arah itu dengan mencoba me-lobby pihak CSR agar bisa membantu siswa miskin, karenanya semua masyarakat mendukung dikmen terutama sekolah, bagaimana caranya penduduk miskin terbantu.

Terkait implementasi kebijakan penyelenggaraan pendidikan menengah dalam perspektif *governance*, Interaksi antar aktor, seperti dengan DPRD Kabupaten dan Kota, Dunia Usaha masih kurang dirasakan. Karena itu penulis berharap pihak eksekutif dan legislatif merespons secara memadai apa yang menjadi harapan publik terkait dengan penyelenggaraan pendidikan menengah di setiap kabupaten dan Kota.

Karena itu, Salah satu faktor penting untuk meningkatkan Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas adalah melalui pendidikan. UUD 1945 pasal 31 menyatakan bahwa “Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran”. Hal ini menunjukkan bahwa adanya pemerataan pendidikan bagi seluruh warga negara Indonesia menjadi prioritas pendidikan di Indonesia. Pemerataan yang dimaksud tidak hanya menyangkut pemerataan akses pendidikan namun juga termasuk di dalamnya pemerataan kualitas pendidikan. Pendidikan mempunyai peranan yang penting dalam kehidupan suatu bangsa, maju tidaknya suatu bangsa dipengaruhi oleh kualitas pendidikan bangsa itu sendiri. Oleh karena itu pemerintah berupaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia dalam dunia pendidikan. Pendidikan sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No 20 tahun 2003 bab II pasal 3 tentang Sistem Pendidikan Nasional menegaskan bahwa Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga Negara yang demokratis serta bertanggung jawab”.

Lembaga pendidikan sekolahan baik yang bersifat umum maupun kejuruan merupakan salah satu lembaga yang didirikan oleh pemerintah daerah yang bertujuan untuk membangun dan mengembangkan pengetahuan, bakat, kepribadian, sikap mental, kreativitas, penalaran dan kecerdasan seseorang. Agar tercipta sumber daya manusia Indonesia yang mampu mempunyai keahlian merupakan komponen untuk membangun mutu sumber daya manusia dimasa yang akan datang.

Bidang pendidikan merupakan salah satu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom, penyelenggaraan pendidikan ini menjadi sangat penting karena merupakan salah satu fungsi pelayanan dasar masyarakat. Permasalahan pendidikan merupakan aspek penting dari daerah hingga nasional. Dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), terdapatnya visi pembangunan untuk membentuk pendidikan yang berkualitas.

UU Sisdiknas mengingatkan, bahwa salah satu prinsip penyelenggaraan pendidikan adalah keadilan tanpa diskriminatif. Pendidikan berdiri untuk melayani seluruh lapisan masyarakat, tanpa pandang bulu, suku, agama, kaya miskin, semua rakyat Indonesia berhak mendapatkan pendidikan yang layak dan berkualitas. Pemerintah, baik pusat maupun daerah wajib memenuhinya. Sehingga jika ada pengabaian atas hak-hak masyarakat sipil tersebut berarti terjadi pelanggaran HAM, pelanggaran atas konstitusi NKRI dan konsekwensinya adalah sanksi hukum yang tegas. Belum adanya sanksi atas pelanggaran hak-hak sipil tersebut dalam aspek pemenuhan layanan akses pendidikan.

Dengan di berlakukannya Undang Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas dimana pada bab IX diatur jelas tentang perlu adanya standar nasional pendidikan yang meliputi standar isi, proses, kompetensi kelulusan, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan dan penilaian pendidikan yang harus ditingkatkan secara berencana dan berkala. Standar Nasional Pendidikan (untuk selanjutnya disingkat SNP) digunakan sebagai acuan pengembangan kurikulum, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan dan pembiayaan dan sebagainya.

Dengan adanya maksud untuk mencapai SNP tersebut, maka dibutuhkan tambahan pembiayaan diluar kemampuan pemerintah maupun pemerintah daerah. Sehingga bagi sekolah yang memenuhi persyaratan diajukan untuk meningkatkan standar nasional pendidikannya, apakah itu Sekolah Standar Nasional (SSN) atau Sekolah Standar Internasional (SSI) diperlukan partisipasi masyarakat dan juga dunia usaha untuk mendanainya.

Prinsip penyelenggaraan pendidikan sebagaimana ditetapkan dalam UU Sisdiknas No. 20 Th.2003, pasal 4, bahwa: (1) pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai cultural, dan kemajemukan bangsa; (2) pendidikan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistematis dengan system terbuka dan multi makna; (3) pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat; (4) pendidikan diselenggarakan dengan memberi keteladanan, membangun kemauan, dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses

pembelajaran; (5) pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis dan berhitung bagi segenap warga masyarakat; dan (6) pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan; merupakan dasar acuan yang kuat dalam mewujudkan peran pendidikan dalam demokratisasi.

Implementasi kebijakan pendidikan menerapkan sepenuhnya 8 SNP, merupakan itikad baik pemerintah untuk memenuhi tuntutan masyarakat terhadap pendidikan berkualitas. SNP adalah standar minimal yang harus dipenuhi oleh satuan pendidikan meliputi standar: kompetensi lulusan, isi, proses, penilaian, pendidik dan tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, dan pembiayaan. Sedangkan pengayaan dengan standar negara maju dapat berupa penyesuaian, penguatan, pengayaan, pengembangan, perluasan, dan pendalaman pada peningkatan mutu pendidikan.

Implementasi kebijakan menyaratkan adanya aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, bersifat mengikat, mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat. Kebijakan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku dan kebijakan pada umumnya bersifat *problem solving* dan proaktif. Berbeda dengan Hukum (*Law*) dan Peraturan (*Regulation*), kebijakan lebih adaptif dan interpretatif, meskipun kebijakan juga mengatur “apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh”. Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal yang spesifik. Kebijakan harus memberi peluang di interpretasikan sesuai kondisi spesifik yang ada.

Implementasi pendidikan adalah kegiatan pelaksanaan komponen-komponen sistem pendidikan pada satu program pendidikan pada semua jalur, jenjang dan jenis pendidikan agar proses pendidikan dapat berlangsung sesuai dengan tujuan pendidikan nasional.

Untuk menjamin terlaksananya pelayanan pendidikan yang memadai, Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sisdiknas pasal 35 ayat (1) menetapkan bahwa SNP terdiri atas Standar Isi, Standar Proses, Standar Kompetensi Lulusan, Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan, Standar Sarana dan Prasarana, Standar Pengelolaan, Standar Pembiayaan dan Standar Penilaian.

Standar pendidik dan tenaga kependidikan menyangkut kriteria kelayakan yang harus dipenuhi oleh pendidik maupun tenaga kependidikan yang meliputi kualifikasi akademik, kemajuan profesional dan kesesuaian latar belakang pendidikan dengan bidang tugas yang dilaksanakan.

Indikator pemenuhan standar pendidik dan tenaga kependidikan adalah sebagai berikut: Indikator standar pendidik sekurang-kurangnya:

1. Sebagian besar atau seluruh guru mata pelajaran/guru BK telah memiliki kualifikasi akademik minimal D IV atau S 1
2. Seluruh pendidik sehat secara fisik dan mental.
3. Melaksanakan tugas mengajar sesuai dengan kualifikasi akademik (Ijazah) yang dimiliki.
4. Melaksanakan tugas mengajar sekurang-kurangnya 6 jam pelajaran untuk kepala sekolah, 9 jam pelajaran untuk wakil kepala sekolah, 12 jam pelajaran untuk wali kelas dan 24 jam pelajaran untuk guru mata pelajaran.
5. Memiliki kemampuan membuat perangkat-perangkat pembelajaran seperti menyusun silabus, RPP dan lain-lain.
6. Memiliki kemampuan melaksanakan proses pembelajaran seperti, menguasai kelas, menguasai materi, kreatif, inovatif dan menyenangkan.
7. Memiliki kemampuan melaksanakan penilaian analisis hasil belajar, dan melaksanakan Remedial dan Pengayaan.
8. Sebagian besar atau seluruh pendidik sudah memiliki sertifikat profesi (sudah disertifikasi).
9. Memiliki guru bimbingan konseling (BK) dan jumlah sesuai kebutuhan.

Pembangunan ditingkat Kabupaten dan Kota di titikberatkan pada peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM). Untuk mendukung upaya peningkatan kualitas SDM diselenggarakan urusan pendidikan dengan tujuan utama meningkatkan mutu pendidikan yang merupakan sarana utama peningkatan SDM, utamanya bagi generasi muda, karena dengan meningkatnya kualitas SDM dapat membantu terwujudnya program percepatan pembangunan. Berbagai upaya dilakukan kearah peningkatan kualitas pendidikan menuju peningkatan kualitas SDM, mulai dari pengalokasian anggaran untuk BOSDA (Biaya Operasional Sekolah Dasar), Bantuan Siswa Miskin (BSM), Pembangunan Gedung dan Peningkatan Ruang Kelas Baru di beberapa sekolah. Selain itu dalam upaya peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan, dilakukan upaya perbaikan dan peningkatan kualitas jumlah tenaga pengajar yang lulus pada pendidikan dan latihan profesi guru (sertifikasi guru).

Usaha yang dilakukan pemerintah dalam membangun dan meningkatkan daya saing sumber daya manusia bangsa, melalui pendidikan yang dilakukan selama ini tetaplah bermakna dalam upaya pencerdasan bangsa, walau tetap saja

dihadapkan/ dibenturkan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK) yang sangat cepat dan globalisasi yang berdampak terhadap kehidupan masyarakat, baik kehidupan individu maupun sosial kemasyarakatan. Upaya pemerintah tersebut melalui penancangan wajib belajar pendidikan dasar 9 (sembilan) tahun yang terdiri dari program 6 (enam) tahun di sekolah dasar dan 3 (tiga) tahun di sekolah menengah pertama

Kebijakan pemerintah ini merupakan upaya nyata pemerintah untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui kesempatan akses dan pemerataan pendidikan pada masyarakat. Hal ini juga sebagai usaha dalam mencapai pendidikan yang bermutu, beradab, dan yang dapat memanusiakan manusia perlu memperhatikan prinsip pendidikan sepanjang hayat (*life long education*) dan memperhatikan empat pilar (sendi) pendidikan, yakni (4): (1) *learning to know* (belajar untuk mengetahui), (2) *learning to do* (belajar dengan berbuat), (3) *learning to be* (belajar menjadi seseorang), dan (4) *learning to live together with to live others* (belajar hidup bersama) dalam pelaksanaannya. Bercermin dari keberhasilan pemerintah dalam meningkatkan standar minimal pendidikan warganya melalui wajib belajar pendidikan dasar 9 (sembilan) tahun, kemajuan IPTEK, globalisasi dan semangat otonomi daerah, pemerintah mengeluarkan kebijakan standar minimal pendidikan warganya hingga jenjang pendidikan menengah atas (12 tahun).

Kebijakan-kebijakan dan praktik-praktik pendidikan menengah ditingkat kabupaten dan Kota di kontrol dengan kuat, maka tidak sulit bagi pemerintah (state) untuk memposisikan pendidikan sebagai fungsi negara yang dalam hal ini dapat dilihat pada eratnya keterkaitan antara elemen-elemen pendidikan publik dengan prinsip-prinsip yang berlaku. Sekolah-sekolah adalah unit pemerintah yang banyak melibatkan kepentingan masyarakat luas. Kepala satuan pendidikan seharusnya netral atau tidak terlibat dalam aktivitas politik, akan tetapi tidak bisa dipungkiri bahwa sebagai bawahan selalu taat kepada instruksi atasan, yang walaupun memiliki resiko.

Kebijakan penerimaan peserta didik baru th 2014 melebihi dari kuota Bina Lingkungan yang 20%, yakni 70 sampai dengan 95%. Apabila disandingkan dengan pendapat Eliot (1959) yang menyebutkan, "suka atau tidak suka para pengelola sekolah terlibat dalam aktivitas politik. Mereka berada dalam jaringan komunitas (*community relations*) dimana kepala sekolah dan perangkat sekolah lainnya berada dalam suatu wilayah perturan kepentingan pendidikan berbagai kelompok komunitas".

### 7.1.2 Peranan Aktor Dunia Usaha

Penyelarasan pendidikan dengan kebutuhan dunia usaha adalah Sekolah tidak dapat lagi dipikirkan sebagai suatu lembaga sosial yang berdiri sendiri, terlepas dari lembaga-lembaga sosial lain. Sekolah harus dipandang sebagai suatu bagian yang tidak dapat dipisahkan dari masyarakat yang ada di sekitarnya, baik masyarakat lokal, maupun masyarakat daerah atau masyarakat nasional.

Peranan dunia usaha dalam pendidikan merupakan sisi mata uang yang jelas keduanya tidak dapat dipisahkan. Pendidikan menghasilkan lulusan yang akan digunakan oleh dunia usaha. Artinya, kualitas hasil pendidikan akan mempengaruhi kualitas dunia usaha. Dengan ini sudah barang tentu dunia usaha tidak pantas hanya menengadahkan tangannya ke atas, menunggu turunnya kualitas lulusan yang bermutu untuk menjadi SDM-nya. Memberikan kontribusi dari dana keuntungan dunia usaha sepantasnya dapat dialokasikan untuk pendidikan.

Pada setiap tahun pelajaran baru pihak satuan unit pendidikan melakukan kerjasama dalam hal pengadaan barang jasa, seperti pengadaan alat tulis kantor, pihak sekolah mengadakan kesepakatan dengan pihak penjahit seragam sekolah. Hal ini dilakukan sebelum direalisasikannya pembayaran uang komite sekolah dan iuran bulanan siswa perbulan. Untuk menalangi dana operasional sambil menunggu dana yang datang dari Pemerintah (APBN), Pemerintah Daerah (APBD) dan dana dari orang tua wali/siswa.

Relasi antara aktor dapat dikemukakan dalam kondisi riil di lapangan, bahwa adanya kerja sama yang didasari atas kepercayaan antara satuan unit pendidikan dengan dunia usaha dalam hal in simpul-simpul usaha, dalam hal ini usaha jasa dan industri seperti CV/ Toko Alat Tulis Kantor, konveksi/penjahit-penjahit lokal yang menjadi relasi dari satuan unit pendidikan/ sekolah.

Dari sekolah biasanya setiap tahun pelajaran melalui koperasi sekolah melakukan kerja sama dengan pihak CV/ toko alat tulis kantor untuk berhutang alat-alat tulis kantor dalam rangka mendukung untuk keperluan proses belajar di sekolah, Dengan perjanjian dengan pihak CV/ Toko dimaksud akan dibayarkan setelah ada uang komite yang didapatkan dari siswa dan orang tua murid. Hal ini dasari atas kepercayaan semata dan sekolah sudah lama menjadi pelanggan Toko alat tulis kantor tersebut.

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara bahwa dunia usaha dimaksud disini adalah para komunal pengusaha/pedagang seperti CV/toko telah lama berlangganan dengan pihak sekolah. Misalnya dalam hal pengadaan pakaian seragam sekolah, setiap tahun ajaran sekolah selalu berlangganan dengan toko

kain dan penjahit/konveksi seragam anak sekolah/ siswa tahun pelajaran baru dalam rangka memenuhi apa yang menjadi kebutuhan peserta didik baru, baik itu pakaian seragam maupun lainnya seperti pengadaan baju seragam para guru dan staf.

Sebagai contoh pengadaan seragam sekolah mengenai bentuk potongan dan warna tetap merujuk pada ketentuan/ peraturan yang berlaku. Dalam hal ini para penjahit disuruh datang ke sekolah, karena banyak warga menjahitkan pihak sekolah mendatangkan para penjahit pakaian seragamnya untuk diukur disekolah, disamping banyak juga masyarakat yang menjahit dirumahnya.

### 7.1.3 Peranan Aktor Masyarakat

Dengan berlakunya otonomi daerah yang akan berdampak pada otonomi pendidikan maka peran masyarakat/ partisipasi masyarakat dalam pengelolaan dan pembiayaan pendidikan menjadi suatu keharusan. Peran serta masyarakat dalam dunia pendidikan baik dalam pengelolaan maupun pembiayaan harus disadari adanya kesadaran bahwa pendidikan merupakan investasi jangka panjang sehingga memotivasi masyarakat untuk memberikan bantuan dalam penyelenggaraan pendidikan.

Implementasi kebijakan pendidikan menengah ditingkat Kabupaten/Kota dilaksanakan secara terpadu dengan melibatkan segenap *stakeholder* yaitu pemerintah daerah, masyarakat, dan dunia usaha dunia industri. Implementasi kebijakan seperti yang dikemukakan oleh Edward III, yang jika dikaji walaupun bersifat *top down* akan tetapi kalau di tata dalam suasana *governance* yang baik dengan menyeimbangkan peran atau fungsi antar tiga aktor yaitu negara, dunia usaha dan masyarakat maka akan terwujud keberhasilan implementasi kebijakan.

Pemerintah telah mengatur secara berjenjang dengan berbagai peraturan perundang-undangan, maka Pemerintah Kabupaten dan Kota menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari ketentuan peraturan secara nasional yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas, Undang-Undang Nomor 14 tentang Guru dan Dosen, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

Menurut Nugroho (2004) bahwa relasi antar aktor terkait implementasi kebijakan lebih fokus pada beberapa aspek: 1) Perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, 2) Jaringan (*networking*), yaitu kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, sosial, budaya yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, 3) Dampak atau

konsekuensi yang diharapkan ataupun yang tidak diharapkan (fungsional atau dis-fungsional) sebagai akibat/ pengaruh dari implementasi kebijakan publik.

Keberhasilan pendidikan tidak hanya ditentukan oleh proses pendidikan di sekolah dan tersedianya sarana dan prasarana saja, tetapi juga ditentukan oleh lingkungan keluarga dan atau masyarakat. Pendidikan adalah tanggung jawab bersama antara pemerintah, keluarga dan masyarakat. Orang tua dan masyarakat mempunyai tanggung jawab bersama untuk berpartisipasi, turut memikirkan dan memberikan bantuan dalam penyelenggaraan pendidikan di sekolah.

Cook dan Scioli (dalam Dolbeare:1975) berpandangan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh tersedianya sumber daya bagi aktivitas program, karakteristik pelaksana program, karakteristik lokasi, karakteristik administrasi dan organisasi serta aspek-aspek temporal seperti aspek waktu dan *service delivery*, selain itu berbagai peristiwa dan kejadian tertentu yang terjadi selama kegiatan program dapat menggagalkan atau merusak kontinuitas karakteristik kegiatan program.

Kebijakan-kebijakan yang siap untuk diimplementasikan, jika diwadahkan dalam suasana *governance*, yaitu keterlibatan para aktor negara, dunia usaha dan masyarakat maka akan mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, akan tetapi peran-peran yang dimainkan oleh para aktor harus ada keseimbangan dilaksanakan secara maksimal.

