

TRANSFER OF SECONDARY EDUCATION MANAGEMENT FUNCTIONS IN CENTRAL JAVA PROVINCE

Rosy Lambelanova

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Email: rossylambelanova@ipdn.ac.id

Abstract

The purpose of this study was to study and analyze the implementation of the transfer of management functions for secondary education in Central Java Province, using a descriptive analysis research design with a qualitative approach. The method of data collection is done by observation, open interviews and analyzing documents. The analytical tool in this research is the model of policy implementation proposed by (Smith, 1973), namely there are four important components in the policy implementation process: (1) ideal policy, (2) implementing organizations (3) target groups (4) environmental factors. The results showed that the transfer of the management function of secondary education in the Province of Central Java has not run as expected, this is because the Policy dimension is implemented as aspired (Idealized Policy) has not been fully implemented, especially the Scope sub-dimension, namely aspects funding for the implementation of education is still not fully submitted to the Province, the aspect of asset transfer is still constrained between the district / city government, the Provincial Government and the owner of the foundation, the range of control is quite wide because the geographical location of the province of Central Java is quite extensive with the number of districts / cities that are the largest is 35 (thirty-five) districts / cities.

Keywords: education affairs, implementation, quality of secondary education.

*Keywords: Education Affairs; Policy Implementation;
Quality of Secondary Education.*

PENDAHULUAN

Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 9 ayat (1) menyebutkan bahwa urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum., sedangkan ayat (3) berbunyi bahwa urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/ kota.

Adapun yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah urusan pemerintahan konkuren, dimana di dalam lampiran UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Undang-Undang tersebut, dicantumkan soal pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Salah satunya adalah pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan kabupaten/ kota, disebutkan



bahwa sub urusan manajemen pendidikan bagi daerah provinsi adalah pengelolaan pendidikan menengah, sedangkan pemerintah kabupaten/ kota hanya menangani atau mengelola pendidikan dasar yaitu tingkat Sekolah Dasar/ SD dan Sekolah Menengah Pertama.

Berkaitan dengan alih kewenangan ini, setidaknya ada tiga hal yang diserahkan kabupaten/kota kepada provinsi, diantaranya adalah masalah aset, Sumber Daya Manusia (SDM) serta keuangan. Hal ini sesuai dengan substansi urusan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta kabupaten/ kota yang tercantum dalam Lampiran UU RI No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, disebutkan bahwa substansi urusan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta kabupaten/ kota termasuk kewenangan dalam pengelolaan unsur manajemen (meliputi sarana prasarana, personil, bahan-bahan, dan metode kerja), dan kewenangan dalam penyelenggaraan fungsi manajemen (meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian, pengembangan, standarisasi dan pengelolaan informasi).

Tujuan pengalihan pengelolaan dari Dinas Pendidikan tingkat kabupaten/kota ke Dinas Pendidikan Provinsi sebenarnya adalah untuk peningkatan kualitas penyelenggaraan pendidikan, baik dalam hal peningkatan kompetensi pendidik, tenaga kependidikan, peserta didik, pengawas, maupun kualitas jenjang pendidikan menengah di tingkat provinsi. Hal ini sesuai dengan pendapat (Kurniadin, Didin ; Machali, 2012), bahwa pada satuan pendidikan, penguatan kapasitas pendidikan tercermin dari kemampuan satuan pendidikan dalam melaksanakan proses pembelajaran secara efektif untuk mencapai standar nasional pendidikan, oleh karena perlu ditingkatkan kemampuan kepala sekolah, pendidik dan tenaga kependidikan lainnya dalam memanfaatkan sumber daya pendidikan agar mendorong kegiatan belajar peserta didik secara optimal. Informasi kinerja satuan pendidikan pada masa yang akan datang diharapkan dapat diakses oleh keluarga peserta didik dan masyarakat secara luas.

Alih kelola pendidikan menengah ke provinsi memang memiliki sejumlah dampak positif. Pertama, regulasi tersebut membuat distribusi pengelolaan pendidikan nasional lebih fokus dan efisien dengan rincian pendidikan tinggi (Dikti) dikelola pemerintah pusat, pendidikan menengah (Dikmen) dikelola pemprov, dan pendidikan dasar (Dikdas) dikelola pemkab/pemkot. Kedua, menciptakan pemerataan mutu pendidikan. Selama ini, dalam satu provinsi umumnya hanya terdapat beberapa kabupaten atau kota yang mempunyai mutu dan prestasi di bidang pendidikan yang baik, dengan pelimpahan otoritas tersebut, pemerintah provinsi berhak merotasi dan memutasi guru serta kepala sekolah berprestasi di seluruh wilayah dalam rangka ekuivalensi.

Provinsi Jawa Tengah adalah salah satu provinsi di Indonesia yang mempunyai kewajiban melaksanakan amanat UU no 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah. Sebagaimana provinsi lainnya di Indonesia, pelaksanaan alih fungsi manajemen pendidikan tingkat menengah tersebut baru dilakukan pada tanggal 1 Januari 2017, yaitu pemerintah kabupaten/ kota menyerahkan otoritas manajemen



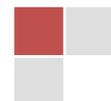
pendidikan tingkat menengah kepada pemerintah provinsi. Namun demikian pelaksanaan kebijakan ini menimbulkan berbagai fenomena permasalahan di beberapa kabupaten/ kota yang ada di Propinsi Jawa Tengah, diantaranya adalah sebagai berikut:

Bidang keuangan/ anggaran, menyebabkan Pemerintah Provinsi Jateng kewalahan dengan adanya pengalihan tersebut, hal ini seperti yang ditegaskan Komisi E DPRD Jateng Hasan Asy'ari ketika berkunjung ke Kudus beberapa waktu lalu, yang menyebutkan bahwa Pemerintah Provinsi Jawa Tengah mengalami ketidaksiapan mengenai anggaran, hal ini disebabkan karena pengalihan status tersebut dianggap terlalu mendadak sehingga pemerintah provinsi kurang siap dalam menindaklanjuti perintah undang-undang tersebut.

Selanjutnya dalam konstitusi, pemerintah menjamin hak untuk memperoleh pendidikan bagi setiap warga negara. Hal tersebut berusaha dipenuhi dengan kewajiban melakukan alokasi anggaran pendidikan yang mencapai minimal 20 persen pada APBN maupun APBD. Meskipun demikian, realitasnya masih banyak masyarakat yang belum terjamah pendidikan sampai di tingkat menengah. Oleh sebab itu, sejumlah pemkab/pemkot berinisiatif menyelenggarakan wajib belajar 12 tahun dengan cara memprodeokan/ menggratiskan pendidikan menengah. Dengan menggratiskan pendidikan di tingkat pendidikan menengah diharapkan, akses masyarakat terhadap pendidikan menengah akan naik, terutama untuk mereka yang memiliki kemampuan finansial rendah. Kebijakan tersebut adalah sebuah langkah maju dan sudah selayaknya dipertahankan.

Demikian pula pemberlakuan kebijakan ini juga berdampak terhadap kebijakan pemerintah daerah, yang selama ini menggratiskan pendidikan selama 12 (dua belas) tahun, yakni mulai tingkat sekolah dasar hingga sekolah menengah atas. Akibat alih fungsi pengelolaan ke provinsi tersebut, kini kebijakan pendidikan gratis untuk SMA dan SMK terpaksa harus berhenti, seperti halnya yang terjadi di Kudus. Salah satu yang memicu kontroversi adalah terancamnya nasib pendidikan menengah gratis. Sebelumnya, banyak kabupaten atau kota yang telah menerapkan kebijakan itu, seperti contoh di Kudus, Karanganyar dll. Namun, saat ini anggaran pada tingkat provinsi sudah tidak mungkin lagi mengakomodir semua biaya pendidikan gratis di kabupaten/ kota yang ada di Propinsi Jawa Tengah.

Akibatnya, kini SMA dan SMK juga mulai menarik iuran dari wali murid untuk per bulannya. Masing-masing sekolah besaran iurannya bervariasi, hingga ada yang mencapai Rp 150 ribu per bulan. Hal itu tergantung dari Bantuan Operasional Sekolah (BOS) serta kesepakatan antara pihak sekolah dan wali murid. Meski kebijakan untuk kembali menarik iuran Sumbangan Pembinaan Pendidikan (SPP) tersebut sah atau diperbolehkan secara aturan, namun, bagi sebagian orang tua, tentu hal ini menjadi beban tersendiri. Untuk meringankan beban orang tua, kini, pihak Dinas Pendidikan masih baru akan mengusulkan kepada pihak terkait, agar bantuan dari pemkab bisa turun. Selain itu, dengan adanya alih fungsi pengelolaan pendidikan ini, juga berdampak pada proses pengawasan dan monitoring sekolah. Sangat mungkin, dalam konteks ini, tidak akan maksimal. Sebab, personal dari pihak Dinas Pendidikan



Provinsi belum tentu mencukupi dan bisa mencangkup keseluruhan lembaga pendidikan menengah atas yang berada di seluruh kabupaten/ kota di Propinsi Jawa Tengah.

METODE

Penelitian ini menggunakan desain penelitian descriptive analisis dengan pendekatan kualitatif. Metode pengumpulan data dilakukan dengan cara observasi, wawancara terbuka dan menganalisis dokumen-dokumen. Adapun teknik analisis data dan interpretasi data berdasarkan pendapat (Marczyk, Geoffrey, 2005) yang mengemukakan *“In most types of research studies, the process of data analysis involves the following three steps: (1) preparing the data for analysis, (2) analyzing the data, and (3) interpreting the data (i.e., testing the research hypotheses and drawing valid inferences).*

HASIL PENELITIAN

Kebijakan Diimplementasikan sebagaimana yang Dicitakan

Merupakan Kebijakan formal yang terdiri dari pernyataan resmi, hukum, atau program resmi yang sedang dicoba dilaksanakan oleh pemerintah, atau singkatnya mengenai apa bentuk kebijakan tersebut. Kebijakan disini adalah kebijakan mengenai alih fungsi pengelolaan pendidikan tingkat menengah (SMA/ SMK) yang semula dilaksanakan oleh Kabupaten/ kota di provinsi Jawa Tengah, sekarang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah sesuai dengan Undang – Undang No 23 Tahun 2014 Pasal 9 ayat (1) menyebutkan bahwa urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum, sedangkan ayat (3) berbunyi bahwa urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/ kota. Ada tiga aspek dari program kebijakan, yaitu Intensitas dukungan (Intensity of support), sumber kebijakan (The source of the policy), ruang lingkup (Scope)