Peran masyarakat telah terwakili dari dua lembaga/institusi dalam penelitian yaitu Dewan Pendidikan disetiap Kabupaten/Kota dan Komite Sekolah. Dewan Pendidikan keberadaannya berdasarkan SK Bupati atau Walikota dalam masa bhakti 2 tahun. Dana operasional dari Dewan Pendidikan ini berasal dari APBD Kabupaten atau kota. Sedangkan Komite di bentuk berdasarkan SK Kepala Sekolah bersangkutan, dimana operasionalnya memang inklud dalam RAPBS.

Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah merupakan wadah peran serta masyarakat untuk meningkatkan mutu layanan pendidikan di daerah dan sekolah. Dalam masyarakat tersebut banyak sekali komponen masyarakat yang dapat diajak bekerjasama untuk meningkatkan mutu pelayanan pendidikan. Dewan Pendidikan juga dapat melakukan kerjasama dengan berbagai institusi di tingkat kabupaten/kota.

Keberadaan Komite Sekolah harus bertumpu pada landasan partisipasi masyarakat dalam meningkatkan kualitas pelayanan dan hasil pendidikan di satuan pendidikan/sekolah. Oleh karena itu, pembentukan Komite Sekolah harus memiliki fungsi organisasi yang dijelaskan dalam pasal 196 (1) PP Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan sebagai

berikut : “komite sekolah/madrasah berfungsi dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan”. Komite sekolah meningkatkan tanggung-jawab dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan di satuan pendidikan, menciptakan suasana dan kondisi yang transparan, akuntabel, dan demokratis dalam implementasi kebijakan pendidikan yang bermutu di satuan pendidikan

UB PRESS

# BAB VIII

## FAKTOR PENDUKUNG DAN PENGHAMBAT IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN MENENGAH DI KABUPATEN DAN KOTA

### 8.1 Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Pendidikan Menengah Di Kabupaten dan Kota

Kebijakan apapun bentuknya sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Hoogwood dan Gunn (dalam Hill, 1993) membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau permasalahan yang dibuat diluar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya implementasi yang efektif sukar dipenuhi.

Implementasi yang tidak berhasil biasanya tidak mencapai hasil tertentu manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya tiba-tiba terjadi peristiwa pergantian kekuasaan, bencana alam dan sebagainya) kebijaksanaan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh beberapa faktor antara lain : pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*)

Jika suatu kebijakan tidak dapat di implementasikan secara efektif sehingga dinilai oleh para pembuat kebijakan sebagai pelaksanaan yang jelek. Atau baik pembuat kebijakan maupun mereka yang ditugasi untuk melaksanakannya sama-sama sepakat bahwa kondisi eksternal benar-benar tidak menguntungkan bagi efektivitas implementasi sehingga tidak seorangpun perlu disalahkan. Dengan kata

lain, kebijakan itu telah gagal Karena nasibnya memang jelek. Faktor penyebab lainnya yang oleh para pembuat kebijakan sering tidak diungkapkan secara terbuka kepada masyarakat ialah bahwa kebijakan itu gagal karena sebenarnya sejak awal kebijakan tadi memang jelek, dalam artian bahwa ia telah dirumuskan secara sembrono, tidak didukung oleh informasi yang memadai, alasan yang keliru, atau asumsi-asumsi dan harapan- harapan yang tidak realistis.

Jika dicermati kembali pendapat para sarjana mengenai pengertian implementasi dan model implementasi, serta beberapa faktor yang mempengaruhi proses implementasi maka dapat dikatakan bahwa dalam melakukan analisis terhadap implementasi kebijakan publik, dapat dilihat dari tiga sudut pandang yakni : (1) pemrakarsa/ pembuat kebijakan (*the center* atau pusat), (2) pejabat-pejabat pelaksana di lapangan, (3) aktor-aktor perorangan diluar badan-badan pemerintahan kepada siapa program itu ditujukan (*target group* / kelompok sasaran).

Dilihat dari sudut pandang pembuat kebijakan, maka fokus analisis implementasi kebijakan akan mencakup usaha-usaha yang dilakukan pejabat atasan atau lembaga di tingkat pusat untuk mendapat kepatuhan dari lembaga / pejabat yang lebih rendah dalam upaya mereka memberikan pelayanan atau menerapkan kebijakan/ program untuk sampai ke kelompok sasaran. Dengan kata lain dilihat dari sudut pandang pembuat kebijakan ini fokus utama analisis implementasi biasanya berkenaan dengan masalah sejauh manakah tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran resmi kebijakan telah tercapai dan alasan-alasan yang menyebabkan tujuan kebijakan tidak tercapai. Salah satu tolok ukur keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasinya. Dan tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan (Waimar, 1998, Jones, 1996). Namun demikian, bukan berarti implementasi kebijakan terpisah dengan formulasinya, melainkan keberhasilan suatu kebijakan sangat tergantung pada tatanan kebijakan itu sendiri (*macro policy* dan *micro policy*).

Dari sudut pandang pelaksana program/ kebijakan di lapangan maka kajian implementasi akan terfokus pada tindakan atau perilaku instansi/ pelaksana kebijakan di lapangan dalam upayanya untuk menanggulangi masalah yang terjadi dan dapat berpengaruh terhadap efektifitas pelaksanaan kebijakan. Implementasi dapat juga dilihat dari sudut pandang kelompok sasaran (*target group*), pemahaman yang mendalam terhadap persepsi kelompok sasaran sangat penting artinya bagi *policy makers* dan *implementators*, karena pemahaman semacam itu akan memungkinkan mereka untuk mengantisipasi umpan balik yang akan dijadikan sebagai dasar bagi penyusunan dan perbaikan setiap program kebijakan.

Elaborasi pembahasan terkait dengan fokus-fokus penelitian tersebut yang jika disandingkan dengan pandangan Korten (Tarigan, 2000) menegaskan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. *Pertama*, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). *Kedua*, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. *Ketiga*, kesesuaian antara kelompok pemanfaat program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh *output* program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program/ pemanfaat program yang melibatkan dunia usaha.

Kondisi-kondisi ini jika di bandingkan dengan pendapat Jalal, dkk (2001) mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan di Indonesia, tidak terlepas dari sejumlah faktor diantaranya: (a) Pemberdayaan Lembaga Pendidikan, (b) Desentralisasi Pendidikan, (c) Akuntabilitas Pendidikan, (d) Relevansi Pendidikan, (e) Pemberdayaan Masyarakat.

Model interaktif implementasi kebijakan jika disandingkan dengan model implementasi kebijakan yang lain, khususnya model proses politik dan administrasi dari Grindle, terlihat adanya kesamaan dan representasi elemen yang mencirikannya. Tujuan kebijakan, program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai menurut Grindle menunjukkan urgensi fase pengambilan keputusan sebagai fase terpenting dalam model linier implementasi kebijakan.

Sementara itu, enam elemen isi kebijakan ditambah dengan tiga elemen konteks implementasi sebagai faktor yang mempengaruhi aktivitas implementasi menurut Grindle mencirikan adanya interaksi antara pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengguna kebijakan dalam model interaktif. Begitu pula istilah model proses politik dan proses administrasi menurut Grindle, selain menunjukkan dominasi cirinya yang cenderung lebih dekat kepada ciri model interaktif implementasi kebijakan, juga menunjukkan kelebihan model tersebut dalam cara yang digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan, beserta output dan *outcomesnya*.

Aktor negara/ pemerintahan berperan mengintegrasikan kondisi sosial, ekonomi dan menjaga lingkungan serta melindungi kerentanan dalam masyarakat (*the vulnerable in the population*). Menciptakan komitmen politik mengenai struktur ekonomi, sosial, politik, menyediakan infra struktur, desentralisasi dan demokratisasi pemerintah. Institusi pemerintah akan memiliki peran penting dalam menjaga lingkungan, memelihara harmonisasi sosial, menjaga ketertiban

dan keamanan, menjaga stabilitas ekonomi, meningkatkan penerimaan negara dan menyediakan pelayanan publik, memelihara standar keselamatan serta kesehatan masyarakat yang mampu di jangkau, mengatur aktivitas ekonomi yang bersifat *natural monopolis* atau yang dapat mempengaruhi kesejahteraan umum bagi warga negara.

Aktor swasta memainkan peran penting dalam pembangunan dengan menggunakan pendekatan pasar (*market approach*). Pendekatan pasar untuk pembangunan ekonomi berkaitan dengan upaya menciptakan kondisi dimana produksi barang dan jasa (*goods and services*) berjalan baik dengan dukungan dari lingkungan yang mapan untuk melakukan aktifitas sektor dalam suatu bingkai kerja "*incentives and rewards*" secara ekonomi bagi individu dan organisasi yang memiliki kinerja yang baik.

Terwujudnya pembangunan manusia yang berkelanjutan bukan hanya tergantung pada negara dan sektor swasta yang mampu menyediakan pekerjaan, tetapi tergantung pada organisasi masyarakat sipil (*civil society organizations*) yang memfasilitasi interaksi sosial dan politik serta memobilisasi berbagai kelompok di dalam masyarakat untuk terlibat dalam aktivitas sosial dan politik. Organisasi masyarakat sipil tidak hanya melakukan "*check and balances*" terhadap kewenangan kekuasaan pemerintah (*government power*), tetapi juga dapat memberikan kontribusi terhadap kedua unsur utama (*domains*) yang lain.

Organisasi masyarakat sipil dapat membantu memonitor lingkungan, penipisan sumber daya (*resources depletion*), polusi udara, kekerasan sosial, memberikan kontribusi pada pembangunan ekonomi dengan membantu mendistribusikan manfaat pertumbuhan ekonomi yang lebih merata dalam masyarakat.

Nilai-nilai yang tercermin dari sikap Pemerintah tersebut bertugas sebagai pelayan masyarakat antara lain adalah:

- 1) Sikap inovatif dan kreatif. Sejalan dengan tuntutan perubahan masyarakat yang berjalan dengan sangat cepat, maka setiap pegawai diharapkan memiliki budaya kerja baru yang dilandasi oleh semangat untuk terus berinovasi secara terus menerus dan berkreatifitas tanpa batas. Cara kerja baru yang lebih efektif dan efisien akan bisa dimunculkan bila setiap pegawai memiliki sikap inovatif dan kreatif. Untuk mewujudkan hal ini Pemerintah Kabupaten dan Kota harus berupaya selalu menggagas program-program unggulan daerah yang langsung bersentuhan dengan kebutuhan masyarakat. Program-program pelayanan seperti perijinan, kesehatan, pendidikan hingga program khusus pemberdayaan masyarakat miskin memerlukan adanya kesediaan untuk

merevisi budaya kerja lama yang cenderung birokratis, linear, dan kaku dengan budaya kerja baru yang memberikan ruang yang lebih leluasa kepada para pegawai untuk mengembangkan potensi dirinya juga membuka ruang masyarakat pula untuk berpartisipasi.

- 2) Sikap tidak mementingkan diri sendiri, perhatian terhadap pihak lain, sopan dan hormat, sportif, dan hati-hati dalam bekerja. Nilai-nilai hidup seperti ini akan sangat dibutuhkan jika para pegawai benar-benar ingin mendudukkan warga masyarakat sebagaimana layaknya raja yang harus dilayani. Perombakan citra birokratis yang kaku dan “galak” menciptakan budaya kerja baru di lingkungan pemerintah. Proses persiapan personel dengan pelatihan (*brainwashing*) adalah salah satu hal yang penting dilakukan untuk membentuk sikap hidup ramah tersebut, dan yang paling penting adalah menyadarkan akan posisi birokrat sebagai pelayan masyarakat. Bila para pegawai lebih bisa mengembangkan sikap “bijak” seperti ini, maka akan menjadi modal yang sangat berharga yang bisa mengantarkan para pegawai untuk memasuki budaya kerja baru, yang antara lain ditandai dengan kesediaan untuk membuang prosedur kerja yang tidak esensi, yang dalam kenyataannya hanya cenderung membuat layanan para pegawai menjadi nampak ruwet, berbelit-belit dan memakan waktu yang lama.
- 3) Sikap saling membantu antar personal (*interpersonal helping*), kesediaan untuk mengambil inisiatif (*individual initiative*), dan dorongan loyalitas (*loyal boosterism*). Nilai-nilai kerja ini juga sangat dibutuhkan untuk mewujudkan unjuk kerja para pegawai agar menjadi lebih efisien. Ketiadaan daya inisiatif menyebabkan para pegawai menjadi tergantung pada perintah. Para pegawai akan bekerja ketika sebuah perintah kerja telah terbit.
- 4) Kesediaan untuk mengembangkan rasa saling percaya dalam kelompok kerja (*trustwithin team*). Salah satu ciri dari organisasi yang modern adalah apakah di dalamnya terdapat tim kerja yang kokoh. Adanya tim kerja yang kokoh juga menunjukkan bahwa visi dan misi lembaga dapat dipahami dengan baik oleh para pegawai/ *staff*. *Partnership* yang dibangun dengan pihak swasta dan NGO dalam program-program pemerintah yang *propoor* memungkinkan terbangunnya *trust* di antara pemerintah dengan masyarakat. Sehingga tujuan-tujuan pemerintah tidak hanya berjalan satu arah, namun berdampak pada penguatan demokrasi lokal yang memungkinkan masyarakat turut andil dalam pengambilan keputusan/ kebijakan.

Kemampuan pimpinan lembaga (Bupati/Walikota) untuk mengembangkan motivasi inspirasional, yang mengukur sejauh mana pimpinan lembaga mampu menyampaikan visi lembaga kepada *staff*. Pemimpin lembaga pemerintahan dalam era sekarang diharapkan mampu memerankan diri sebagai inspirator tim

(*inspire the staff*), karena hal itu merupakan kekuatan yang dapat mendorong, membangkitkan semangat dan etik kerja dari para *staff* untuk mencapai tujuan lembaga. Keberadaan pemimpin yang mampu *inspire the staff* ini akan melahirkan kreatifitas bawahan yang akan mampu menerjemahkan ide-ide pemimpin. Hal tersebut akan memicu pegawai/ birokrat untuk dapat *full committed* dengan tugasnya. *Staff* yang memiliki komitmen sering ditandai dengan kesediaannya untuk terus terlibat dengan bidang tugasnya, dan tidak akan menghentikan keterlibatannya itu hingga tugas yang diembannya selesai dilaksanakan (*staying with task until finish*). Oleh karena itu Pemerintah Kabupaten dan Kota harus sering melibatkan para birokrat/ pegawai dalam *event-event* bertaraf nasional. Hal tersebut diharapkan akan memberikan masukan serta mengasah kreatifitas birokrat pendidikan untuk dapat menerapkannya pada program serupa di daerahnya.

### **8.1.1 Faktor Pendukung**

#### **8.1.1.1 Sarana dan Prasarana Pendukung**

Hasil telaah dokumen menunjukkan bahwa sarana dan prasarana pendukung terkait penyelenggaraan pendidikan menengah di Kabupaten dan Kota dinilai cukup memadai untuk kegiatan/proses belajar mengajar. hal ini menunjukkan bahwa adanya perhatian pemerintah daerah terhadap ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan. Dari sisi sarana dan prasarana pendidikan, khususnya pada Satuan Pendidikan Menengah yang ada, cukup memadai, karena selalu ada perhatian pemerintah daerah untuk membangun prasarana gedung sekolah dan sarana/fasilitas pendidikan, untuk mendukung peningkatan kualitas pendidikan.

Sarana dan prasarana pembelajaran seperti bangunan sekolah, ruang kelas, ruang laboratorium, ruang komputer, lapangan olahraga, kantin, tempat beribadah, kursi, meja, papan tulis dan fasilitas-fasilitas pendukung pembelajaran lainnya sangatlah penting dalam sistem pendidikan. Sarana pendidikan yang nyaman, aman, bersih dan kondusif akan berpengaruh dalam kualitas pembelajaran. Lengkapnya fasilitas-fasilitas yang mendukung proses pembelajaran seperti komputer, proyektor, *sound system*, bahkan dengan adanya ruang multi media seperti bioskop, akan menjadi nilai tambah bagi proses pembelajaran. Motivasi siswa untuk belajar semakin kuat.

#### **8.1.1.2 Partisipasi Dewan Pendidikan**

Salah satu kunci utama dari pengelolaan kebijakan yang berkualitas adalah intensitas partisipasi publik. Di negara maju partisipasi publik telah lama menjadi agenda yang mapan dalam sistem pemerintahan dan pembangunan untuk setiap proses pengambilan keputusan, seperti di Amerika Serikat, Inggris, dan Australia.

Partisipasi berkembang sejalan dengan perubahan struktur politik ke sistem demokrasi. Di mana sistem demokrasi memberi ruang yang cukup luas bagi masyarakat untuk turut berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan negara sehingga *civil society* dapat diwujudkan.

Tujuan utama dari partisipasi adalah mempertemukan seluruh kepentingan yang sama dan yang berbeda dalam suatu proses perumusan dan penetapan kebijakan (keputusan) secara profesional untuk semua pihak yang terlibat dan terpengaruh oleh kebijakan yang akan ditetapkan dalamnya. Pelibatan partisipasi kebijakan adalah suatu aktivitas, proses dan sistem pengambilan keputusan yang mengikutsertakan semua elemen masyarakat yang berkepentingan terhadap sukses suatu rencana.

Pada awal pembentukan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah pada tahun 2002-an, istilah “peran” Dewan Pendidikan dan “peran” Komite Sekolah lebih sering digunakan. Bahkan dalam buku Panduan Umum Dewan pendidikan dan Komite Sekolah, istilah “peran” Dewan Pendidikan dan “peran” Komite Sekolah menggunakan istilah Bahasa Inggris yang menjadi cukup populer, yakni (1) *advisory agency* atau badan yang memberikan pertimbangan, (2) *supporting agency* atau badan yang memberikan dukungan, (3) *controlling agency* atau badan melakukan pengawasan (Panduan Umum Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah, 2005 : hh. 9-10), dan bahkan ditambah dengan peran keempat, yakni mediator antara pemerintah / sekolah dengan masyarakat / orangtua peserta didik.

Setelah terbitnya PP Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, istilah “peran” tersebut diganti dengan istilah “fungsi” Dewan Pendidikan tersebut tertuang sebagai fungsi Dewan Pendidikan dalam rumusan pasal 192 (2) bahwa Dewan Pendidikan berfungsi dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota.”

Sedangkan fungsi Komite Sekolah tertuang dalam pasal 196 (1) PP Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan penyelenggaraan Pendidikan sebagai bahwa Komite Sekolah/ Madrasah berfungsi dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan.