A. Intensitas dukungan (Intensity of support)

Intensitas dukungan yang dilakukan menunjukkan sejauh mana pemerintah berkomitmen untuk implementasi kebijakan tersebut. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah telah merintis pelaksanaan kebijakan alih fungsi tersebut sejak tahun 2016, dengan melakukan alih fungsi baik dari segi personil, pembiayaan maupun sarana prasarana, hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan penulis dengan Kasi Kelembagan, Sarana dan Prasarana bidang SMA Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah pada tanggal 25 Oktober 2018 sbb : “Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sudah mulai merintis melaksanakan alih fungsi pengelolaan pendidikan sejak tahun 2016, baik itu personilnya yang menjadi data base dalam pembiayaan , salah satunya adalah pembayaran honorarium kepada para GTT/ PTT (Guru Tidak Tetap/ Pegawai Tidak



Tetap), serta sarana prasarana dari pemerintah kabupaten/ kota ke Pemerintah provinsi Jawa Tengah”.

Begitu pula dengan payung hukum sudah dirintis melakukan pembuatan Perda sebagai pedoman dalam melaksanakan kegiatan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sejak dari tahun 2017 khususnya Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah dalam melaksanakan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah provinsi, hal ini sesuai dengan wawancara Kasi Kelembagaan, Sarana dan Prasarana bidang SMK pada tanggal 25 September 2018, sbb :

Pemerintah Provinsi sudah menindaklanjuti kewenangan yang diamanahkan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang penyerahan otoritas pengelolaan pendidikan tingkat menengah dengan segera melakukan penyusunan perda yang masih sedang berjalan, dibuat oleh pemerintah daerah dan DPRD Provinsi Jawa Tengah sejak dari tahun 2017 dengan melakukan sharing/ audiensi kepada beberapa pihak yang berkompeten, termasuk dengan melaksanakan studi banding ke pengelolaan pendidikan ke Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB).

Dalam rangka implementasi alih pengelolaan pendidikan tersebut Pemerintah Provinsi pun telah memberikan kompensasi kepada Pegawai Tidak Tetap/ Guru Tidak Tetap (PTT/GTT), yang semula dibiayai dari APBD masing-masing kabupaten/ kota di Provinsi Jawa Tengah menjadi dibiayai atau di bayar oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah berdasarkan data base awal ketika memasuki peralihan kewenangan dari kabupaten/ kota ke Provinsi Jawa tengah, hal ini sesuai dengan wawancara yang disampaikan oleh Kasi Kelembagaan, Sarana dan Prasarana SMA Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah, pada tanggal 26 September 2018, sbb :

Pegawai Tidak Tetap/ Guru Tidak Tetap yang semula dibayar atau dibiayai oleh pemerintah kabupaten/ kota, sekarang seteah alih fungsi pengelolaan pendidikan dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, walaupun pada awalnya belum semua tercover karena memerlukan proses dan disesuaikan dengan data base awal pada tahun 2016, tetapi progress ke depan akan dilaksanakan verifikasi disesuaikan denhan update data PTT/ GTT dari masing-masing kabupaten kota.

Usaha yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam mengcover kompensasi atau kesejahteraan pegawai tidak hanya diberikan kepada Pegawai Tidak Tetap/ Guru Tidak Tetap (PTT/GTT) saja, tapi juga dilakukan untuk seluruh pegawai / tenaga pendidik dan kependidikan yang diserahkan kewenangannya kepada Pemerintah Provinsi. Semua kebutuhan pengelolaan pendidikan direncanakan sudah terakomodir dengan target sebelum akhir tahun 2018 diusulkan ke dalam APBD Tahun 2019, serta telah dibuat rencana program-program pendidikan dalam lingkup tingkat menengah mencakup SMA, SMK dan SLB, program-program tersebut diatur dalam Permendagri No 16 Tahun 2016 yang melingkupi kode/ mata anggaran pendidikan tingkat menengah. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara penulis dengan Kasi



Kelembagaan, Sarana Prasarana bidang SMA Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah pada tanggal 25 September 2018, sbb :

Perencanaan kebutuhan pengelolaan pendidikan sudah dilakukan oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah dengan target pada akhir tahun 2018 semua kebutuhan diakomodir ke dalam APBD 2019, perencanaan tersebut mencakup pula program-program pendidikan dalam lingkup tingkat menengah terdiri dari SMA, SMK dan SLB yang diatur dalam Permendagri No 16 Tahun 2016 yang melingkupi kode/ mata anggaran pendidikan tingkat menengah.

Pemberian kompensasi/ kesejahteraan yang diberikan kepada tenaga pendidik dan kependidikan tingkat menengah tidak hanya diberikan kepada PTT/ GTT saja, tapi juga mengakomodir kompensasi/ kesejahteraan semua tenaga pendidik dan kependidikan yang merupakan ASN di lingkup Provinsi Jawa Tengah. Berdasarkan beberapa hal wawancara di atas terlihat bahwa Pemerintah Provinsi Jawa Tengah cukup baik memberikan respon dan dukungan dengan tetap melaksanakan proses pengalihan pengelolaan pendidikan tingkat menengah (SMA/ SMK) walaupun dengan berbagai keterbatasan yang ada. Hal ini sependapat dengan pendapat dari (Grindle, 1980) mengenai *Power and interest of actors involved* (kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat), yaitu bahwa dalam pelaksanaan suatu kebijakan harus terlibat, terintegrasi berbagai lembaga atau institusi yang terkait serta mempunyai rencana dan strategi yang tepat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Terkait dengan pelaksanaan alih fungsi pengelolaan pendidikan di Provinsi Jawa Tengah, *Power and interest of actors involved* (kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat) harus melibatkan peran dinas instansi yang berkompeten dan terkait dalam pengalihan pengelolaan pendidikan tingkat menengah terutama lembaga atau institusi perencana dan yang berkaitan dengan status kepegawaian dari tenaga pendidik dan kependidikan tingkat sekolah menengah di Provinsi Jawa Tengah, seperti BAPPEDA Provinsi Jawa Tengah dan Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Tengah serta BKD kabupaten/ kota seprovinsi Jawa Tengah.

B. Sumber Kebijakan (The source of the policy)

Sumber kebijakan. Apakah kebijakan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dan tuntutan di masyarakat atau dirumuskan dengan sedikit permintaan atau dukungan. Kebijakan alih fungsi pengelolaan pendidikan tingkat menengah yang dilaksanakan oleh Provinsi Jawa Tengah adalah amanah dari Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menginstruksikan bahwa pengelolaan pendidikan tingkat menengah yang semula dilakukan oleh pemerintah kabupaten/ kota di seluruh Indonesia, menjadi urusan yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi. Pelaksanaan kebijakan ini tidak terlepas pro dan kontra dari berbagai elemen yang ada di masyarakat baik aparat pemerintah di jajaran pemerintahan daerah maupun di jajaran pemerintahan provinsi, serta kalangan masyarakat khususnya orang tua murid yang memiliki putra putri yang duduk di



bangku sekolah menengah atas baik di tingkat SMA maupun SLB tingkat menengah.

Aparat pemerintah baik di tingkat Pemerintah Provinsi Jawa Tengah maupun pemerintah kabupaten/ kota yang ada di Provinsi Jawa Tengah pada prinsipnya mematuhi ketentuan yang harus dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku, yaitu amanat Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pelaksanaan pengalihan pengelolaan pendidikan tingkat menengah harus dilaksanakan oleh pemerintah tingkat provinsi. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan Sekretaris Dinas Pendidikan Kota Semarang pada tanggal 25 September 2018 sebagai berikut :

Kita dari jajaran aparat kewilayahan mendukung dan berusaha melaksanakan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, dan pelaksanaan ini sudah mulai dilakukan oleh pemerintah Provinsi Jawa Tengah dengan membentuk Unit Pelaksana Teknis Dinas/ UPTD Provinsi Jawa Tengah di beberapa kabupaten/ Kota yang ada di Provinsi Jawa Tengah, yaitu ada 6 (enam UPTD) yang tersebar di beberapa kabupaten/ kota, bahkan akan ditambah menjadi 13 (tiga belas) UPTD dalam rangka mempercepat dan mendekatkan pelayanan internal dari Dinas Pendidikan Provinsi kepada Dinas Pendidikan kabupaten/ kota yang tersebar di Provinsi Jawa Tengah

Hal ini senada dengan apa yang disampaikan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang, ketika melakukan wawancara dengan salah satu kepala sub bidang di Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang di Provinsi Jawa Tengah pada tanggal 26 September 2018, sbb :

Bila kebijakan ini sudah diperintahkan oleh pemerintah pusat, kami dari pemerintah daerah hanya melaksanakan saja, dan karena dulu pendidikan tingkat menengah tersebut dibiayai oleh pemerintah kabupaten, disarankan agar dalam pembiayaan sekarang pun bisa dilaksanakan secara sama oleh Pemerintah Provinsi Jawa tengah, sehingga para pelajar yang duduk di sekolah tingkat menengah dan orang tuanya merasakan pelayanan yang sama dari pemerintah daerah.

Lembaga pendidikan tingkat menengah pun mendukung apa yang telah diamanahkan oleh Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diperjelas dalam lampiran Undang-Undang tersebut, hal ini sesuai dengan yang disampaikan oleh Kepala Sekolah SMA Negeri 3 (Tiga) Kota Semarang, pada tanggal 25 September 2018, sebagai berikut :