Jika istilah “peran” Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah dalam Panduan Umum Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah dibandingkan dengan istilah “fungsi” Dewan pendidikan dan Komite Sekolah dalam PP Nomor 17 Tahun 2010

tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, maka sesungguhnya kedua hal itu sebenarnya merupakan satu hal yang sama, yakni fungsi Dewan Pendidikan dan fungsi Komite Sekolah sebagaimana tertuang dalam PP Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

Peran Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah, tidak lain adalah sebagaimana tertuang dalam Pasal 192 (2) dan Pasal 196 (1) PP Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, dan sama pula dengan peran Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah yang tertuang dalam Pedoman Umum Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, dinyatakan bahwa Dewan Pendidikan berfungsi 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. Sedangkan tugas Dewan Pendidikan adalah menghimpun, menganalisis, dan memberikan rekomendasi kepada Walikota/ Dinas terkait terhadap keluhan, saran, kritik dan aspirasi masyarakat terhadap pendidikan.

Dewan Pendidikan berfungsi 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” (pasal 192 ayat 2)”. Dan “Dewan Pendidikan bertugas menghimpun, menganalisis dan memberikan rekomendasi kepada menteri, gubernur, bupati/walikota, terhadap keluhan, saran, kritik, dan aspirasi masyarakat terhadap pendidikan” (pasal 192 ayat 4).

Berkaitan dengan Partisipasi Dewan Pendidikan dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan menengah selama 3 tahun terakhir ini dewan pendidikan memberikan pertimbangan, dukungan dan pengawasan terhadap implementasi kebijakan pendidikan kepada Bupati dan Walikota serta Disdikpora. Dewan Pendidikan hanya sebatas merekomendasikan saja, selanjutnya mereka yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan. Perlu diakui bahwa selama ini rekomendasi yang dewan pendidikan berikan tidak direspon secara memadai oleh pihak terkait khususnya pihak Disdikpora.

Adapun bentuk bentuk partisipasi yang telah dilakukan oleh Dewan Pendidikan dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan Fungsi Memberi Pertimbangan
  - a. Memberikan masukan secara tertulis kepada Bupati/Walikota tentang (1) Kriteria calon Kepala Dinas dan Calon Sekretaris Disdikpora, (2)

Pendataan/ *mapping* Kepala Sekolah, guru dan tenaga Administrasi di sekolah, sebagai bahan pimpinan dalam mengambil keputusan mutasi/pemerataan kepala sekolah, guru, dan tenaga administrasi di sekolah. (3) Pemetaan lulusan siswa SD/MI, dan daya tampung SMP/MTs, serta pemetaan lulusan SMP/MTs dan daya tampung SMA/MA/SMK di setiap daerah, (4) Pendataan siswa miskin setiap tahun, pada semua jenjang pendidikan, (5) PSB/PPDB Sistem *Online* dan kebijakan BL dilaksanakan dengan konsisten dan konsekuen sesuai dengan kebijakan Bupati/Walikota.

- b. Terlibat aktif memberikan pertimbangan atau masukan dalam penyusunan Perda pendidikan di masing-masing daerah dan mengawalinya dalam pembahasan dengan DPRD, sampai dengan disahkannya menjadi Perda Pendidikan.
  - c. Terlibat aktif memberikan pertimbangan atau masukan dalam penyusunan Perwal tentang pungutan bersama tim pengkaji kebijakan publik Kota, sampai dengan disahkannya menjadi Perbup/Perwal tentang prosedur dan mekanisme sumbangan, pada semua sekolah/ Madrasah.
  - d. Memberikan pertimbangan atau masukan tentang *unit cost* kebutuhan pendidikan peserta didik pada jenjang pendidikan dasar dan menengah jalur pendidikan formal, sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam menetapkan anggaran pendidikan.
  - e. Terlibat aktif memberikan rekomendasi/masukan dalam Penyusunan Perbup/Perwal tentang PPDB *Online* dan Kebijakan BL, dan semua pihak melaksanakannya dengan konsisten dan konsekuen, sesuai dengan amanat Perbup/Perwal.
2. Pelaksanaan Fungsi Memberikan Dukungan
- a. Kerjasama dengan stakeholders dalam memberikan beasiswa kepada siswa miskin pada tingkat SD, SMP dan SMA, di Kecamatan dan sekitarnya.
  - b. Kerjasama dengan Badan Amil Zakat dalam menyalurkan BSE mata pelajaran yang di-UN-kan.
  - c. Workshop Sosialisasi PP Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan khususnya Bab XIV Peran Serta Masyarakat, penyusunan Profil Komite Sekolah/Madrasah, Penyusunan Program Kerja Komite Sekolah/ Madrasah, penyusunan AD/ ART Komite Sekolah/Madrasah, dan Bagaimana menjalin kerjasama dengan pihak lain, diikuti oleh Ketua Komite Sekolah/ Madrasah dalam rangka Pemberdayaan

Komite Sekolah/Madrasah.

### 3. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan

- a. Pengawasan pelaksanaan Ujian Nasional SMA/MA/SMK, SMP/MTS, dan SD/MI di daerah.bersangkutan
- b. Pengawasan pelaksanaan PPDB pada SMP/MTs dan SMA/MA/SMK Negeri di daerah bersangkutan.
- c. Pengawasan pelaksanaan Peraturan Bupati/Walikota tentang Prosedur dan Mekanisme (Pungutan) Sumbangan Pendidikan pada Sekolah Negeri di kabupaten/kota.
- d. Pengawasan pelaksanaan BOS, DAK, dan BSM pada jenjang pendidikan dasar.
- e. Pengawasan Kinerja Komite Sekolah/Madrasah dan Forum Komite S/M Kecamatan, dalam rangka pemberdayaan organisasi.
- f. Pengawasan pelaksanaan kegiatan pbm penuntasan Buta Aksara dengan pola proses 32 hari pada kelompok-kelompok belajar di semua kelurahan.

Adapun kalau diratakan permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan Program Dinas Dikbud dan upaya penyelesaiannya adalah sebagai berikut:

1. Pada dasarnya capaian sasaran program telah dilaksanakan dengan maksimal dengan meminimalisir kesalahan yang terjadi baik dari segi pendanaan maupun dari segi pelaksanaannya, akan tetapi hal mendasar yang menjadi kendala adalah pada Program Pendidikan menengah khususnya dari Kegiatan yang sumber dananya bersumber dari Dana Alokasi Khusus (DAK). Petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan Dana Alokasi Khusus ini baru bisa diimplementasikan oleh Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga disetiap Kabupaten dan Kota pada pertengahan tahun anggaran atau pada saat Pelaksanaan Anggaran Biaya Tambahan (ABT) sehingga sudah tentu waktu pelaksanaan proses DAK ini akan tidak maksimal. Alokasi Dana DAK ini sesuai Juklak dan Juknis diperuntukkan untuk Rehabilitasi Kelas, Pengadaan Alat Praktik laboratorium, buku dll tidak berjalan optimal yang bukan diperuntukan bagi bentuk sosialisasi akan tetapi lebih pada pembangunan fisik. Namun karena keterlambatan mengenai Juklak dan Juknis DAK maka anggaran yang tidak bisa dilaksanakan optimal tersebut dapat dianggarkan kembali pada Tahun Anggaran yang telah ditentukan sebagai dana luncturan.
2. Peruntukan dana DAK ditentukan oleh pemerintah pusat, sehingga tidak bisa optimal berdasar kebutuhan daerah masing-masing. Dana sangat dibutuhkan untuk muemenuhi kebutuhan ruang kelas baru (RKB) agar rasio siswa per

kelas yang menjadi tuntutan sebagai akibat kebijakan bina lingkungan bisa terpenuhi.

Hoogwood dan Gunn (dalam Hill, 1993) lebih lanjut menyatakan bahwa untuk dapat mengimplementasikan suatu kebijakan secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa kondisi atau persyaratan tertentu sebagai berikut :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/ instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/ kendala yang serius.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas - tugas dirinci dan di tempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Selain dipengaruhi oleh beberapa faktor/variable sebagaimana uraian di atas, keberhasilan, dan efektifitas pelaksanaan suatu kebijakan tidak terlepas pula dari faktor pendukungnya. Dalam perspektif seperti ini menarik diungkap pernyataan Soenarko (2000) mengemukakan faktor-aktor yang mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan yaitu :

1. Persetujuan, dukungan dan kepercayaan masyarakat.
2. Isi dan tujuan kebijakan haruslah dimengerti secara jelas terlebih dahulu.
3. Pelaksanaan haruslah mempunyai cukup informasi, terutama mengenai kondisi dan kesadaran masyarakat yang menjadi kelompok sasaran.
4. Pembagian pekerjaan yang efektif dalam pelaksanaan kebijakan.
5. Pemberian tugas-tugas dan kewajiban-kewajiban yang memadai dalam pelaksanaan kebijakan.

Menurut Hood (dalam Islamy, 2001) bahwa implementasi kebijakan sebagai administrasi yang sempurna sehingga dapat diklarifikasikan:

1. Organisasi pelaksana harus dibuat menyerupai organisasi militer dengan hanya satu garis komando dan kewenangan yang jelas.
2. Semua norma harus dipaksakan berlakunya dan harus sesuai dengan tujuan yang ditetapkan sebelumnya.
3. Semua pegawai harus mau melaksanakan tugas sebagaimana yang telah diperintahkan.
4. Harus ada komunikasi yang sempurna baik antara organisasi/unit-unit yang ada di dalam maupun luar yang terlibat.
5. Tidak adanya tekanan waktu.

Hal yang sama juga diungkap oleh Islamy (1997) mengatakan bahwa suatu kebijakan Negara akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau Negara. Dengan demikian, jika mereka tidak berbuat atau bertindak sesuai dengan keinginan pemerintah/Negara itu, maka kebijakan Negara menjadi tidak efektif.

## **8.1.2 Faktor Penghambat**

### **8.1.2.1 Peranan Para Aktor/ Multi Pihak**

Implementasi kebijakan pendidikan menengah di seluruh kabupaten dan Kota di Indonesia rata-rata masih didominasi oleh birokrasi pendidikan, dalam hal ini aparat Dinas pendidikan dan kebudayaan dan tenaga guru pada satuan pendidikan menengah umum. Aktor-aktor lain yaitu dunia usaha dan masyarakat kurang diberi peran dalam implementasi kebijakan pendidikan menengah, sehingga seringkali banyak program pendidikan yang tidak dapat di implementasikan, disebabkan karena keterbatasan sumber daya aparatur.

Program-program pendidikan yang telah ditetapkan, dapat dilaksanakan oleh aparat Disdikpora, bersama satuan pendidikan menengah umum dan ada program-program tertentu yang diserahkan ke dunia usaha untuk dilaksanakan, misalnya program yang berhubungan dengan pakaian seragam siswa dan pengadaan ATK (alat tulis kantor), hal ini dilakukan karena adanya kerjasama dan unsur kepercayaan.

Monitoring dan evaluasi kepada lembaga pendidikan formal dan non formal masih belum terlaksana optimal karena belum ada dana yang mencukupi. Upaya penyelesaian dengan tetap melaksanakannya dalam skala yang terbatas dan dalam

pertemuan-pertemuan dengan pihak lembaga pendidikan baik formal maupun nonformal.

Hubungan kemitraan dengan pihak swasta dan masyarakat belum optimal. Upaya penyelesaiannya dengan menanamkan kepercayaan kepada swasta mengenai keuntungan program yang dilaksanakan. Hal ini, jika dibandingkan dengan pendapat Lee (2003), bahwa ketika mengidentifikasi *governance* sebagai faktor paling penting untuk mencapai tujuan kebijakan atau organisasi, tidak jelas apakah rujukannya ke struktur organisasi, proses administrasi. Banyak lembaga pendidikan non formal pengusul proposal yang tidak terakomodir karena tidak memenuhi syarat. Upaya penyelesaiannya dengan melakukan pembinaan sampai memenuhi persyaratan. Banyak lembaga pendidikan non formal dibentuk oleh pengelola yang tidak memiliki pemahaman sehingga manajemen tidak memenuhi standar. Upaya penyelesaiannya dilakukan pembinaan.

Minimnya anggaran untuk membiayai kebutuhan pendidikan sehingga kegiatan dilakukan secara swadaya/partisipasi masyarakat. Pelaksanaan program belum menyentuh semua sasaran, karena keterbatasan anggaran. Upaya penyelesaiannya dilakukan secara bertahap.

#### **8.1.2.2 Minimnya Sosialisasi**

Dunia pendidikan yang tidak sinkron dengan apa yang diinginkan masyarakat ternyata telah menghasilkan berbagai kendala, dimana pendidikan seharusnya dapat membaca perkembangan, tetapi justru pendidikan dikelola secara tidak sesuai dengan keadaan. Mungkin inilah yang mengakibatkan produk pendidikan hanya menghasilkan manusia pekerja dan cenderung melindungi dirinya dari berbagai kritikan dan bahkan kritikan dalam rangka untuk perbaikan dianggap sebagai ancaman

Penjelasan Soenarko (2000), terhadap berbagai alasan yang mendasari gagalnya suatu kebijakan publik adalah disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain :

1. Teori yang mendasari dasar pelaksanaan kebijaksanaan itu tidak tepat.
2. Sarana yang dipilih untuk pelaksanaan tidak efektif.
3. Sarana itu mungkin tidak atau kurang dipergunakan sebagaimana mestinya.
4. Isi dari kebijakan itu bersifat samara-samar.

Di dalam bukunya Palumbo (1987) mengemukakan bahwa : *legislative policy ambiguity is a prime cause to implementation failure* (ketidak jelasan kebijaksanaan dalam perundang-undangan adalah sebab utama kegagalan pelaksanaannya). Ketidak jelasan ini meliputi :

1. Ketidak pastian faktor intern dan/atau faktor ekstern.
2. Kebijakan yang ditetapkan itu mengandung banyak lubang.
3. Dalam pelaksanaan kuang memperhatikan masalah teknis.
4. Adanya kekurangan akan tersedianya sumber-sumber pembantu(uang dan sumber daya manusia).

Dengan demikian resiko kegagalan implementasi kebijakan tidak selalu dapat dihindari oleh siapapun dan organisasi manapun. Abdul Wahab (1997) menemukan resiko kegagalan implementasi kebijakan dapat di telusuri pada tiga wilayah kerja (1) pelaksanaannya yang jelek (*bad execution*), (2) kebijaksanaan sendiri memang jelek (*bad policy*), dan (3) kebijaksanaan itu memang bernasib jelek (*bad luck*)

### **8.1.2.3 Lemahnya Koordinasi Antar Instansi Terkait**

Kurangnya koordinasi antar instansi tercermin dari adanya beberapa faktor penyebab tidak terpenuhinya target kinerja program/kegiatan adalah adanya proyeksi yang terlalu tinggi dalam penyusunan rencana kinerja untuk tahun yang bersangkutan sehingga target kinerja anggaran tidak dapat dicapai sesuai harapan atau penyerapan anggaran lebih rendah, meskipun dalam pelaksanaannya program telah terlaksana dengan baik; sehingga kalau dibandingkan dengan pendapat Thomson (1967) bahwa Koordinasi harus terpadu, keterpaduan pekerjaan menunjukkan keadaan yang saling mengisi dan memberi, harus berkesinambungan, yaitu rangkaian kegiatan yang saling menyambung, selalu terjadi, selalu diusahakan dan selalu ditegaskan adanya keterkaitan dengan kegiatan sebelumnya.

Hal kedua adalah dalam hal penganggaran kegiatan Dana Alokasi Khusus (DAK) di mana sering terjadi keterlambatan Juklak/Juknis diberikan ke daerah dan kurang luasnya daerah untuk mengatur dana tersebut dikarenakan peruntukannya sudah ditentukan dari Kemdiknas. Pelaksanaan program belum menyentuh semua sasaran, karena keterbatasan anggaran. Upaya penyelesaiannya dilakukan secara bertahap, hal ini menunjukkan akan lemahnya koordinasi dilapangan.

Teori-teori yang dikemukakan oleh para ahli implementasi kebijakan terkait dengan implementasi kebijakan pendidikan menengah di setiap Kabupaten dan Kota yang dikhususkan kepada pendapat Edward III (1980) ternyata belum mampu memberikan solusi terhadap fenomena yang terjadi di lapangan, sehingga penelitian ini menghasilkan dua hal (aspek) yang merupakan kebaruan yaitu budaya organisasi dan koordinasi. Kedua kebaruan dalam penelitian ini dapat dielaborasi sebagai berikut:

## **1) Budaya Organisasi**

Semua perkembangan perilaku orang dalam organisasi akan memberikan dampak tersendiri bagi organisasi yang bersangkutan. Namun semua perilaku yang timbul tersebut akan membentuk satu nilai atau norma yang sama-sama diyakini dan dipegang oleh orang-orang yang tergabung dalam organisasi tersebut. Nilai dan norma inilah yang kemudian dijadikan sebagai budaya dalam organisasi. Hal ini selaras dengan pandangan Robbins (dalam Sembiring, 2011) bahwa: “budaya organisasi mengacu ke sistem makna bersama yang dianut oleh anggota-anggota yang membedakan organisasi itu dari organisasi-organisasi lain.

Sebagai suatu organisasi dalam hal ini satuan unit pendidikan, sekolah memiliki unsur atau komponen yang berfungsi dan saling berhubungan dalam rangka mencapai tujuan sekolah. Komponen-komponen tersebut terdiri dari kepala sekolah, wakil kepala sekolah, guru-guru, karyawan, supervisor dan siswa. Adapula unsur sarana dan prasarana, termasuk fasilitas dan finansial sekolah, disamping komponen kurikulum pendidikan sebagai pedoman bagi proses pengajaran dan pembelajaran. Semua aktivitas pembelajaran, manajemen, kepemimpinan, layanan bimbingan dan pembinaan murid kecuali dipengaruhi kekuatan internal sekolah juga dipengaruhi oleh kekuatan eksternal dari masyarakat untuk menentukan mutu lulusan dan layanan sekolah.

Untuk menjalankan kegiatan guna mencapai tujuan sebagaimana diharapkan masyarakat maka sekolah memfungsikan manajemen, baik dalam proses perencanaan, pengorganisasian maupun pengawasan bagi terjaminnya kelancaran tugas, kinerja tinggi, pelayanan siswa dan orang tua secara baik sehingga mengeluarkan lulusan sebagaimana diharapkan masyarakat.

Pendidikan mengajarkan segalanya bagi manusia, mulai dari agama, hukum, sosial dan sebagainya. Namun pada kenyataannya pendidikan hanya menghasilkan mental manusia yang selalu mempromosikan seseorang hanya berdasarkan faktor pembawaan seperti status sosial, ekonomi, koneksi, jenis kelamin, keturunan maupun karakteristik individual, seharusnya pendidikan dijadikan upaya untuk mempromosikan seseorang berdasarkan prestasi atau kemampuannya dengan mengabaikan subyektifitas (Suryadi & Tilaar, 1993).