Kami dari pihak lembaga pendidikan dan juga Forum Kepala Sekolah yang langsung menerima dampak atau manfaat kebijakan tersebut mendukung amanah dari Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengalihkan pengelolaan pendidikan tingkat menengah dari pemerintah kabupaten/ kota ke pemerintah provinsi, ...untuk kami semua tidak ada masalah yang penting ada yang melayani kami dalam hal penyelenggaraan administrasi



pendidikan, dan sudah ada UPTD yang tersebar di 6 (enam) kabupaten/ kota di provinsi Jawa Tengah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa stakeholder tersebut di atas terlihat bahwa sumber kebijakan/ the source of policy dalam dimensi kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang dicita-citakan (Idealized Policy), dalam hal ini pelaksanaan alih fungsi pengelolaan pendidikan tingkat menengah berdasarkan Undang- Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, seluruh dinas/ instansi dan lembaga yang terkait baik di tingkat Pemerintah Provinsi Jawa Tengah maupun pemerintah kabupaten/ kota mendukung pelaksanaan alih fungsi pengelolaan pendidikan, hal ini sesuai dengan pendapat (Meter, Donald Van, 1975), mengenai Batasan implementasi kebijakan, adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Sinkronisasi antara kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dengan kesiapan aparat pemerintah daerah menerima dan melaksanakan kebijakan tersebut harus dibarengi dengan penyediaan perangkat pembantu Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat dalam memberikan pelayanan administrasi pendidikan kepada lembaga – lembaga pendidikan tingkat menengah.

C. Ruang Lingkup (Scope)

Ruang Lingkup. Apakah kebijakan tersebut bersifat luas dan universal dalam lingkup atau apakah itu suatu konsentrasi pada suatu wilayah geografis atau subjek yang kecil). Kebijakan yang mengamankan pelaksanaan alih fungsi pengelolaan pendidikan tingkat menengah adalah Undang-Undang No 23 Tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah, yang tercantum dalam penjelasan undang – undang tersebut berlaku di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), mencakup pengalihan fungsi pengelolaan pendidikan menengah dari seluruh kabupaten/ kota ke tingkat provinsi, terdiri dari personil, pembiayaan dan sarana prasarana. Pengalihan personil yang terdiri dari tenaga pendidik dan kependidikan yang berstatus sebagai pegawai pemerintah daerah kabupaten/ kota termasuk kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Tengah dipindahkan status kepegawaiaannya ke Provinsi Jawa Tengah, hal ini sudah mulai dilakukan sejak tahun 2016, 2 (dua) tahun setelah ditetapkannya Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, hal ini sesuai hasil wawancara penulis dengan Kasi Kelembagaan, Sarana dan Prasarana bidang SMA Dinas Provinsi Jawa Barat pada tanggal 25 September 2018, sebagai berikut : “Alih status kepegawaian tenaga pendidik dan tenaga kependidikan dari pemerintah kabupaten/ kota di seluruh Provinsi Jawa Tengah ke Provinsi Jawa Tengah sudah dilaksanakan mulai pada tahun 2016, dengan Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Tengah sebagai leading sector dalam proses alih status kepegawaiaannya, prosesnya cukup lancar artinya tidak ada kendala yang berarti”.



Selain alih status tenaga pendidik dan tenaga kependidikan, juga dilakukan pengalihan pembiayaan, baik gaji tenaga pendidik dan tenaga kependidikan itu sendiri maupun biaya operasional kegiatan pendidikan tingkat menengah, semula ditransfer dari APBN ke rekening APBD pemerintah kabupaten/ kota menjadi di transfer ke rekening APBD Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Hal ini sesuai dengan wawancara penulis dengan Kasi Kelembagaan, Sarana dan Prasarana bidang SLB Dinas Provinsi Jawa Barat pada tanggal 25 September 2018, sebagai berikut :

Konsekuensi dilaksanakannya amanah undang-undang no 23 Tahun 2014 ini, khususnya alih fungsi pengelolaan pendidikan salah satunya adalah pengalihan pembiayaan pengelolaan pendidikan baik gaji tenaga pendidik maupun tenaga kependidikannya serta operasional kegiatan, sehingga kami pun pada awalnya agak kewalahan karena kami/ Dinas Pendidikan Provinsi harus menyediakan atau memfasilitasi sarana prasarana bagi penyelenggaraan pendidikan tingkat menengah di seluruh sekolah menengah yang ada di Provinsi Jawa Tengah, seperti mulai dari ruang atau gedung pembelajaran/ kelas sampai isi dari gedung itu sendiri.

Selain aspek pembiayaan, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah harus juga menerima pengalihan asset penyelenggaraan pendidikan tingkat menengah dari Pemerintah Kabupaten/ Kota di seluruh wilayah Provinsi Jawa Tengah menjadi asset Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah. Berdasarkan hasil di lapangan pengalihan asset pemerintah daerah dari pemerintah Kabupaten/ kota ke Provinsi Jawa Tengah ini merupakan aspek yang paling lambat prosesnya karena aset tersebut menyangkut status kepemilikan pribadi atau status kepemilikan yayasan yang merupakan pihak shareholders atau pemilik saham dalam penyelenggaraan pendidikan. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara penulis dengan Sekretaris BAPPEDA Provinsi Jawa Tengah, pada tanggal 26 September 2018, sebagai berikut :

Proses pengalihan asset pemda dari kabupaten/ kota ke Provinsi Jawa Tengah agak lambat dibandingkan dengan pengalihan 2 (aspek) lainnya, seperti personil, dan pembiayaan, hal ini karena melibatkan pihak lain selain intern organisasi pemerintah daerah yang ada di Provinsi Jawa Tengah, yaitu individu atau sekelompok orang yang tergabung dalam suatu grup atau kelompok penyelenggara pendidikan, seperti yayasan tertentu yang mengelola suatu pendidikan tingkat menengah, dan yayasan tersebut sebagai pihak yang memiliki tanah beserta bangunannya, karena yayasan tersebut sebagai pemilik tanah dan bangunan tersebut, mereka tidak mau menyerahkannya kepada pihak Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah maka akhirnya penyelenggaraan tugas alih fungsi pendidikan yang berkaitan dengan sarana prasarana agak terlambat karena harus dilakukan sosialisasi, negosiasi dan musyawarah terlebih dahulu agar dapat mencapai kesepakatan.



Pendapat Sekretaris Bappeda tersebut sesuai pula dengan hasil wawancara penulis dengan Kasi Kelembagaan, Sarana prasarana bidang SMK Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah, pada tanggal 25 Oktober 2018 sebagai berikut :

Hal yang paling lama prosesnya dalam pengalihan pengelolaan pendidikan tingkat menengah adalah proses alih asset yang dimiliki pengelola pendidikan tingkat menengah, terutama yang dimiliki oleh yayasan, contohnya sekolah yang dikelola oleh yayasan mulai dari SD, SMP, dan SMA, karena yayasan merasa memiliki pengelolaan pendidikan ini maka mereka tidak mau menyerahkan asset tersebut kepada pemerintah Provinsi Jawa Tengah, sehingga sampai sekarang hal tersebut masih dalam proses musyawarah antar pemerintah daerah, baik pemerintah kabupaten/ kota dan Provinsi maupun pemilik yayasan tersebut.

Secara geografis Provinsi Jawa Tengah merupakan Provinsi yang cukup luas, dengan jumlah kabupaten/ kota yang ada sebanyak 35 (tiga puluh lima) kabupaten/ kota tersebar di seluruh wilayah Provinsi Jawa Tengah, sehingga Provinsi Jawa Tengah dalam hal ini Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah sebagai dinas/ instansi terkait memiliki rentang kendali yang cukup luas. Berdasarkan hasil wawancara di atas terlihat bahwa ruang lingkup atau scope proses pengalihan pendidikan tingkat menengah yang meliputi tiga aspek yaitu personil, pembiayaan serta sarana prasarana masih belum terwujud sesuai dengan kondisi ideal yang seharusnya karena terkendala aspek pembiayaan penyelenggaraan pendidikan yang masih belum sepenuhnya diserahkan kepada Propinsi, seperti DAU (Dana Alokasi Umum) yang mengcover pembiayaan Program Indonesia Pintar (PIP) bidang pendidikan menengah, serta tenaga pendidik yang dibayar kompensasinya masih berdasarkan data base tahun 2016, sedangkan penambahan tenaga pendidik sebanyak 28.000 orang guru dari sekolah negeri, 6000 orang Pegawai Tidak Tetap (PTT) dan 8000 orang Guru Tidak Tetap (GTT), sehingga total penambahan personil tenaga pendidik adalah sebanyak 42. 000 orang.

Aspek pengalihan asset pun masih terkendala antara pemerintah kabupaten/ kota, Pemerintah Provinsi dan pemilik yayasan, karena pemilik yayasan masih mempunyai kepentingan serta memiliki saham terbesar dalam kepemilikan dan pengelolaan sekolah tingkat menengah yang di kelolanya, serta terkendala rentang kendali yang cukup luas karena letak geografis wilayah Provinsi Jawa tengah yang cukup luas dengan jumlah kabupaten/ kota yang terbesar sebanyak 35 (tiga puluh lima) kabupaten/ kota di Provinsi Jawa Tengah.

Berkaitan dengan beberapa fenomena di atas seharusnya dalam implementasi kebijakan alih fungsi pengelolaan pendidikan tingkat menengah di Provinsi Jawa Tengah harus melakukan perencanaan secara terintegrasi dan komperhensif diantara para stakeholders terkait, yang dimotori oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah khususnya Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah sehingga pelaksanaan kebijakan dapat terlaksana sesuai dengan tahapan-tahapan perencanaan dan semua fokus pelaksanaan program, pembiayaan dan pengorganisasian tiap-tiap dinas instansi mendukung pada proses percepatan pengalihan pengelolaan pendidikan tingkat



menengah dari Kabupaten/ kota ke Provinsi Jawa Tengah sehingga terwujud outcome yaitu penyelenggaraan pendidikan tingkat menengah di Provinsi Jawa Tengah. Hal ini sesuai dengan pendapat (Ripley, 1982), yaitu:

Tahap implementasi dipandang sebagai aktivitas fungsional yang menindaklanjuti *output* dari aktivitas fungsional yang mendahuluinya yakni aktivitas formulasi dan legitimasi kebijakan. Produk dari aktivitas ini adalah berupa pernyataan tentang kebijakan (*policy statements*) yang biasanya berisi tentang tujuan-tujuan yang akan dicapai dan rancangan program untuk mencapainya. Aktivitas yang disebut implementasi kebijakan, tidak lain adalah aktivitas fungsional untuk melaksanakan rancangan program itu (*program implementation*) ke dalam kegiatankegiatan administratif (*administrative action*) yang nyata seperti pendanaan, perencanaan, pengorganisasian. *Output* dari aktivitas implementasi program ini berupa *process* atau *policy action* yang pada gilirannya akan membimbing ke arah pencapaian tujuan kebijakan dan program.