## **2) Koordinasi**

Koordinasi merupakan faktor kunci keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan menengah ditingkat Kabupaten dan Kota. Unit-unit yang tergabung dalam implementasi sebuah program, memerlukan koordnasi yang efektif, karena tanpa koordinasi untuk menyamakan persepsi dikalangan unit terkait maka akan sulit mewujudkan implementasi kebijakan.

Seperti yang dikatakan Thomson (1967) bahwa Koordinasi harus terpadu, keterpaduan pekerjaan menunjukkan keadaan yang saling mengisi dan memberi, harus berkesinambungan, yaitu rangkaian kegiatan yang saling menyambung, selalu terjadi, selalu diusahakan dan selalu ditegaskan adanya keterkaitan dengan kegiatan sebelumnya. Keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan menengah kota Mataram adalah sangat ditentukan oleh aspek koordinasi yang harus dijalankan secara efektif.

Dari Pembahasan diatas maka, Proposisi minor yang coba penulis rangkai sebagai berikut :

**“Jika Implementasi Kebijakan Pendidikan Menengah dapat diperkuat dengan faktor-faktor pendukung dan mengeliminasi faktor-faktor penghambat, maka dapat meningkatkan kualitas pendidikan.”**

Berdasarkan proposisi minor tersebut sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, maka penelitian ini menghasilkan proposisi masyor sebagai berikut:

**“Jika implementasi kebijakan pendidikan menengah berbasis komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi dalam perspektif *governance* dilaksanakan, yang didukung dengan kemampuan Pemerintah Kota dapat mengatasi faktor-faktor penghambat, maka akan terwujud Implementasi Kebijakan Pendidikan Menengah yang berpihak kepada dunia pendidikan menengah *berbasis Governance*.”**

## **8.2 Model Recommended dalam Pengembangan Teori pada Implementasi Kebijakan Pendidikan Menengah di Kota Mataram.**

Dalam implementasi kebijakan pendidikan menengah di Kabupaten dan Kota masih menemui berbagai hambatan. Hasil penelitian Sutrisno dan Nuryanto (2008) tentang Pelaksanaan Kebijakan pada Satuan Pendidikan di Provinsi Jambi juga dijelaskan bahwa pada semua jenjang elemen-elemen belum sepenuhnya terimplementasi dengan baik. Hal senada dikemukakan oleh Sulistyono (2007) pada penelitian Implementasi Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) pada di Satuan Pendidikan Kota Semarang menunjukkan bahwa pemahaman guru sebagian besar masih terbatas hanya mengetahui secara garis besarnya. Oleh karena itu diperlukan suatu upaya untuk mengatasi berbagai hambatan tersebut, di antaranya yang di rekomendasikan oleh Ajibola (2008) yaitu *to teach a new curriculum at all levels of education, the teachers or instructors currently employed by the Government the veto receive further the rtraining inteaching the new body of knowledge.*

Jones (2007) menjelaskan *organizational culture as the set of shared values and norms that controls organizational members interactions with each other and with people outside the organization.* Sedangkan Hofstede (1991) dalam

Renyowijoyo (2003 ) menjelaskan pengertian budaya organisasi yaitu apa persepsi para pekerja dan bagaimana persepsi tersebut membentuk pola-pola kepercayaan, nilai-nilai dan ekspektasi-ekspektasi. Wallach (1983) dalam Widyarini (2009) mengungkapkan tidak ada istilah budaya baik atau budaya buruk. Suatu budaya akan efektif bila budaya tersebut mendukung misi, maksud dan strategi organisasi. Budaya dapat menjadi harta atau suatu kewajiban. Norma budaya yang kuat membuat suatu organisasi efisien. Setiap orang menyadari pentingnya budaya dan bagaimana budaya dianut. Agar efektif, budaya tidak hanya harus efisien, tetapi juga harus sesuai dengan kebutuhan bisnis, perusahaan dan pegawainya. Lebih lanjut Widyarini (2009) menyatakan bahwa perbedaan budaya akan menimbulkan perbedaan kreativitas.

Fungsi-fungsi budaya organisasi bagi anggotanya menurut Ibrahim (2004 ) adalah sebagai berikut:

- 1) Adaptasi Eksternal: proses meraih tujuan dan bekerjasama dengan pihak luar.
- 2) Integrasi Intenal: adalah kreasi dari satu identitas kolektif dan pemahaman tentang metode-metode kerja yang serasi dan hidup dalam kebersamaan.
- 3) Mewujudkan kebersamaan eksekutif dan karyawan: dengan menyadari tujuan bersama, perilaku yang ditetapkan dan saling isi mengisi.
- 4) Memilih organisasi sesuai dengan budayanya

Selanjutnya, terdapat beberapa hasil penelitian tentang budaya diantaranya dikemukakan oleh Abdulloh (2006) yang menyatakan bahwa budaya organisasi dan *locus of control* dapat mempengaruhi secara positif dan signifikan terhadap kepuasan kerja. Selanjutnya Widyarini (2009) menyebutkan bahwa budaya birokrasi mempunyai pengaruh yang negatif terhadap kepuasan kerja dan kreativitas pegawai. Adapun budaya inovasi dan budaya suportif mempunyai pengaruh yang positif terhadap dan kreativitas pegawai. Hasil penelitian penting lainnya dari Renyowijoyo (2003) yang menyatakan bahwa terdapat pengaruh yang signifikan antara Budaya Suportif, Budaya Inovatif dan Budaya Birokrasi terhadap Kepuasan Kerja. Budaya suportif paling tinggi pengaruhnya terhadap kepuasan kerja, sehingga perlu di perhatikan oleh organisasi, disusul kedua Budaya Inovatif dan terakhir Budaya Birokrasi. Penting bagi organisasi untuk selalu berusaha membina hubungan yang cocok dan serasi sebagai budaya organisasi dengan kebutuhan dan kepribadian karyawan, untuk semakin memberikan kepuasan kerja karyawan. Kepuasan kerja mempunyai hubungan yang kuat dengan Prestasi Kerja Karyawan.

Berkaitan dengan implementasi kebijakan pendidikan menengah ditingkat Kabupaten dan Kota maka budaya organisasi merupakan faktor yang sangat

penting. Dari proses implementasi tersebut diperoleh fakta masih adanya distorsi komunikasi dari sosialisasi yang dilakukan sehingga menimbulkan ketidakjelasan dari pihak sekolah dalam mengimplementasikan kebijakan pendidikan menengah. Kalaupun kebijakan-kebijakan teknis sudah dibuat, selanjutnya masih kesulitan saat menerjemahkan dalam bentuk sosialisasi yang kreatif dan inovatif sehingga dapat sesuai dengan potensi daerah dalam menjawab kebutuhan daerah. Permasalahan yang sering dijumpai adalah sekolah masih disibukkan oleh kegiatan yang bersifat rutin dan teknis. Keterpurukan seseorang dalam kegiatan rutinitas dan teknis sulit untuk menerima dan melakukan perubahan dalam organisasi, karena perubahan memerlukan upaya menyesuaikan diri dengan lingkungan yang berubah (Tumiwa,2005).

Penelitian Baedhowi (2005) mengenai evaluasi implementasi kurikulum 2004, juga menemui kesulitan dalam pelaksanaan pembelajaran karena untuk merubah paradigma lama dalam proses pembelajaran menjadi paradigma baru harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan, akibatnya pemahaman guru terhadap kebijakan pendidikan menjadi terbatas.

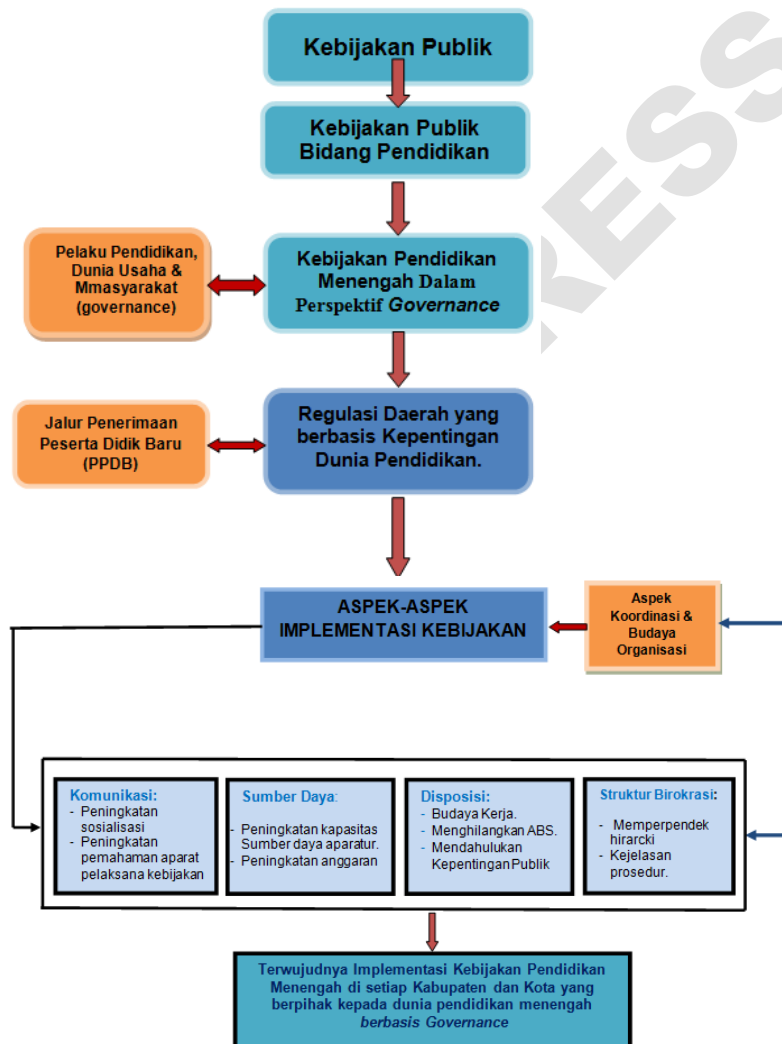
Dalam hal ini perlu kirannya pemerintah dan pemerintah daerah memfasilitasi pihak sekolah agar dapat dengan mudah berhubungan dan berkonsultasi secara vertikal dan horisontal untuk memperluas wawasan sehingga menumbuhkan nilai-nilai baru di sekolah. Mereka tidak hanya memikirkan dan melaksanakan hal-hal yang bersifat rutin dan teknis tetapi dengan bertambahnya wawasan tersebut akan terjadi proses internalisasi, sehingga menumbuhkan budaya kreatif dan inovatif demi kemajuan sekolahnya. Hal ini secara tidak langsung akan mempermudah pemerintah dan pemerintah daerah dalam proses-proses berikutnya berkaitan dengan implementasi sebuah kebijakan. Pihak sekolah akan terbiasa berkomunikasi secara vertikal dan horizontal membahas secara internal di sekolah dan mengimplementasikan sesuatu yang baru di sekolahnya. Komunikasi dan sumber daya masih memerlukan perbaikan secara konsisten agar program-program dapat terimplementasikan dengan baik; Kedua, di samping empat faktor pada poin 1, maka terdapat temuan penting dari penelitian ini bahwa budaya sangat berperan dalam implementasi kebijakan Pendidikan ditingkat Kabupaten dan Kota di Indonesia.

Implementasi kebijakan tingkat satuan pendidikan di setiap Kabupaten dan Kota dengan menggunakan model Edward III akan lebih efektif, apabila dimodifikasi dengan menambahkan faktor budaya organisasi. Dengan mengembangkan budaya kerja yang kreatif dan inovatif di kalangan/ pada level implementasi kebijakan pendidikan menengah, maka diharapkan dapat mengubah

paradigma mereka dari kebiasaan membuat dan menggunakan pola-pola lama menuju pola yang baru. Untuk memperkuat model yang dimodifikasi sebagai kajian ilmiah yang keberlakuannya dapat digeneralisasi perlu dilakukan penelitian berikutnya.

Adapun hasil implementasi kebijakan pendidikan menengah di tingkat Kabupaten dan Kota di samping faktor komunikasi, sumber daya, sikap implementor dan struktur birokrasi, maka terdapat dua faktor penting lain yang diperoleh dalam penelitian yaitu faktor koodinasi dan budaya organisasi.

Oleh karena itu model pengembangan teori implementasi kebijakan yang dikembangkan sesuai temuan (gambar eksisting model di bawah), dapat direkomendasi sebuah model sebagai berikut:



**Gambar 8.1** Recommended Model Implementasi Kebijakan Pendidikan Menengah Dalam Perspektif *Governance* Di Indonesia

**UB PRESS**

# BAB IX

## PENUTUP

### 9.1 Kesimpulan

Dari uraian pada bab-bab terdahulu dapat ditarik kesimpulan apa yang menjadi poin-poin penting implementasi kebijakan pendidikan menengah dalam perspektif *governance* yang terjadi di setiap Kabupaten dan Kota di Indonesia, sebagai berikut:

1. Terdapat 4 (empat) faktor yang menyebabkan implementasi kebijakan pendidikan menengah di setiap daerah belum begitu mencapai tujuan implementasi pendidikan menengah yaitu: a) Komunikasi, dalam bentuk sosialisasinya masih minim, dan minimnya peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Kabupaten dan Kota, untuk mendukung implementasi Pendidikan Menengah; panjangnya rantai komunikasi yang harus dilakukan melalui sosialisasi b). Sumber Daya (*Resources*) & Pendanaan, yaitu Sumber Daya Manusia juga penting dalam implementasi Program ini. SDM meliputi : a) implementor (pelaksana kebijakan) yaitu unsur pelaksana dari Disdikpora masing-masing pihak sekolah serta tokoh masyarakat; belum begitu memahami secara baik isi kebijakan pendidikan. Alokasi DAK untuk membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah dibidang pendidikan, berasal dari APBN. Besaran dananya kurang begitu memadai sehingga memerlukan dana penyeimbang dari DAU. c). Sikap Implementor (*Dispositions*), yaitu lemahnya implementor pendidikan baik secara internal maupun eksternal mengakibatkan pencapaian tujuan pelaksanaan pendidikan selalu mengalami banyak hambatan, selain itu sikap yang positif dan kemauan yang cukup untuk menjalankan program pendidikan menengah ini, hanya dalam proses menerjemahkan peraturan hingga implementasinya masih memerlukan pendampingan yang konsisten hingga program ini dapat terlaksana dengan baik. d). Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*). Dalam implementasi Program Pendidikan Menengah ditingkat Kabupaten dan Kota , sebenarnya struktur birokrasi (unsur pelaksana implementasi kebijakan) sudah cukup jelas yaitu aparaturnya Dinas Pendidikan, pihak sekolah serta Dewan Pendidikan/ tokoh masyarakat, akan tetapi masih panjang prosedur birokrasinya.
2. Implementasi kebijakan pendidikan menengah yang berlangsung dalam perspektif *governance* di Indonesia. Kemampuan kepala daerah untuk

bersinergi dengan masyarakat dan dunia usaha agar program-program yang ditetapkan dan dampaknya dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat belum mewujudkan. Kemampuan ini berkaitan dengan bagaimana Bupati/Walikota (kepala daerah) *manage* sumber daya yang dimilikinya sebagai implementor. Kemampuan dimaksud dapat dilihat dari : a. Peranan Pemerintah, b. Peranan dunia usaha, c. Peranan masyarakat

3. Faktor-faktor pendukung implementasi kebijakan pendidikan menengah di setiap Kabupaten dan Kota adalah 1). Sarana dan prasarana pendukung dalam penyelenggaraan pendidikan menengah, 2). Partisipasi Dewan Pendidikan dalam Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Pendidikan. 3). Tingginya Minat siswa-siswi dalam Melanjutkan Pendidikan. Sedangkan faktor penghambat implementasi kebijakan pendidikan menengah di Indonesia adalah 1). Kurang berperannya para aktor/ multi pihak dalam implementasi kebijakan penyelenggaraan pendidikan menengah khususnya dilingkungan SMA Negeri di setiap Kabupaten dan Kota, 2). Kurangnya koordinasi antar instansi terkait dalam implementasi kebijakan penyelenggaraan pendidikan menengah. 3). Budaya organisasi yang belum kondusif, disamping minimnya sosialisasi peraturan.

## 9.2 Implikasi Teoritik dan Praktek

Berdasarkan kesimpulan tersebut, penulis merekomendasikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Untuk mengatasi kelemahan terkait penyelenggaraan pendidikan menengah di masing-masing daerah maka Pemerintah daerah perlu membuat aturan operasional yang jelas sehingga dapat membantu aparat pelaksana dalam mengimplementasikannya.
2. Untuk mengatasi hambatan dalam implementasi kebijakan pendidikan menengah maka perlu pemberian kewenangan yang penuh kepada Dinas Pendidikan dan Olahraga daerah bersangkutan dan satuan pendidikan menengah yang ada didalam melaksanakan kebijakan terkait dengan tugas dan fungsinya tanpa intervensi yang berlebihan baik dari eksekutif maupun DPRD Kabupaten dan Kota terkait penjatahan siswa baru dalam bentuk nota-nota dinas dan sejenisnya. Kalau kondisi ini dibenahi maka berimplikasi pada *input* yang berkualitas, sehingga pada akhirnya menghasilkan *ouput* yang berkualitas.
3. Pembinaan terhadap aspek-aspek implementasi kebijakan yaitu komunikasi, disposisi, sumber daya dan struktur birokrasi, sehingga memberikan efek positif terhadap keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan menengah di semua daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia.

4. Peningkatan koordinasi dan membangun relasi yang harmonis kepada dunia usaha dan masyarakat dalam mewujudkan implementasi kebijakan pendidikan di seluruh daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia.
5. Untuk mengatasi hambatan terkait sumber daya dari sisi kualitas supaya melalui pendidikan formal maupun nonformal yang sesuai dengan bidang tugas. Demikian pula pada aspek pendanaan supaya dapat ditingkatkan alokasinya untuk dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan menengah di Indonesia.
6. Perlunya ditingkatkan fungsi pengawasan DPRD dan fungsi Dewan Pendidikan pada masing-masing daerah agar regulasi-regulasi terkait dengan penyelenggaraan pendidikan khususnya pendidikan menengah dapat berjalan secara efektif. Demikian pula terkait dengan PPDB, perlu diatur aturan operasional yang jelas dan disosialisasikan pada semua tingkatan sehingga tidak disalahgunakan oleh para elite yang memiliki kepentingan di atas kepentingan masyarakat.
7. Pelanggaran terhadap regulasi pendidikan menengah yang kerap kali terjadi di banyak daerah, harus dikenakan sanksi tegas melalui mutasi, penurunan nilai DP3, pencopotan jabatan dan penundaan kenaikan pangkat.

### **9.2.1 Implikasi Teoritik**

Teori implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh para sarjana, di antaranya G. Edwards III yang terdiri: (1) Komunikasi, terkait erat dengan pengetahuan atas apa yang akan implementor kerjakan baru dapat berjalan mana kala komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus di transmisikan (di komunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang di komunikasikan pun harus tepat, akurat dan konsisten. (2) Sumber daya, merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauh mana sumber daya dapat berjalan dengan baik dan rapi, yaitu staf, informasi, wewenang dan fasilitas perlu tersedia secara memadai baik kuantitas maupun kualitas untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. (3) Disposisi terkait dengan sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai implementasi suatu kebijakan. Jika implementasi suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak menjadi bias. Hal-hal penting yang perlu di cermati pada variabel disposisi adalah pengangkatan birokrat dan insentif. (4) Struktur birokrasi. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan

biasanya sudah dibuat *standart operation procedur* (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

*Governance* (hubungan negara, dunia usaha dan masyarakat) sangat penting diperhatikan dalam mengelola sektor publik. Jika ketiga aktor ini berinteraksi secara bersinergi akan lebih mempercepat dan memajukan pengelolaan sektor publik yang lebih sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan *stakeholders*.

Secara empiris aspek-aspek tersebut ternyata kurang mampu untuk memberikan solusi atau menjawab permasalahan terkait dengan implementasi kebijakan pendidikan menengah pada masing-masing daerah, yaitu aspek komunikasi kurang berjalan dengan efektif, sosialisasi terhadap regulasi bidang pendidikan menengah dinilai masih minim. Kemudian pada aspek sumber daya masih minim baik dari kualitas sumber daya aparatur, keuangan dan fasilitas/peralatan. Demikian pula pada aspek disposisi masih memiliki kelemahan terkait dengan sikap pelaksana kebijakan yang belum begitu berpihak pada kepentingan publik, masih lebih berpihak pada elit politik dan birokrasi, kemudian pada aspek struktur birokrasi terkesan masih birokratis, memiliki jalur hirarchi yang panjang dalam implementasi kebijakan pendidikan menengah di seluruh Indonesia.

Hal ini jika dibandingkan dengan pendapat G. Edward III (1980) terkait dengan aspek komunikasi maka memerlukan perbaikan agar implementasi kebijakan pendidikan menengah di Indonesia terwujud. Jika disandingkan dengan teori-teori implementasi yang lain seperti Mazmanian dan Sabatier (1983), Grindle (1980), Metter dan Horn (1975) menghendaki ketersediaan aspek-aspek implementasi kebijakan dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan menengah di Indonesia. Teori-teori implementasi kebijakan yang digunakan ini, secara khusus teori G. Edwards III (1980) sebagai rujukan utama dalam dalam tulisan ini, yang jika ditandingkan dengan fenomena lapangan belum begitu memberikan sebuah solusi terkait implementasi kebijakan pendidikan menengah di Indonesia.

Atas dasar itu sehingga peneliti menambahkan 2 (dua) aspek untuk melengkapi teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh G. Edwards III yaitu aspek koordinasi dan aspek budaya organisasi. Penambahan dua aspek ini berdasarkan hasil temuan lapangan juga didukung secara teoritik.

## 9.2.2 Implikasi Praktis

Tulisan ini berupaya untuk merekonstruksi teori yang dapat menerangkan perilaku birokrasi sebagai implementor kebijakan pendidikan menengah di tingkat Kabupaten dan Kota. Dari sisi prakteknya, Pemerintah daerah selalu mengambil inisiatif dalam merumuskan kebijakan-kebijakan yang memiliki implikasi terhadap pemenuhan kebutuhan masyarakat. Pemerintah daerah berupaya untuk mengembalikan posisinya sendiri sebagai pelayan masyarakat melalui pembenahan internal yang tercermin dari kondisi eksternal (pelayanan publik di bidang pendidikan).

Oleh karena itu dalam tataran praktis, dibutuhkan ketersediaan aspek-aspek implementasi kebijakan dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan menengah di Kabupaten dan Kota yang meliputi komunikasi yang efektif, sumber daya yang memadai, disposisi dan struktur birokrasi yang fleksibel dan tidak berbelit. Kondisi ini harus diakui bahwa struktur yang panjang menjadi penghambat implementasi sebuah program, sehingga memerlukan pengkajian kembali struktur yang tepat agar memberikan efek positif bagi masyarakat dan keberlangsungan lembaga. Keberadaan pemimpin yang mampu *inspire the staff* ini akan melahirkan kreatifitas pelaksana kebijakan yang akan mampu menterjemahkan ide-ide pemimpin. Hal tersebut akan memicu pegawai/ birokrat untuk dapat *full committed* dengan tugasnya. *Staff* yang memiliki komitmen sering ditandai dengan kesediaannya untuk terus terlibat dengan bidang tugasnya, dan tidak akan menghentikan keterlibatannya itu hingga tugas yang di embannya selesai dilaksanakan (*staying with task until finish*). Oleh karena itu pentingnya peningkatan kompetensi staf sebagai pelaksana kebijakan yang diharapkan akan memberikan masukan serta mengasah kreatifitas birokrat pendidikan untuk dapat menerapkannya pada program-program yang bermuara *stakeholders*.

Diperlukan kesediaan untuk mengembangkan rasa saling percaya dalam kelompok kerja (*trust within team*). Salah satu ciri dari organisasi yang modern adalah apakah di dalamnya terdapat tim kerja yang kokoh. Adanya tim kerja yang kokoh juga menunjukkan bahwa visi dan misi lembaga dapat dipahami dengan baik oleh para pegawai/*staff*. *Partnership* yang dibangun dengan pihak swasta dan masyarakat dalam program-program pemerintah yang *propoor* memungkinkan terbangunnya *trust* di antara pemerintah dengan masyarakat. Sehingga tujuan-tujuan pemerintah tidak hanya berjalan satu arah, namun berimplikasi secara praktis pada penguatan demokrasi lokal yang memungkinkan masyarakat turut andil dalam pengambilan keputusan/ kebijakan.

**UB PRESS**

# DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, J.E. 1975 . *Public Policy Making* London: Nelson.
- Albareda, Laura, Antonio Tencati, Josep M. Lozano and Francesco Perrini. 2006. *Corporate Governance*, VOL. 6 No. 4 : 386- 400. Q Emerald Group Publishing Limited.
- Abernethy, David dan Coombe, Trevor.1965. *Education and Politics in Developing Countries*, dalam *Havard Educational Review*, Vol. 35, No. 3, hlm.287-302
- Argyris, Chris. 1999. *On Learning Organization*, UK: Blackwell Published. Badan Standar Nasional Pendidikan. 2006. Jakarta.
- Armstrong, David G. and tom V. Savage. 1983. *Secondary Education*.Macmillan Publishing Co., Inc.NewYork.
- Andini, Puspa Lestari 2015. Teori Pendidikan dan Teori Budaya Organisasi, melalui <https://www.academia.edu/4540774/> (03/19/15)
- Abidin, Said Zainal, 2004, *Kebijakan Publik*, Jakarta Pancar Siwah. River' New Jersey
- Azra, Azyumardi. 2002. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- Akib, Haedar. Tarigan, Antonius. 2004. Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model Dan Kriteria Pengukurannya, Diunduh melalui <https://rudisalam.files.wordpress.com/.../artikulasi-konsep-implementasi-> (15-09-12)
- Abdul Wahab, Solichin,2011. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. UMM Pres.
- ,1990. *Analisis Kebijakan, dari formulasi ke implementasi kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- ,1997. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara.
- Ahmad, Iqbal. Muhammad Rauf, Imdadullah, Alam Zeb. 2012. Implementation Gaps in Educational Policies of Pakistan: Critical Analysis of Problems and Way Forward. *International Journal of Humanities and Social Science* . Vol. 2 No. 21; November.
- Bakry, Aminuddin. 2010. Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik. *Jurnal Medtek Vol.2 No. 1. April*.
- Bredenkamp, Sue dan Rosegrant, Teresa (eds).1992. "Reaching Potentials: Appropriate Curriculum and Assessment for Young Children",Vol.1. Washington DC: National Association for the Education of Young Children.

- Baedhowi. 2004. *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan: Studi Kasus di Kabupaten Kendal dan Kota Surakarta*, Disertasi Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia, Jakarta.
- Bridgman, Peter dan Glyn Davis. 2004. *The Australian Policy Handbook*, Crows Nest: Allen and Unwin
- Contemporary Research and Partice (Paper), Penerbit Aus Aid and the Commonwealth Secretariat London
- Cohen, Dorothy. 1994. *Designing Groupwork: Strategies for the Heterogeneous Classroom*. New York: Teachers College Press.
- CPPS, Policy Brief, 2001, *Policy Brief*, Gadjah Mada University.
- Compas.com. 2013. Tiga Juta Siswa Menengah Atas Se-Indonesia Siap UN
- Delors, Jacques. 1996. *Learning: The Treasure Within, Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-First Century*. Paris: UNESCO Publishing
- Depdiknas. 2006. *Rencana Strategis Pendidikan Nasional: Konferensi Nasional Revitalisasi Pendidikan*. Jakarta: Depdiknas
- Duke, Nell, K. 2003. *Information Books in Early Childhood*. NAEYC
- Dunn, Loraine & Kantos, Susan. 1997. *Developmentally Appropriate Practice: What Does Research Tell Us?*. ERIC Digest. ED413106
- Dockett, Sue & Perry, Bob. 2002. *Starting School: Effective Transitions*. ECRP
- Dror, Yehezkel, 1971. *Ventures in Policy Sciences*. New York: Elsevier
- Deuttsch, Karl W. 1970. *Politics and Government: How People decide their Fate* (Boston: Houghton Mifflin Co).
- Dye, Thomas R. 1978. *Understanding Public Policy*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J
- Dunn, William, N. 1981, *Public Policy, Analysis: An Introduction*. Englewood Cliff, N.J: Prentice-Hall, Inc
- Dwiyanto, Agus. 1995. *Analisis Kebijakan Sosial*, Pusat penelitian Kependudukan, UGM. Yogyakarta.
- 2004. *Reorientasi Ilmu administrasi Publik: dari Government ke Governance*. Pidato Pengukuhan Guru Besar UGM.
- Dewey, John. 1965. *Democracy and Education*. New York; McMillan
- Darwin, Muhadjir. 1998. *Teori Administrasi Negara*. PPS. UGM. Yogyakarta.
- De Vries, Peter. 1995. *A Review of Some Critical Perspectives on Development Bureaucracy and Policy*. dalam In Search of The Middle Ground: Essays on the Sociology of Planned Development
- Easton, David, 1953. *The Political System*. New York Knopf.

- Edward III, George, 1980. *Implementing Public Policy*. Washinton DC, Congressional Quaartely Press.
- , 1984, *Public Policy Implementing*, Jai Press Inc, London-England.
- Eulau, Heins, and K. Prewitt. 1973. *Labyrinths of Democrac*". India-napolis: Bobbs-Merrill.
- Everard, KB, Geoffey Morris, and Ian Wilson, 2004. *Effective School Managemen*. London; Paul Chapman Publishing.
- Eliot, Thomas H.1959. Toward an Understanding of Public School Politics, dalam *American Political Science Review*, Vol. 53, No. 4, Desember, hlm.1032-1051
- Etty, Soesilawati, 2010. *Peran CSR Dalam Membangun Komunitas*. Pn. UNNES PRESS Semarang Indonesia.
- Freeman, Nancy., Feeney, Stpehannie., Moravick, Eva. 2003. *Ethicsandthe Childhood Teacher Educator*. NAEYC,May.
- Fogarty, Robin. 1991.*The Mindful School: How to Integrated the Curricula*. Palatine, IL: Skylight Publishing.
- Fiske, Edward B. 1998. *Desentralisasi Pengajaran (Terjemahan)*. Jakarta; Grasindo
- Friedrich, Carl J. 1963. *Man and His Goverment* (New York: McGraw Hill).
- Fattah, Nanang. 2012. *Analisis Kebijakan Pendidikan*, Penerbit Remaja Rosdakarya Bandung.
- Grindle, Merilee S, 1980. *Politic and' Policy Implementation in the Third World*, New Jersey: Pricenton University Press.
- Goggin, Malcolm L *et al*. 1990. *Implementation, Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Scott, Foresmann and Company, USA.
- Ginandjar, Kartasasmita. (1993). *Pembangunan Bidang Pendidikan dan Kebudayaan dalam PJPT-II*. Surabaya: Gema Kliping.
- Gaffar Afan. 1988. *Public Policy: State of the Dicipline, Models and Proce*s. Program Pasca Sarjana Administrasi Negara, UGM. Yogyakarta.
- Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan.(1970).*Power and Society*, New Haven, Yale University Press.
- Hosio. JE. 2006. *Kebijakan Publik dan Desentralisasi*. Yogyakarta: LBM.
- Hossain Khan, Md. Shahadat, Mahbub Hasan, Che Kum Clement. 2012. "Barriers To The Introduction Of Ict Into Education In Developing Countries: The Example Of Bangladesh International Journal of Instruction". Vol.5, No.2 e-ISSN: 1308-1470,●July www.e-iji.net.p-ISSN: 1694-609X.
- Hadiwijaya, Aos Santosa.et.all.2006. *Implementasi Desentralisasi Pendidikan dan Tantangannya* Mataram University Press.
- Islamy, M. Irfan 2001, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta Bumi Aksara.

- Irianto, Bahtiar Yoyon. 2011. *Kebijakan Pembaruan Pendidikan: Konsep, Teori dan Model*. Jakarta, Jakarta Raja Grafindo Persada. Cet. Ke 2
- Isjoni. 2006. *Pendidikan Sebagai Investasi Masa Depan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Imam, Hauwa, 2012. "Educational Policy in Nigeria from the Colonial Era to the Post-Independence Period". *Italian Journal Of Sociology Of Education*, 1.
- Jones, Charles O. 1970. "An Introduction to the study of Public Policy". Belmont CA: Wadsworth.
- Jones, G.W. & Hagul, P. 2001. Schooling in Indonesia: Crisis-related and longer-term issues. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 37 (2). 207-232
- Jalal, Fasli dan Supriadi, Dedi. Ed. 2001, *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Adicita.
- Jamil, Hazri, Santhiram R. Raman, 2012. "Malaysian educational policy for national Integration: Contested terrain of multiple aspirations in a multicultural nation". *Journal of Language and Culture* Vol. 3(1), pp. 20-31, January, Available online. <http://www.academicjournals.org/JLC>. DOI: 10.5897/JLC11.025 ISSN 2141-6540@2012 Academic Journal
- Keban, Yeremias T. 2007. *Pembangunan Birokrasi di Indonesia: Agenda Kenegaraan yang Terabaikan*, Pidato Pengukuran Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- K. MC Kenna, Christopher, 1980. *Quantitative for public decision making*, New York: MC Graw-Hill Book Company.
- Katz, Lilian.G.1993. *Multiple Perspective son the Quality of Early Childhood Programs*. ERIC Digest. ED355041
- Korten, David C dan Syahrir. 1980. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Kotter, John P.. & Heskett James L., 1998. *Corporate Culture and Performance*. (terj Benyamin Molan). Jakarta: PT Prehalindo
- Lasswell.Harold. D. 1965. *The Policy Sciences*: Ed. By Daniel Daniel Lerner and Harold D. Lasswell, with the Editorial Collab. of Harold H. Fisher (et Al.) Stanford University Press.
- Langford, David P.dan Cleary, Barbara A.1996. *Orchestrating Learningwith Quality*. Kualalumpur: Synergy BooksInternational
- Lofland, Jhon dan Lyn H. Lofland 1984. *Analyzing Social Setting : A Guide to Qualitative Observation and Analysis*. Wadworth Publishing. California.
- Lindblon, Charles E. 1968. *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall
- Luthan,Fred. 1995.*Organizational Behavior*. Singapore: McGraw-Hill,Inc.

- Mardiyono, 2010. "Kajian Kebijakan Penataan Perangkat Daerah di Kabupaten Gresik". Diunduh melalui <http://najwazuhur.wordpress.com> (27-09-13).
- Mac Rae, D.Jr & Wilde, J.A *Policy Analysis for public Decisions*, North Scituate, MA: Duxbury Press
- Moleong, S. Lexy, 2006. *Metode Penelitian Kualitatif*. Remaja kosdakarya: Bandung
- Marquardt, Michael dan Angus Reynolds. 1994. *Global Learning Organization: Gaining Competitive Advantage Through Continuous Learning*, NewYork: Irwin Professional Publishing
- Muhammad Khan, Ayaz, Munawar S. Mirza, 2011. "Implementation of Decentralization in Education in Pakistan: Framework, Status and the Way forward". *Journal of Research and Reflections in Education* December, Vol.5, No.2, pp 146 -169 <http://www.ue.edu.pk/jrre>
- Muhdi, 2012, "Model implementasi kebijakan pendidikan Kota Semarang pada era otonomi daerah". *JMP*. Volume 1.Nomor 2. Agustus.
- Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*, Scott Foresman and Company, USA.
- 1981. *Effective Policy Implementation*, Lexington Mass DC; Heath.
- NAEYC. 2003. *Early Childhood Curriculum, Assessment, and Program Evaluation*. NAEYC. November
- Ningsih, Wahyu.2014. Strategi *Implementasi Kebijakan* Peningkatan Mutu Di Sekolah Menengah Atas Negeri 3 Sukoharjo. Melalui <http://journal.student.uny.ac.id/jurnal/artikel/7666/12/801> (05/07/15)
- National Association of Elementary School Principals.1994. *Standards for Quality Elementary and Middle Schools: Kindergarten through Eightd Grade*. Alexandria, VANAESP, 1-800-38NAESP
- Nazir, Moh, 1988. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ndraha, Taliziduhu. 1997. *Budaya Organisasi*. Jakarta : PT Rineka Cipta,
- Nugroho, Riant. 2006. *Kebijakan Publik Untuk Negara-negara Berkembang: Model-model Perumusan, Implementasi dan Evaluasi*. Gramedia. Jakarta
- Nordin, Abu Bakar. 2012. "Re-Examining Implementation of Policy on Equity in Education in Malaysia". *EDUCARE: International Journal for Educational Studies*, 5 (1)
- Nancy Owano, Abwalaba. 2011. "Gender Budgeting as an Instrument for Educational Attainment in Kenya". ISSN 2239-978X, *Journal of Educational and Social Researc* Vol,1.
- Nakamura, Robert T and Frank Smallwood. 1980. *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin Press, New York.
- Namara, Carter Mc. 2002. "Organizational Culture" *The Management Assistance Program for Nonprofits*.