Dalam rangka mengeliminir kendala yang disebabkan karena letak geografis yang cukup luas di wilayah Provinsi Jawa Tengah maka Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah sudah seharusnya menerapkan pelaksanaan e-government yang terintegrasi dengan sub ordinat pemerintahan di bawahnya yaitu dinas - dinas pendidikan kabupaten/ kota di seluruh Provinsi Jawa Tengah, hal ini sesuai dengan pendapat United Nations (2006) , *E-government / connected government is digital interactions between a government and citizens (G2C) , government and businesses/ commerce (G2B) , government and employees(G2E) and also between government and government (G2G)*, sehingga dengan pelaksanaan e - government pelayanan intern administasi antar organisasi pemerintahan dan pelayanan penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat dapat dengan mudah dan cepat terlaksana tanpa harus terhambat karena rentang kendali pemerintahan yang cukup beragam pada kabupaten/ kota yang ada di Provinsi Jawa Tengah.

Sasaran Kebijakan

Kelompok sasaran menurut (Smith, 1973) yaitu mereka (orang-orang) yang paling langsung dipengaruhi oleh kebijakan dan yang harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan, atau didefinisikan sebagai mereka yang diminta untuk menyesuaikan pola interaksi baru dengan kebijakan. Mereka adalah orang-orang dalam organisasi atau kelompok yang paling terpengaruh oleh kebijakan tersebut. Terdapat beberapa faktor yang relevan dalam sasaran kebijakan (*targets group*) sebagai berikut:

A. Tingkat organisasi atau pelembagaan kelompok sasaran (The Degree of Organization or Institutionalization of The Target Group)

Penyelenggara pelayanan pendidikan tingkat menengah sesuai dengan amanah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah



dalam hal ini adalah beberapa Organisasi Perangkat Daerah yang terkait diantaranya adalah Dinas Pendidikan, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Badan Kepegawaian Daerah (BKD), Dinas pendapatan dan Keuangan Daerah (DPKAD), serta organisasi sekolah menengah, baik itu Sekolah Menengah Atas (SMA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), maupun Sekolah Luar Biasa (SLB).

Beberapa Organisasi Perangkat Daerah yang terkait berupaya melakukan tahapan dalam proses pengalihan pengelolaan pendidikan dari pemerintah kabupaten/ kota ke Provinsi Jawa Tengah, dengan melakukan berbagai rapat koordinasi antar Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait, dan melakukan konsultasi ke Kementerian Dalam Negeri serta Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang menangani pendidikan dasar sampai pendidikan menengah. Hal ini masih didiskusikan dan masih talik ulur di forum DPRD khususnya dari Fraksi PKB mengenai pengklasifikasian atau pengkategorian Madrasah Aliyah (MA), apakah aturan atau payung hukum pelaksanaan kegiatannya masuk ke dalam pendidikan menengah yang sedang dibuatkan perdanya, atau merupakan aturan tersendiri yang berada di bawah Kementerian Agama. Hal ini penting ditentukan dasar hukum pelaksanaannya karena menyangkut perencanaan anggaran bagi penyelenggaraan pendidikan menengah pada tahun yang akan datang. Sesuai hasil wawancara penulis dengan Kasi Kelembagaan, Sarana dan Prasarana Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah pada tanggal 26 Oktober 2018, sebagai berikut :

Pembicaraan di forum DPRD, antara fraksi PKB dengan fraksi lain masih talik ulur mengenai pengkategorian Madrasah Aliyah (MA), bahwa pendidikan tidak hanya sekolah tapi juga madrasah, dan apakah aturan atau payung hukum pelaksanaan kegiatannya masuk ke dalam pendidikan menengah yang sedang dibuatkan perdanya, atau merupakan aturan tersendiri yang berada di bawah Kementerian Agama. Hal ini perlu diperjelas karena menyangkut perencanaan anggaran pelaksanaan kegiatan untuk tahun-tahun selanjutnya.

Kelembagaan atau institusi yang mengurus dan membina penyelenggaraan pendidikan menengah sudah beralih dari pemerintah kabupaten/ kota ke Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sesuai dengan amanat Undang- Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pelaksanaan program dan kegiatan tentu tidak akan berjalan dengan baik dan lancar apabila tidak di dukung oleh ketersediaan dana atau anggaran pelaksanaan kegiatan. Dalam rangka mendukung pelaksanaan program sudah ada payung hukumnya yaitu Permendagri No 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, atau aturan yang mengatur mengenai mata anggaran atau kode rekening bagi penyelenggaraan pendidikan tingkat menengah, dan sebelum beralihnya fungsi pengelolaan pendidikan tingkat menengah ini ke pemerintahan tingkat provinsi, kode rekening atau mata anggaran ini melekat di pemerintah kabupaten/ kota, yang awalnya adalah Permendagri No 16 Tahun 2006 kemudian terakhir diperbaharui menjadi Permendagri No 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Dengan adanya mata anggaran ini maka sudah



menjadi tugas pokok dan fungsi Pemerintah Provinsi mengurus, mengelola, membina dan memfasilitasi penyelenggaraan pendidikan tingkat menengah. Hal ini sesuai dengan wawancara yang dilakukan penulis dengan Kasi Kelembagaan, Sarana dan Prasarana bidang SMA pada tanggal 26 Oktober 2018, sebagai berikut :