- Onderi, Henry, Andrew Makori, 2013. "Secondary School Principals In Nyamira County In Kenya: Issues And Challenges". Educational Research International ISSN-L: 2307-3713, ISSN: 2307-3721 Vol. 1 No. 1, February.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. A Plume Book, London.
- Osborne, David and Peter Plastrik. 1998. *Banishing Bureaucracy*. A Plume Book, London.
- Purwanto, Agus E dan D.R. Sulistyastuti. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasinya Di Indonesia*. Gava Media Yogyakarta.
- Purwanto, Agus E. 2005. "Revitalisasi Birokrasi Menuju Indonesia Baru". Jurnal Administrasi Publik, Vol. 4, No. 2. Bandung: Unpar.
- Program Bantuan Siswa Miskin. Tgl 4 Mei 2013 Melalui [edukasi.kompas.com/read \(08/10/13\)](http://edukasi.kompas.com/read(08/10/13)
- Patton C.V. & D.S. Sawicki 1986 *Basic Methods for Policy Analysis & planning*, Englewood Cliffs, Nj: Prentice-Hall.
- Pressman, J.L Aaron Wildavsky, 1978. *Implementation: How Great Expectation. Washington Are Dashed In Oakland*. London: California Press
- Porter, Michael E. 2004. *Competitive Strategy*. New York: Free Press.
- Peursen, Van. 1984. *Strategi Kebudayaan*. (terjemahan Dick Hartoko). Jakarta: Yayasan Kanisius,
- Pidarta. 1988. *Perencanaan pendidikan Partisipasi Dengan Pendekatan Sistem*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Paqueo V. & Lammert. J. 2000. *Decentralization in Education*. New York: Education Reform dan Management Thematic Goup.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional RI nomor 23 tahun 2006, Tentang Standar Kompetensi Lulusan Untuk Satuan Pendidikan Dasar Dan Menengah
- Peraturan Pemerintah RI Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Standar Kompetensi Lulusan Untuk Satuan Pendidikan Dasar Dan Menengah
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional RI Nomor 24 Tahun 2006, tentang Pelaksanaan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 22 Tahun 2006 Tentang Standar Isi Untuk Satuan Pendidikan Dasar Dan Menengah Dan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Standar Kompetensi Lulusan Untuk Satuan Pendidikan Dasar Dan Menengah,

- Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2009, Tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Mataram.
- Peraturan Daerah Kota Mataram Nomor 4 Tahun 2008, Tentang Pemerintahan yang menjadi Kewewenangan Pemerintahan Daerah Kota Mataram.
- Quade, E.S. 1984. *Analysis For Public Decisions*, Elsevier Science Publishers, New York.
- 1982. *Analysis for Public Decision Making*, New York: Elsevier Science Publishing, Co
- Robertson, Margaret, Abdulrahman Al-Zahrani. 2012. "Self-efficacy and ICT integration into initial teacher education in Saudi Arabia: Matching policy with practice". *Australasian Journal of Educational Technology*, 28(7), 1136-1151
- Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition, the Dorsey Press, Chicago-Illionis.
- Rodgers, H.R., and C.S. Bullock.1972. *Law and Social Change*, New York: Mc Graw Hill
- Roskina Mas, Sitti. Partisipasi Masyarakat Dan Orang Tua dalam Penyelenggaraan Pendidikan. Melalui [Portalgaruda.org/article.php?article=11582&5279](http://portalgaruda.org/article.php?article=11582&5279) (16/12/2014)
- Ruhana, Faria. Yuliana, Yesi. 2010 Implementasi Kebijakan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Vol. 2. Juli
- Sallis, Edward.1993. *Total Quality Management in Education* ,New Jersey: Englewood Cliffs: Prentice Hall Inc.
- Smith, B.C. 2007. *Good Government and Development*. Palgrave Macmillan, New York.
- Smith, Rex Deighton. 2004. *Regulatory Transparency in OECD Countries : Overview, Trends a,d Challenges*. Australian: Journal of Public Administration
- Smith, B.L.R. 1971. Accountability and Independence in the Contract State. In B.L.R. Smith and Hague (eds), *the Dilemma of Accountability in modern government: Independence Versus Control*. New York: St Martin's Press.
- Sabatier, Paul. 1986. "Top down and Bottom up Approaches to Implementation Research" *Journal of Public Policy* 6, (Jan), h. 21-48.
- Schein Edgar H,. 2002. *"Organizational Culture & Leadership"*. MIT Sloan Management Review.
- Stainback S.dan Stainback W.1992. *Curriculum Considerations in Inclusive Classroom: Facilitating Learning for All Students*. Baltimore: Paul Brookes.
- Stamatis, D.H. 1997. *Total Quality Service*. New Delhi: Vanity Books International, Ltd.

- Stillman II, Richard J, 1992, *Public Admnistraion ( Concepts and Cases)*, Houghton Mifflin Company, Boston, USA
- Strauss, Anselm and Juliet Corbin. 1992. *Basic of Qualitative Research: Grounded Theory, Procedures and Tehniques*. New Bur Park. California: Sage Publications.
- Sahlan Syafei. 2006. *Bagaimana Anda Mendidik Anak*. Penerbit Ghalia Indonesia. Bogor.
- Sidi, Indra Jati. 2001. "Otonomi Daerah di Bidang Pendidikan." *Jurnal Studi Pembangunan, Kemasyarakatan, dan Lingkungan*, Vol. 3, No. 1, pp. 36-46
- Subarsono, A.G.2008. *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Sirozi, M.2005. *Dinamika Hubungan Antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan*. Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sjamsuddin, Sjamsiar, 2005. *Kepemerintahan dan Kemitraan*, Agritekn YPTN Malang.
- Syafaruddin, 2008. *Efektivitas Kebijakan Pendidikan (Konsep, Strategi, dan Aplikasi Kebijakan Menuju Organisasi Sekolah Efektif)* Rineka Cipta, Jakarta.
- Syakdiah, 2005. Peranan Pendidikan di Indonesia, JKAP Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada UGM Vol.9 Nomor 2,109-122.
- Sagala, Syaiful, 2008. "*Administrasi Pendidikan Kontemporer*" Penerbit Alfabeta Bandung.
- Shafiqul Islam, Mohammad. Mahbubur Rahman. 2008. "Challenges Of Policy Formulation And Implementation Of Primary Education In Bangladesh: A Conceptual Analysis" *Asian Affairs*, Vol. 30, No. 3 : 40-51, July-September.
- Sarundajang, S.H, 2005, *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta
- Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)* dalam Rangka Otonomi Daerah, Bandung, CV. Mandar maju.
- Suryadi & Tilaar. 1993. *Budaya Organisasi Pendidikan*. Jakarta : CV Rajawali
- Suryadi, A. & Tilaar, H.A.R. 2004. *Analisis Kebijakan Pendidikan: Suatu Pengantar*.Bandung: Penerbit PT Remaja Rosdakarya
- Sudrajat, Ahmad. 2008. *Budaya Organisasi di Sekolah*, Melalui <https://akhmadsudrajat.wordpress.com/2008/01/27/budaya-organisasi-di-sekolah/> (03/19/15)
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 2000. *Good Governance, Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*. Jakarta. UI. Press.
- Tilaar, H.A.R. 1998, *Beberapa Agenda Reformasi Pendidikan Nasional: Dalam Perspektif Abad 21*, Magelang: Penerbit Tera Indonesia.
- 2000, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta.

- Tahir, Arifin, 2010. *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Penerbit PT. Pustaka Indonesia Press Jakarta.
- Toha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: PT. Raya Grafindo Persada.
- Tarigan1, Antonius. 2000. "Implementasi Kebijakan Jaring Pengaman Sosial: Studi Kasus Program Pengembangan Kecamatan di Kabupaten Dati II Lebak, Jawa Barat", Tesis Masigter Administrasi Publik UGM Yogyakarta.
- Tachjan, 2006, *Implementasi Kebijakan Publik*, Bandung: Penerbit AIPI Bandung- Puslit KP2W lemlit UNPAD
- Thompson, James D. 1967. *Organizations in Action*. Craig C. Lundberg *Administrative Science Quarterly* Vol. 12, No. 2 (Sep., 1967), pp. 339-341  
Published by: Sage Publications, Inc.
- Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) 2012. "Program Bantuan Siswa Miskin". Melalui [tnp2k.go.id/tanya-jawab/klaster-i/program-bantuan-siswa-miskin-bsm/\(08-10-13\)](http://tnp2k.go.id/tanya-jawab/klaster-i/program-bantuan-siswa-miskin-bsm/(08-10-13))
- Udin S.Saud. 2007a. "Kurikulum Pendidikan Dasar Masa Depan". Makalah disajikan dalam Seminar Nasional Kurikulum Pendidikan Masa Depan". Di selenggarakan oleh Pusat Kurikulum Balitbang Diknas.Bogor, Maret.
- 2007b. "Problematika Keberlangsungan Pendidikan Anak Usia Dini dan Pendidikan Dasar". Makalah disajikan dalam Seminar Nasional Pengembangan Pendidikan Dasar, diselenggarakan oleh FKIP Universitas Riau, Pekanbaru,12-13 April.
- Udin, Syaefudin Sa'ud, Mulyani, Sumantri. 2013. Pendidikan Dasar dan Menengah.Melalui [\(17/09/13\)](http://file.upi.edu/...PENDIDIKAN/.../Pendidikan_Dasar_(udin_sa'ud)).
- Utama, Saly Tiara. 2013. Implementasi Sistem Penerimaan Siswa Baru *On Line* Pada SMP Negeri 53 Palembang. Skripsi. Universitas Bina Darma Palembang.
- Undang –Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru Dan Dosen
- Van Meter, D.S and C.E Van Horn, 1978. *The Policy Implementation Process, A conceptual Frame work Administration and society*.
- World Bank. 1998. *Education in Indonesia: from crisis to recovery*. Washinton, D.C. Education Sector Unit, East Asia and Pacific Regional Office.
- Wahab, Rochmat, 2004. "Arah Kebijakan Dan Strategi Pendidikan Dasar, Menengah, dan Tinggi di Indonesia. Makalah disampaikan dalam sarasehan

- Hizbut Tahrir Indonesia: Membangun Generasi Cerdas, Generasi Peduli Bangsa”, Makalah disampaikan pada tanggal 25 Juli 2004 di Balai Besar Diklat Kesejahteraan Sosial, Yogyakarta.
- Wahab, Rochmat, 2003, “Mencermati RUU SPN dikaitkan dengan Masa Depan Bangsa”, (paper), Yogyakarta:
- Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik Proses dan Analisis*. Intermedia Jakarta.
- Winarno, B, 2007. *Teori dan proses Kebijakan Publik*. Media Pressindo: Yogyakarta.
- Yin, Robert K. 1994. *Case Study Research: Design and Method*. Sage Publication: Thousand Oaks.
- Zuhdi, Muhammad. 2012. “Pendidikan di Era Otonomi Daerah”. Makalah disampaikan pada Pertemuan Nasional Jaringan Demokrasi Antar-Kampus yang diselenggarakan Pusat Studi Islam dan Kenegaraan Indonesia (PSIK-Indonesia), Bogor, 25 April.

UB PRESS

# Daftar Nama Istilah dan Singkatan Dalam Ilmu Administrasi Publik

## A

**ABT** : Anggaran Biaya Tambahan

**APM** : Angka Partisipasi Murni

**APK** : Angka Partisipasi Kasar

**APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara)**: Suatu daftar yang berisikan perincian sumber-sumber pendapatan negara dan jenis-jenis pengeluaran Negara dalam jangka waktu 1(satu) tahun (1 januari sampai 31 Desember) yang ditetapkan dengan Undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

**Asia Tenggara**: Wilayah yang terletak di bagian tenggara dari Benua Asia, Yang sekarang dikenal dengan nama ASEAN.

**Amerika serikat** : Negara Adidaya yang terletak di benua Amerika.

**Asta Gatra** : Wawasan nusantara, yang meliputi letak geografis, sumber daya alam dan tingkat kemampuan penduduk.

**Aceh** : Salah satu Provinsi di indonesia, yang berada di pulau sumatera.

**Accountable Government** : Pemerintahan yang bertanggungjawab.

**Administrasi** : Suatu daya upaya manusia yang kooperatif, yang memiliki tingkat rasionalitas tinggi.

**Agent of Change**: Istilah untuk para pembaharu dalam bidang organisasi atau pemerintahan.

**Art**: Seni

**Ali Sastro Amidjoyo**: Mantan perdana Menteri Indonesia pada masa orde lama.

**APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah)**: Dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 januari sampai dengan tanggal 31 desember.

**Al-Quran**: Kitab suci Agama Islam

**Afrika**: Salah satu nama benua di dunia

**Adaptive Function**: Salah satu fungsi pembangunan, yang berhubungan dengan unit organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang tertentu.

**Azwar Abubakar**: Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara pada masa presiden SBY.

**Auditif** : Menilai dan menerima segala persoalan dari sudut pandang informasi langsung.

**Almamater** : Jas perguruan tinggi yang menjadi simbol suatu universitas.

**Amandemen**: Istilah yang di gunakan dalam rangka perubahan suatu ketentuan

atau aturan perundang-undangan.

**Arbitrasi:** Praktek untuk memperoleh keuntungan dari perbedaan harga yang terjadi antara dua pasar keuangan atau mendapatkan keuntungan tanpa resiko.

**Abdul Wahab Solichin:** Nama penulis dan salah satu guru besar di Universitas Brawijaya.

**Adam Smith:** Bapak ekonomi Dunia.

## B

**BAAK :** Biro Administrasi Akademik dan ke Mahasiswaan.

**Budaya Organisasi:** Semua perkembangan perilaku orang dalam organisasi akan memberikan dampak tersendiri bagi organisasi yang bersangkutan, perilaku yang timbul tersebut akan membentuk satu nilai atau norma yang sama-sama diyakini dan dipegang oleh orang-orang yang tergabung dalam organisasi tersebut.

**BL :** Bina Lingkungan

**BANSOS :** Bantuan Sosial

**BOMM :** Bantuan Operasional Manajemen Mutu

**BSNP :** Badan Standar Nasional Pendidikan

**BOS :** Bantuan Operasional Sekolah

**BSM :** Bantuan Siswa Miskin

**BPS :** Badan Pusat Statistik

**BSP :** Biaya Satuan pendidikan

**BSN :** Badan Standar Nasional

**BK :** Bimbingan Konseling

**BAU :** Biro Administrasi Umum.

**BLU :** Badan Layanan Umum.

**Bapeda (Badan Perencanaan Daerah):** badan perencanaan pembangunan yang ada pada tingkat Daerah.

**Boediono:** Wakil Presiden Republik Indonesia tahun 2009-2014.

**Birokrasi:** Salah satu bentuk dari Organisasi, yang di angkat atas dasar keunggulan teknis, dimana organisasi tersebut memerlukan koordinasi yang ketat, karena melibatkan begitu banyak orang dengan keahlian-keahlian yang sangat bercorak ragam.

**BUMN (Badan Usaha Milik Negara):** Sektor usaha milik negara yang menjadi salah satu pendapatan resmi Negara.

**BUMD (badan usaha milik daerah):** Salah satu ssektor usaha milik daerah yang menjadi sumber pendapatan resmi dari pemerintah daerah.

**BLK (balai latihan kerja):** Sebuah lembaga pendidikan dan pelatihan yang di peruntukan bagi tenaga trampil dan siap kerja.

**BBNKB (bea balik nama kendaraan bermotor):** Suatu aturan administrative yang di wajibkan kepada setiap pemilik sah kendaraan bermotor.

**Best Value:** Nilai terbaik dari sebuah pelayanan kepada nasyrakat.

**Balitbang (Badan penelitian dan Pengembangan):** lembaga yang bertugas dan bertanggungjawab terhadap pengembangan dan pembangunan dalam bentuk penelitian di Indonesia.

## C

**Centralisasi:** Sistem pemerintahan yang bergantung pada pemerintahan pusat.

**Citi Zen:** Warga masyarakat dalam sebuah negara

**Civil Society:** Masyarakat Sipil  
**Centered Public Administrator:** Sarana bagi pemerintahan yang demokratis untuk menyelenggarakan kekuasaannya berdasarkan kedaulatan rakyat.

**Core public service:** Penyediaan pelayanan dasar yang di berikan kepada warga masyarakat.

**Clean Government:** Pemerintahan yang bersih

**Customer Driven:** Mengendalikan pasar.

**Corruption Perception Index ( CPI ):** Suatu wadah yang menganalisa tingkat perilaku koruptif setiap lembaga di Indonesia yang di kendalikan oleh lembaga yang bernama *Transparency international Indonesia*.

## D

**DAII :** Disability Action in Islington.

**Dewan Pendidikan:** Lembaga mandiri yang beranggotakan berbagai unsur masyarakat yang peduli pendidikan.

**DPD :** Dewan Pimpinan daerah.

**DPP ITMI :** Dewan pengurus Pusat Ikatan Tunanetra Muslim Indonesia.

**Disintegrasi:** Terjadinya perpecahan dalam suatu organisasi atau negara karena adanya ketidakpercayaan terhadap salah satu pihak.

**Difabel :** Kelompok masyarakat yang memiliki kebutuhan khusus dalam menjalani aktivitas sehari-hari.

**Disabilitas :** Sebutan akademis bagi para kaum difabel.

**Desentralisasi:** Pemberian wewenang penyelenggaraan

pemerintahan oleh pusat kepada daerah.

**Dirjen (direktorat Jenderal):** Suatu lembaga yang berada di bawah kementerian negara Indonesia.

**Demokratis:** Segala tindakan yang senantiasa didasarkan atas persetujuan dari orang-orang dalam negara yang bersangkutan atau warga negaranya. Persetujuan orang-orang tersebut merupakan prinsip dasar dalam mengukur kekuatan legitimasi pemerintahan.

**DPR (Dewan Perwakilan Rakyat):** Wakil rakyat yang dipilih secara langsung dan bertugas untuk mengawasi kinerja dan program yang dijalani oleh pemerintah pusat.

**DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah):** Wakil Rakyat di tingkat daerah, yang di pilih secara langsung dan bertugas mengawasi kinerja program pemerintah di daerah.

**David Osborne:** Penulis buku *Reinventing Government*, berasal dari amerika Serikat.

**Dekonsentrasi:** Pengalihan beberapa kewenangan atau tanggungjawab administrasi di dalam suatu kementerian atau jawatan.

**DAU (Dana alokasi Umum):** Alokasi dana yang diberikan kepada daerah atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar.

**DAK (Dana alokasi Khusus):** Alokasi dana yang diberikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah.

**Dana Reboisasi:** Dana penghijauan yang berasal dari APBN dan di

berikan kepada daerah sebesar 40%. Penghijauan Merupakan program prioritas nasional pemerintah Indonesia.

**DIPA (daftar isian pelaksanaan anggaran):** Suatu ketetapan yang telah ditentukan besar dan jumlahnya oleh pemerintah pusat dengan mempertimbangkan rasionalitas penggunaan anggaran negara.

**Denhardt:** Penulis buku *New Public Service*.

## E

**Ekonomi:** Suatu aktivitas yang dilakukan oleh lebih dari dua orang untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

**Elit:** Kalangan atas dalam status ekonomi dan martabat seseorang.

**Etika:** Tata cara dan perilaku seseorang dalam berperilaku.

**Eksekutif:** Istilah lain dari pelaksana kebijakan di pusat dan daerah.

**Excellent service:** Pelayanan prima/Maksimal yang diberikan oleh aparatur untuk Masyarakat.

**Ekonomi Syari'ah:** Sistem ekonomi di dalam negara Islam.

**Empower:** Sumber Daya yang dimiliki.

**Entitas:** Lembaga

## F

**FNAD :** Front Nasional Anti Diskriminasi.

**Finansial:** Kondisi keuangan

**Fasilitator:** Pendamping dalam pelaksanaan program pemerintah.

**Filipina:** Sebuah Negara yang diakui oleh PBB dan merupakan bangsa yang memiliki kedaulatan atas wilayahnya.

**Fiscal reform:** Reformasi Fisikal

**Founding Fathers:** Pendiri Bangsa / penemu suatu formula baru.

## G

**Geografi:** Kondisi wilayah

**Governance:** Pemerintahan. Governance meleburkan perbedaan antara "pemerintah dan yang diperintah" yang dalam penyelenggaraannya merupakan sinergi antar 3 aktor/ pilar utama yaitu pemerintah, dunia usaha dan masyarakat.

**Good Governance:** Sistem pemerintahan yang baik.

**Gratifikasi:** Pemberian hadiah dari atasan atau orang lain.

**GDS (Governance and Decentralization Survey):** Merupakan hasil penelitian dan penilaian dari bank Dunia terhadap kualitas pelayanan Publik.

**Grand Strategy:** Perencanaan yang besar dan matang untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

## H

**HKI :** Helen Keller International

**HAM :** Hak Asasi manusia

**Homogen:** Memiliki kesamaan.

**Habibie:** Presiden Republik Indonesia yang ke 3.

**Hegemoni:** Merata dan mempengaruhi banyak unsur.

Harmonis: Suatu keadaan yang dikatakan membawa kedamaian, ketenangan dan kebahagiaan.

Health: Sehat

## I

**IDEA** : Institute For Democracy and Electoral Assistance.

**IQ** : Intelligence Quotient

**Implementasi Kebijakan:**  
Merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah untuk mencapai tujuan yang di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan.

**Implementasi:** Penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat, itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

**International** : Komunitas dunia

**Interpretasi** : Penilaian terhadap suatu keadaan.

**Implikasi** : Dampak terhadap suatu tindakan

**Implementasi** : Pelaksanaan suatu rencana yang telah di persiapkan pada masa lalu untuk kepentingan hari ini dan masa depan.

**Instansi:** Kantor yang di tujukan sebagai pusat pelayanan masyarakat.

**Indonesia:** Sebuah negara yang telah di akui PBB, sebagai bangsa yang berdaulat.

**Idiology:** Dasar pemikiran

**Intelejen:** Lembaga negara yang bertugas untuk menjaga keutuhan NKRI dari segala ancaman yang akan datang.

**Intervensi:** Pengaruh yang di berikan oleh satu orang atau kelompok kepada orang lain atau kelompok lain.

**IPK (indeks pembangunan manusia):** Tingkat pembangunan yang dicapai oleh suatu negara dalam kurun waktu tertentu, yang di jadikan bukti turun atau naiknya keadaan suatu bangsa.

**Industri:** Sektor usaha, sebagai salah satu sarana memperoleh keuntungan.

**Internasional:** Gabungan dari berbagai bangsa, yang berupa opini, kesepakatan dan perjanjian.

**Integrasi:** Menyatu padu.

**Identifikasi:** Tahapan pembuktian.

**Illegal payment:** Pembayaran yang tidak sah.

**Inkonstitusional:** Tidak berdasarkan pada konstitusi yang ada.

**IPTEK (Ilmu Pengetahuan dan teknologi):** Istilah yang digunakan pada bidang pendidikan yang harus di kuasai oleh peserta didik, sebagai bekal masa depan yang gemilang.

**Inovasi:** Gagasan atau ide baru yang di harapkan mampu untuk membawa perubahan.

**Inggris:** Salah satu negara adidaya di benua Eropa.

## J

- Jakarta:** Nama ibu kota Negara Indonesia.
- Jawa:** Salah satu pulau besar yang tersebar di antara sekitar 17.000 pulau di negara Indonesia.
- Jawa Barat:** Salah satu provinsi di bagian barat pulau Jawa.
- Jerman:** Salah satu negara Adidaya di benua eropa.
- Jepang:** Negara maju di wilayah benua Asia. Biasa di kenal dengan negara matahari terbit.

## K

- Komnasham :** Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.
- Kadis :** Kepala Dinas
- Kabid Dikmenum :** Kepala Bidang Pendidikan Menengah
- Kabid Dikdas :** Kepala Bidang Pendidikan Dasar
- KJM :** Kelebihan Jam Mengajar
- KKKS :** Kelompok Kerja Kepala Sekolah
- KKG :** Kelompok Kerja Guru
- Kabinet Indonesia Bersatu:** Kabinet pembangunan pada masa presiden Soesilo Bambang Yudoyono (SBY).
- Kinerja:** Penilaian pelaksanaan pekerjaan.
- Kabupaten:** Wilayah penyelenggara pemerintahan tingkat 2 (dua) yang dipimpin oleh seorang Bupati.
- KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme):** Suatu tindakan yang tidak bermoral dan merugikan orang banyak.
- KTP (kartu tanda penduduk):** Surat tanda pengakuan dari pemerintah sebagai warga negara.
- Kaum Difabel :** Kelompok masyarakat yang berkebutuhan khusus
- Kampus Inklusif :** Universitas yang menerapkan sistem khusus untuk para Penyandang Disabilitas.
- Kelas Inklusif :** Ruang belajar yang sengaja dirancang untuk para Penyandang Disabilitas.
- Kolusi:** Persekongkolan antara dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan tertentu.
- Key Performance Indikator:** Kreteria penilaian kinerja dalam pemerintahan.
- Konvensi Hukum Laut:** Aturan batas Luas wilayah sebuah negara di laut luas.
- Kecamatan:** Wilayah resmi yang di atur dalam peraturan baku dan mengikat.
- Kelurahan:** Wilayah resmi dari pemerintah, yang memiliki aturan baku.
- Korupsi:** Suatu tindakan yang tidak bermoral dan merugikan kepentingan orang banyak.
- Kementerian PAN:** Sebuah lembaga yang membantu presiden dalam menangani urusan pegawai negeri dan aturannya yang mengikat di dalamnya.
- Kolonial:** Istilah yang di berikan untuk kelompok penjajah dari eropa.
- Kompas:** Surat kabar swasta di Indonesia.
- Kapitalisme:** Sistem Ekonomi yang lebih mengedepankan pemilik modal besar.
- Kepemimpinan:** Istilah yang dipakai untuk menunjukkan posisi seseorang dalm suatu organisasi atau lembaga resmi.

## L

- LKP3** : Laboratorium Kebijakan Publik dan Perencanaan Pembangunan.
- LSM** : Lembaga Swadaya Masyarakat.
- Leadership**: Kepemimpinan/Cara memimpin.
- Legislatif**: Istilah lain dari Dewan Perwakilan Rakyat.
- Legasi**: Pengakuan
- Lear Habit**: Kebiasaan
- Local Democracy**: Demokrasi di tingkat Daerah.
- LSM (Lembaga Swadaya masyarakat)**: Kelompok masyarakat yang terorganisir secara rapi dan merupakan mitra pembangunan dari pemerintah.
- Local Strongment**: Orang kuat dan memiliki pengaruh dari daerah.
- Liberalisme**: Suatu faham yang mendukung kebebasan dari setiap individu dalam mengeluarkan pendapat dan kreatifitasnya, tanpa di ikuti dengan sanksi yang tegas.
- LAN (Lembaga administrasi negara)**: Lembaga yang berhubungan dengan Masalah administrasi di Indonesia.
- Local Finance**: Kemampuan keuangan daerah.
- LAKIP (laporan akuntabilitas entitas pemerintah)**: Merupakan tahapan evaluasi dari kinerja program pemerintah.
- LPPD**: Laporan atas penyelenggaraan pemerintah daerah selama 1 (satu) tahun anggaran berdasarkan rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) yang disampaikan oleh kepala Daerah kepada DPRD.

## M

- Money Oriented**: Mengutamakan Modal/Uang.
- MTs** : Madrasah Tsanawiah
- MA** : Madrasah Aliyah
- MGMP** : Musyawarah Guru Mata Pelajaran
- MKKS** : Musyawarah Kerja Kepala Sekolah
- Menteri**: Pembantu presiden dan di angkat oleh presiden dalam menyelesaikan masalah tertentu.
- Maritim**: Wilayah kepulauan.
- MPR (majelis perwakilan rakyat)**: Lembaga tertinggi negara Berdasarkan UUD 1945.
- Mahkamah Agung**: Lembaga tinggi negara yang bertugas menyelesaikan pertikaian secara hukum dara warga dan pemerintah.
- Max Weber**: Penulis dan Ilmuwan dari Jerman
- Masyarakat madani**: Suatu keadaan dimana setiap orang memperoleh kesejahteraan dengan kemandirian yang masing-masing dari mereka miliki.
- Maladministrasi**: Upaya penyalahgunaan hak dan wewenang dalam pelaksanaan tugas pemerintahan.
- Multi Dimensi**: Lintas Wilayah kerja
- Malaysia**: Sebuah negara bekas jajahan dari Inggris, yang di akui oleh PBB dan memiliki kedaulatan.
- Monocratique**: Sistem pemerintahan yang lebih menkankan kepada aspek Efisiensi dan kapasitas kontrol pusat terhadap daerah. Dimulai pada masa presiden soekarno

dan di lanjutkan oleh presiden Soeharto.

**Market oriented government:**

Pemerintahan yang berorientasi pada sistem pasar.

**Market Driven Growth:** Mengatur atau mengendalikan tingkat pertumbuhan pasar.

**Margareth Thatcher:** Perdana Menteri Inggris/ Ilmuan administrasi.

**Money Follow Function:** Pembagian sumber keuangan dan atau Uang berdasarkan Fungsinya.

**MAPATDA (manual pendapatan daerah):** Suatu sistem procedural manual yang diterapkan oleh pemerintah kabupaten Pemalang dalam mengelola pajak daerah.

## N

**NGO :** Non-Governmental Organization.

**NPO :** Non-Profit Organization.

**Negara:** Istilah lain dari wilayah kekuasaan resmi.

**Nasional:** Istilah lain dari persatuan dan kesatuan.

**NAD (nangroe Aceh Darusalam):** Salah satu Provinsi di Indonesia yang terletak di pulau Sumatera.

**Nabi:** Istilah nama yang di gunakan oleh agama islam dalam menyebut hamba tuhan yang di muliakan.

**Nasionalisme:** Semangat persatuan dan kesatuan bangsa indonesia dalam membangun tanah airnya.

**NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia):** Kedaulatan yang di miliki oleh bangsa Indonesia.

**Nepotisme:** Praktek penyalahgunaan wewenang dengan merekrut

anggota keluarga sebagai pejabat dalam lingkungan pemerintahan.

**New Public Management:** Sistem manajemen pemerintah yang baru.

**Negosiasi:** Upaya yang di tempuh dalam menyelesaikan pertikaian.

**New Public Service:** Sistem pelayanan yang di gunakan, dengan paradigma baru.

## O

**ODA :** Official Development Assistance.

**Otonomi Daerah:** Hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

**Organizaton Development:** Sebuah Organisasi Pembangunan.

**Organisasi Lokal:** Perkumpulan masyarakat di tingkat lokal yang bertujuan untuk menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat bawah.

**One Stop Service:** Pelayanan satu Pintu, cepat dan mudah yang di berikan untuk Masyarakat.

**Orde Baru:** istilah yang diperkenalkan oleh kelompok-kelompok anti soekarno setelah kudeta 1965 untuk merujuk kepada era pasca-soekarno.

**Obligasi daerah:** Surat utang Daerah

**Open free Sugestion:** Membuka saran dan kritik yang membangun.

**Objek :** Tujuan yang di diharapkan

**Opini-opini** : Pandangan massa terhadap satu obyek.

## **P**

**PERTUNI** : Persatuan Tunanetra Indonesia.

**PPDB** Sistem on line: Sistem Penerimaan Peserta Didik Baru dengan proses entri memakai sistem database, seleksi otomatis oleh komputer, hasil seleksi otomatis online internet dan Short Message Service (SMS) setiap waktu atau Sistem Online.

**PK-BLU** : Pengelolaan Keuangan Badan layanan Umum.

**PJM** : Pusat Jaminan Mutu

**PKKSS** : Pusat kajian kerjasama Selatan-selatan.

**PPCI** : Persatuan Penyandang Cacat Indonesia.

**PR I** : Pembantu Rektor Satu

**Primodialisme**: Suatu faham yang masih menganggap strata sosial itu memiliki kedudukan yang mulia di dalam suatu wilayah. Di Indonesia praktek tersebut masih berlaku, seperti pengakuan seorang keturunan raja atau penguasa wilayah.

**Public Service**: Pelayanan Masyarakat yang di berikan oleh pemerintah.

**PNS (Pegawai negeri Sipil)**: Status kepegawaian yang telah di akui dan mendapatkan gaji tetap dari pemerintah.

**Pemerintah**: Penyelenggara urusan kenegaraan yang memiliki wewenang dan kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945.

**Presiden Soesilo Bambang Yudoyono**: Penguasa di

Negara Republik Indonesia pada periode 2004-2014.

**Pancasila**: Ideologi yang di pakai di Indonesia.

**Profesional**: Gelar tertinggi yang di berikan kepada pegawai yang mengikuti aturan main dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab.

**Procedural**: Aturan main yang harus di lalui dalam memperoleh pelayanan prima.

**Perdana Menteri**: Pimpinan tertinggi dalam menjalankan kehidupan pemerintahan negara.

**Pilpres (Pemilihan Presiden)**: Agenda rutin di Indonesia, dalam rangka memilih kepala negara.

**PAD (Pendapatan Asli Daerah)**:

Pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil kekayaan alam yang dipasarkan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

**Pilkada (pemilihan kepala daerah)**: Sebuah agenda besar republik Indonesia yang bertujuan untuk memilih kepala daerah. Agenda besar ini dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun dalam sekali.

**Provinsi**: Penyelenggara pemerintahan tingkat 1 (satu) yang di pimpin oleh seorang Gubernur.

**Pendekatan SMART (Pendekatan Spesifik,measureable,Attainable,Realistic and time and bone)**: sistem penilaian kinerja para pemangku jabatan di pemerintahan.

**Politik**: Suatu aktivitas atau interaksi antara dua orang atau lebih untuk menghasilkan suatu

tujuan tertentu dengan jalan yang telah di rencanakan.

**Polri (Polisi republik Indonesia):** Aparat Kemanan di indonesia yang memiliki tugas dan jabatan yang telah diatur.

**Patologi:** Istilah yang digunakan dalam ilmu administrasi untuk menunjukan permasalahan dalam bidang administrasi negara.

**Parlemerter:** Sistem pemerintahan yang mewakili.

**Permesta:** Kelompok Pemberontak di daerah.

**Private Sektor:** Sektor swasta dan di kelola oleh pengusaha.

**Public Choice:** Pilihan masyarakat dalam memperoleh pelayanan yang layak.

**Problem Solving:** Pemecahan masalah.

**Public Good:** Kebutuhan masyarakat yang menjadi prioritas dan harus tersedia.

**Peter Plastrik:** Seorang Ilmuwan Administrasi.

**Post weberian:** Kelompok dari Max Weber.

**Privatilisasi:** Upaya untuk menasionalisasikan setiap sektor usaha yang berpengaruh pada suatu negara untuk dikelola oleh pemerintah.

**Philipus M Hadjon:** Penulis dan dosen universitas Airlangga.

**Presiden Megawati:** Presiden Republik Indonesia tahun 2001-2004

**Paradigmatik:** Sudut pandang

**Pemalang:** nama salah satu kabupaten di daerah jawa tengah.

**PAN & RB (pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi):** salah

satu nama Kementerian di Indonesia.

**Persepsi :** anggapan seseorang terhadap suatu permasalahan.

**Partner Stage :** rekan kerjasama dalam satu bidang tertentu.

**Prangkat Negara :** Penyelenggara tugas negara

**Psikologis :** Istilah kejiwaan yang sering di gunakan dalam dunia medis.

**Penyelenggara Negara :** Oknum yang terlibat secara terstruktur dalam melaksanakan tugas negara sesuai dengan ketentuan UU.

**PLSD :** Pusat Latihan dan studi Disabilitas, merupakan wadah tempat mengembangkan dan menjaga aksesibilitas para penyandang disabilitas di Indonesia.

## R

**RSBI :** Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional

**RAPBS :** Rencana Anggaran Penerimaan dan Belanja Sekolah

**Rombel :** Rombongan Belajar

**RPP :** Rencana Pelaksanaan Pembelajaran

**RKB :** Ruang Kelas Baru

**Recalling :** Sebuah istilah yang kerap digunakan dalam psikologi untuk menjelaskan proses mengingat yang dikerjakan otak manusia

**Relevan :** Suatu ketentuan yang bisa di terima oleh semua pihak.

**Relatif :** Tolok ukur atas suatu dampak atas tindakan yang tidak membawa kerugian yang sangat besar.

**Reiventing Government:** Penataan kembali sistem birokrasi, yang di rasakan terdapat kesalahan.

**Revolusi:** Perubahan sosial dan kebudayaan yang berlangsung secara cepat dan menyangkut dasar atau pokok-pokok kehidupan masyarakat. Di dalam revolusi, perubahan yang terjadi dapat direncanakan atau tanpa direncanakan terlebih dahulu dan dapat dijalankan tanpa kekerasan atau melalui kekerasan

**Restrukturisasi/Downsizing atau Delayering:** Upaya penyegaran struktur birokrasi menjadi seperti apa yang di inginkan.

**Rasional:** Cara pandang yang mengedepankan pertimbangan dan kenyataan yang sedang terjadi di lapangan.

**Romawi:** suatu dinasti kerajaan besar yang ada di wilayah negara italia.

**Regulasi:** Aturan / ketentuan yang berlaku.

**Retrolling Kabinet:** Pergantian pejabat yang dinilai kurang loyal pada masa Presiden Soekarno.

**Revitalisasi:** Pembaharuan sistem dalam pemerintahan.

**Raja-Raja kecil:** Istilah yang digunakan untuk menggambarkan situasi dan kondisi daerah pada masa otonomi daerah.

**Retribusi Daerah:** Pajak yang di tarik oleh pemerintah daerah dari para pengusaha atau pedagang di sekitar daerah tersebut.

**Revenue Administration:** Perbaikan Administrasi penerimaan pajak Daerah.

**Research:** Penelitian.

**Rahmatan Lil'alamin:** Islam merupakan rahmat bagi seluruh makhluk.

**Resistances:** Hambatan dalam pelaksanaan program.

**Risk Management:** Komponen dalam manajemen dimana manajer di kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah di tuntutan memiliki kapasitas untuk mengatur kegiatan yang tidak biasa atau yang tidak di inginkan.

**Resources and Reward:** Sumberdaya dan penghargaan.

**RPJP (rencana pembangunan jangka panjang):** Rencana pembangunan daerah untuk jangka waktu 20 (dua Puluh) tahun yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu kepada RPJP Nasional.

**RPJM (Rencana pembangunan jangka Menengah):** Rencana pembangunan di daerah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang memuat visi, misi, dan program kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP Daerah dengan memperhatikan RPJM Nasional.

## S

**SDM :** Sumber Daya Manusia

**SK :** Surat keputusan

**SD :** Sekolah Dasar

**SMP :** Sekolah Menengah Pertama

**SMA :** Sekolah Menengah Atas

**SMK :** Sekolah Menengah Kejuruan

**SIMDA :** Sistem Informasi

Manajemen Keuangan Daerah

**SNP :** Standar Nasional Pendidikan

**Sisdiknas** : Sistem Pendidikan Nasional

**SLTP** : Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama

**SLTA** : Sekolah Lanjutan Tingkat Atas

**SMU** : Sekolah Menengah Umum

**SNP** : Standar Nasional Pendidikan

**SDLB** : Sekolah Dasar Luar Biasa

**SMPLB** : Sekolah Menengah Pertama Luar Biasa

**SMALB** : Sekolah Menengah Atas Luar Biasa

**SBI** : Sekolah Bertaraf Internasional

**SSN** : Sekolah Standar Nasional atau

**SSI** : Sekolah Standar Internasional

**SNMPTN** : Seleksi Nasional Masuk perguruan Tinggi Negeri.

**SPI** : Satuan pengendali Internasional.

**SPMK** : Seleksi Penerimaan Minat dan Kemampuan.

**SPP** : Sumbangan Pembinaan Pendidikan.

**SPKD** : Seleksi Program Kemitraan Daerah.

**SPKIns** : Seleksi Program kemitraan Instansi.

**SPKPD** : Seleksi program Khusus Penyandang disabilitas.

**Soengeng Sarjana Syndicate**: Lembaga independen penilai kinerja dari aparatur pemerintah.

**SARA**: Pembicaraan yang berhubungan dengan sesuatu yang sensitif, dan dapat memicu ketegangan antar agama atau suku.

**Sparatisme**: Upaya pemisahan diri.

**Soeharto**: Presiden Indonesia yang ke 2 (Dua).

**Sustainable**: Sesuatu yang berkelanjutan, dan biasanya di kaitkan dengan pembangunan.

**SAKIP (Sistem akuntabilitas Kinerja Instansi**

**Pemerintah)**: Salah satu sarana penilaian kinerja dari instansi dan Individu oleh stakeholders.

**Sragen**: Nama salah satu Kabupaten di wilayah Jawa Tengah.

**SMART**: Pendekatan Spesifik, Measurable, Attainable, Realistic and time and bone.

**Singapura**: Sebuah Negara yang diakui oleh PBB dan memiliki kedaulatan serta terletak di wilayah Asia bagian tenggara.

**Siskam-Nas (Sistem Keamanan nasional)**: Standar sistem keamanan nasional negara Indonesia.

**Syari'ah Islam**: Ketentuan hukum dalam islam yang berdasarkan kepada Al-qur'an dan Al-hadist.

**Sektor Swasta**: Suatu lembaga yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan dalam bentuk usaha yang di kuasai oleh individu maupun kelompok masyarakat dari dalam negeri maupun luar negeri yang mendapat perlindungan dari pemerintah.

**Sensoris** : Kepekaan

**Shorth term memory** : Ingatan jangka pendek

**Spatial Relation** : Berhubungan secara menyeluruh.

**SDN** : Sekolah dasar negeri merupakan lembaga pendidikan usia 6-12 tahun.

**Stimulus** : Rangsangan terhadap suatu pencapaian tujuan.

**Struktur Kognitif** : Struktur kognitif merupakan mental framework yg dibangun seseorang dengan mengambil informasi dari lingkungan & menginterpretasikannya, mereorganisasikannya serta mentransformasikannya.

**Sektor Publik** : Menyangkut kepentingan masyarakat umum

**Sinkronisasi**: Memiliki kesamaan dan dapat di padukan.

**State-Centered Public**

**Administration**: Administrasi publik merupakan sarana bagi pemerintahan yang Demokratis untuk menyelenggarakan kekuasaan berdasarkan kedaulatan rakyat.

**Soekarno**: Presiden Republik Indonesia yang pertama. Biasa di kenal dengan gelar sang proklamator.

**Spanyol**: Salah satu negara di Eropa. Memiliki kedaulatan dan di akui oleh PBB.

**Skularisme**: Keberagaman budaya, etnis , pemikiran dan keyakinan.

**Sunda**: Salah satu nama suku yang berada di daerah jawa barat.

**Society-Centered Public**

**Administration**: Administrasi publik merupakan sarana bagi pemerintahan yang demokratis untuk menyelenggarakan kekuasaan berdasarkan kedaulatan rakyat.

**Sistem Khilafah**: Sistem pemerintahan yang di berlakukan pada masa khalifah.

**Sunnatullah**: Mengikuti tata cara rasullullah muhammad, SAW.

**SOP (Standar Operasional Prosedur)**: Standar pelayanan minimum yang telah di tetapkan sebagai tolak ukur pelaksanaan program.

**Self Assesment System**: Menghitung dan menetapkan sendiri pajak yang terhitung dan membayarnya sesuai dengan

ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan yang berlaku.

## T

**Thailand**: Sebuah bangsa yang berdaulat dan telah mendapatkan pengakuan dari PBB. Terletak di wilayah asia bagian tenggara.

**TNI (Tentara nasional Indonesia)**: Pasukan Keamanan Republik Indonesia.

**Tap MPR No XV**: Berisikan pokok-pokok reformasi pemerintah era Reformasi yang di tuntutan untuk melakukan penataan untuk mewujudkan pemerintah yang Demokratis dan bersih dari KKN.

**The Agent of Change**: Istilah pembahuruan yang digunakan dalam organisasi dan pemerintahan.

**Transfer** : Pemindahan obyek, dari satu situs ke situs yang lain.

**Timing and Political Will**: Penempatan waktu yang tepat dengan didukung oleh kebijakan yang di keluarkan oleh penguasa yang di dasari atas adanya kemauan politik yang baik.

**Tarif Progresif**: Penetapan biaya yang telah di sama ratakan, yang melihat dari standar kemampuan individu.

**The spiritual dimension of Indonesian Public**

**Administration**: Suatu persepektif administrasi publik di indonesia yang menjaga nilai kekuatan keagamaan sebagai landasan utama dalam menjalankan amanat dari rakyat.

**Transparan:** Suatu upaya yang dilakukan untuk memberikan keterbukaan informasi terkait keuangan dan pelaksanaan program resmi dari pemerintah.

**Tsunami:** Peristiwa besar yang berupa terjadinya gempa dan naiknya air laut.

**Transformasi:** Pemandangan dari suatu keadaan yang lama menjadi suatu keadaan yang baru.

**Tugas Pembantuan:** Penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

## U

**UUD (undang-undang dasar):** Landasan pembuatan hukum dan aturan dari negara Indonesia.

**UU (undang-undang):** Aturan yang dibuat sebagai landasan pelaksanaan tugas dan tanggungjawab di Indonesia.

**United Nations:** Persatuan dan kesatuan.

**UPT (Unit Pelayanan Terpadu):** Unit pelayanan cepat dan mudah.

**UPTSA (unit Pelayanan Terpadu Satu atap):** Unit pelayanan yang memberikan berbagai pelayanan pada satu tempat.

**Uang:** Alat pembayaran resmi yang di gunakan di seluruh dunia.

**UKS (unit kesejahteraan sosial):** Unit yang mengembangkan

kesejahteraan sosial Masyarakat yang terpadu.

## V

**Visi:** gambaran tujuan secara umum

**Variable:** jenis-jenis

**Vertikal:** peningkatan.

**Vis-a-Vis:** upaya-upaya penguatan posisi gerakan Aceh Merdeka dengan pemerintah Indonesia.

**Values:** pemberian nilai atas kinerja

## W

**Wakil Presiden:** Orang nomor dua di Indonesia dan setiap negara Republik yang bertugas membantu presiden dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala negara.

**Wali Kota:** Setingkat kepala daerah di daerah ibu kota atau kota madya.

**Wakil Rakyat:** Perwakilan dari rakyat yang menyuarakan aspirasi rakyat.

**Wilayah Kerja:** Wilayah pelaksanaan unit kegiatan.

**Warella:** Penulis dan guru besar di universitas Diponegoro.

**Walet:** Burung berwarna hitam yang kegunaannya untuk obat dan berbagai macam keperluan.

## Z

**ZEE (zona ekonomi exclusive):** Batas wilayah suatu negara yang di sepakati dengan undang-undang internasional.

**Zona integritas:** tempat kejujuran

# INDEKS

## A

Accountable Government, 233  
Administrasi, vii, 71, 103, 104, 106, 205,  
224, 225, 228, 229, 230, 231, 233,  
234, 242, 243, 245, 251  
akuntabilitas, 22, 30, 84, 85, 87, 101,  
103, 107, 110, 111, 112, 128, 181,  
187, 239, 244  
APBD, 11, 18, 19, 20, 21, 22, 29, 48, 117,  
133, 137, 138, 140, 142, 152, 178,  
187, 193, 195, 233  
APBN, 11, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 29, 48,  
117, 133, 137, 140, 152, 178, 193,  
217, 233, 235

## B

Balitbang, 139, 231, 234  
birokrasi, v, 2, 18, 21, 22, 25, 33, 54, 55,  
59, 61, 65, 68, 79, 80, 81, 82, 107, 108,  
109, 112, 116, 130, 132, 134, 135,  
137, 147, 149, 150, 156, 157, 158,  
159, 160, 161, 165, 169, 174, 183,  
208, 212, 213, 215, 217, 218, 219,  
220, 221, 242, 243

## D

DAK, 18, 30, 138, 206, 210, 217, 235  
DAU, 18, 138, 217, 235  
demokratis, 17, 43, 59, 60, 92, 104, 120,  
157, 160, 188, 189, 196, 235, 245  
Departemen, 15, 47, 139, 148, 224  
desentralisasi, 9, 10, 11, 12, 30, 31, 32,  
56, 83, 103, 105, 108, 116, 184, 185,  
199  
diskriminatif, 90, 92, 109, 144, 167, 189  
DPRD, 22, 24, 27, 28, 114, 133, 135, 144,  
157, 158, 170, 176, 188, 205, 218,  
219, 235, 239

## E

Eksekutif, 22, 41, 157  
Elit, 236  
Etika, 2, 108, 236

## F

fenomena, 2, 23, 130, 143, 158, 172, 177,  
210, 220

## G

geografis, 13, 65, 92, 233  
GOOD GOVERNANCE, 101

## H

hak, 11, 17, 22, 30, 32, 38, 39, 83, 87, 88,  
90, 102, 110, 111, 112, 114, 115, 134,  
187, 189, 239  
harmonis, 219

## I

Identifikasi, 59, 237  
Indonesia, iv, v, vii, viii, 1, 2, 3, 9, 10, 11,  
13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 23, 27, 28,  
30, 31, 33, 48, 54, 55, 81, 82, 83, 86,  
87, 90, 92, 93, 112, 130, 135, 144, 146,  
147, 154, 156, 164, 166, 167, 171,  
175, 183, 184, 188, 189, 199, 208,  
214, 215, 217, 218, 219, 220, 224,  
225, 226, 227, 228, 230, 231, 232,  
233, 234, 235, 236, 237, 238, 239,  
240, 241, 242, 244, 245, 246  
Inkonstitusional, 237  
Inovasi, 237  
Instansi, 34, 210, 237, 244  
Integrasi, 237  
Internasional, 2, 90, 189, 237, 242, 244  
Intervensi, 89, 237

IPTEK, 192, 237

## K

kabupaten, v, 12, 14, 19, 20, 27, 28, 130, 131, 136, 143, 153, 164, 165, 166, 184, 185, 188, 192, 195, 203, 204, 206, 208, 240, 242, 246  
kecamatan, 19, 27, 28, 173  
kelurahan, 27, 28, 33, 173, 206  
Kepemimpinan, 238, 239  
kinerja, 12, 13, 19, 42, 43, 53, 63, 64, 65, 66, 75, 78, 81, 84, 101, 105, 122, 140, 149, 159, 183, 186, 187, 200, 210, 211, 235, 238, 239, 241, 244, 246  
KKN, 109, 170, 238, 245  
Kolusi, 109, 112, 170, 238  
Kompas, 25, 223, 238  
komunikasi, v, 12, 21, 60, 61, 66, 67, 80, 88, 97, 108, 114, 127, 130, 131, 132, 133, 137, 157, 165, 184, 208, 212, 214, 215, 217, 218, 219, 220, 221

## L

legislatif, 63, 118, 149, 188  
literatur, 52

## M

mahasiswa, 47, 141

## N

nasional, viii, 9, 11, 13, 16, 20, 27, 29, 30, 31, 47, 48, 82, 83, 84, 92, 93, 95, 97, 113, 116, 117, 119, 139, 140, 144, 145, 146, 151, 155, 167, 168, 170, 171, 177, 178, 184, 185, 186, 188, 189, 190, 193, 194, 202, 203, 204, 236, 244, 245  
negara, vii, 1, 9, 11, 12, 13, 22, 23, 24, 28, 29, 30, 33, 36, 37, 39, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 55, 58, 59, 60, 69, 79, 80, 86, 91, 92, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 115, 116, 117, 124, 133, 144, 160, 167, 178, 188, 190, 192, 194, 195, 199, 200, 202, 220, 227, 233, 234, 235, 236,

237, 238, 239, 241, 242, 243, 244, 245, 246

Negosiasi, 240  
nepotisme, 23, 238  
New Public Service, 107, 240  
NKRI, 189, 237, 240  
nusantara, 30, 233

## O

Otonomi Daerah, 27, 224, 226, 230, 232, 240

## P

pahlawan, 123  
Pancasila, 92, 94, 241  
pemerintah, 1, 2, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 61, 79, 80, 83, 84, 87, 89, 92, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 134, 136, 137, 138, 139, 141, 143, 145, 147, 148, 152, 153, 154, 155, 157, 164, 165, 169, 171, 172, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 183, 184, 185, 188, 189, 190, 191, 192, 194, 195, 199, 200, 201, 202, 203, 205, 206, 208, 214, 221, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246  
PENDIDIKAN, 27, 51, 77, 101, 129, 183, 197, 231  
PNS, 25, 241  
Politik, 58, 226, 231, 241, 251  
Procedural, 241  
Profesional, 241  
Provinsi, 17, 19, 20, 24, 25, 27, 32, 47, 130, 133, 135, 145, 146, 148, 154, 169, 175, 185, 212, 233, 240, 241  
public service, 38, 112, 115, 235

## R

Rasional, 243  
reformasi, 27, 28, 102, 104, 107, 184, 242, 245  
Regulasi, 164, 243

Restrukturisasi, 243  
Revitalisasi, 224, 228, 243

## S

Sektor Swasta, 244  
SOP, 68, 159, 220, 245  
Sustainable, 244

## T

Transformasi, 246  
Transparan, 114, 144, 167, 246

## U

UPT, 246  
UUD, 9, 22, 27, 29, 94, 116, 117, 130,  
178, 188, 239, 246

## V

Variable, 65, 246  
Vertikal, 246  
Visi, 246

UB PRESS

**UB PRESS**

# BIOGRAFY PENULIS



Muhammad Ali, lahir di Mataram pada tanggal 06 Juni 1968. Anak dari H. Akhmad Ikhsan (Alm) dan ibu Hj. Siti Rahmah (Alm). Mempunyai seorang istri bernama Hj. Siti Husnah, S.Pd, dan empat orang anak yaitu Muhammad Aprian Jailani, Nurhandayani Hasanah, Aulia Rahmawati, dan Nisa Nazifatul Uswah yang lahir disaat Bapaknya menjalani Studi S3. Tinggal di Jln.

Banda Seraya Presak Barat Kelurahan Pagutan Kecamatan Mataram Kota Mataram Lombok Nusa Tenggara Barat.

Riwayat Pendidikan. Pendidikan yang dilalui SD Negeri 3 Pagutan Mataram lulus tahun 1980, SMP Negeri 2 Cakranegara Mataram, lulus tahun 1983, dan SMA Muhammadiyah Mataram lulus tahun 1986. Meraih gelar Sarjana (S1) Ilmu Pemerintahan di FISIPOL Universitas Muhammadiyah Mataram pada tahun 1991, kemudian melanjutkan pendidikan S2 Administrasi Negara FISIPOL UGM Yogyakarta dan lulus pada tahun 2000. Menempuh pendidikan Program Doktor Ilmu Administrasi, Minat Ilmu Administrasi Publik di Universitas Brawijaya Malang, lulus tahun 2015.

Pengalaman kerja sebagai dosen dimulai pada tahun 1992 sebagai Asisten Dosen pada jurusan Ilmu Pemerintahan Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIPOL Universitas Muhammadiyah Mataram. Tahun 1993 diangkat Sebagai Dosen Tetap yayasan Universitas Muhammadiyah Mataram, Selanjutnya menjadi Ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL Universitas Muhammadiyah Mataram Periode 2001-2004 dan 2004-2007. Juga pernah menjadi Sekretaris Senat Universitas periode 2008-2010, Ketua Lembaga Penjaminan Mutu Universitas Muhammadiyah Mataram Periode 2008-2010. Sejak 1 Maret 2015 sampai dengan sekarang menjabat Wakil Dekan 2 Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Mataram, beliau juga aktif di berbagai seminar dalam dan luar negeri. Aktivitas beliau semakin padat selaku akademisi, sebagai narasumber dan peneliti daerah aktif memberikan pencerahan kepada publik melalui Koran Lombok Post, Suara NTB, TVRI NTB dan TV9 serta RRI Mataram. Wakil Ketua II IAPA Wilayah Bali, NTB dan NTT. Serta aktif menulis diberbagai jurnal ilmiah, seperti jurnal Universitas Muhammadiyah Mataram, MAP UGM, opini publik pada Koran Lombok Post dan Lain-lain.

**UB PRESS**