Program-program penyelenggaraan pendidikan tingkat menengah sudah mulai dibuat dan dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, sebagai upaya dalam proses pengalihan penyelenggaraan pendidikan menengah dari kabupaten/kota yang menyeluruh ke tingkat Provinsi Jawa Tengah, semula hanya sebatas fasilitasi pendidikan sekarang sudah menjadi tugas pokok dan fungsi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam mengurus, membina, memfasilitasi dan mengawasi jalannya pendidikan tingkat menengah, apalagi sudah ada Permendagri No 16 Tahun 2016 yang mengatur kode rekening atau mata anggaran pendidikan tingkat menengah, sehingga program-program pendidikan mulai dari SMA, SMK dan SLB bisa terakomodasi.

Berdasarkan hasil wawancara di atas, tingkat organisasi atau pelembagaan kelompok sasaran sudah dilakukan antar beberapa Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait, mulai dari Dinas Pendidikan, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Badan Kepegawaian Daerah (BKD), Dinas pendapatan dan Keuangan Daerah (DPKAD), serta organisasi sekolah menengah, baik itu Sekolah Menengah Atas (SMA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), maupun Sekolah Luar Biasa (SLB), walaupun masih terdapat pro dan kontra dengan fraksi tertentu di forum DPRD mengenai pengkategorian Madrasah Aliyah (MA), yang membahas mengenai apakah aturan atau payung hukum pelaksanaan kegiatannya masuk ke dalam pendidikan menengah yang sedang dibuatkan perdanya, atau merupakan aturan tersendiri yang berada di bawah Kementerian Agama. Namun demikian target tingkat organisasi atau pelembagaan kelompok sasaran sudah terlaksana dan memahami bahwa tugas pokok fungsi kelembagaan tersebut tidak hanya sebatas fasilitasi tetapi mencakup keseluruhan atau komperhensif meliputi pengurusan, pembinaan, fasilitasi dan pengawasan (monitoring dan evaluasi).

B. Kepemimpinan Kelompok Sasaran (The Leadership of Target Group)

Seperti yang telah dikemukakan di atas bahwa kelompok sasaran meliputi beberapa Organisasi Perangkat Daerah/ OPD yang terkait dalam penyelenggaraan pendidikan tingkat menengah diantaranya adalah Dinas Pendidikan, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Badan Kepegawaian Daerah (BKD), Dinas Pendapatan dan Keuangan Daerah (DPKAD), serta organisasi sekolah menengah, baik itu Sekolah Menengah Atas (SMA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), maupun Sekolah Luar Biasa (SLB). Secara umum kepemimpinan setiap OPD tersebut sangat “welcome” atau mematuhi semua ketentuan atau aturan yang harus ditindaklanjuti sebagai akibat dari adanya kebijakan pengalihan pengelolaan pendidikan tingkat menengah ke Provinsi Jawa Tengah. Hal ini sesuai dengan hasil



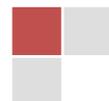
wawancara penulis dengan Sekretaris BAPPEDA Propinsi Jawa Tengah pada tanggal 26 Oktober 2018 sebagai berikut :

Kami dari pihak pelaksana menyambut baik kebijakan alih fungsi pengelolaan pendidikan tingkat menengah yang diamanahkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini dengan segera melakukan koordinasi dengan beberapa dinas/ instansi terkait diantaranya adalah Badan Kepegawaian Daerah (BKD), Bappeda dan Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah, khususnya dalam mengakomodir sejumlah sekolah tingkat menengah terdiri dari SMAN sebanyak 360 buah, SMKN sebanyak 236 buah, SLB Negeri sebanyak 39 buah, SMA swasta sebanyak 502 buah, serta SMK swasta kurang lebih sebanyak 1000 buah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan sekretaris Bappeda di atas, bahwa Pemerintah Provinsi Jawa Tengah harus melakukan persiapan yang cukup matang dalam melaksanakan penyelenggaraan pendidikan tingkat menengah, mengingat cukup banyaknya sekolah menengah yang dilimpahkan ke Provinsi Jawa Tengah yaitu terdiri dari SMAN sebanyak 360 buah, SMKN sebanyak 236 buah, SLB Negeri sebanyak 39 buah, SMA swasta sebanyak 502 buah, serta SMK swasta kurang lebih sebanyak 1000 buah, ditambah dengan jumlah tenaga pendidik, apalagi berdasarkan data base Tahun 2016 terdapat penambahan tenaga pendidik sebanyak 28.000 orang guru dari sekolah negeri, 6000 orang Pegawai Tidak Tetap (PTT) dan 8000 orang Guru Tidak Tetap (GTT), sehingga total penambahan personil tenaga pendidik adalah sebanyak 42.000 orang.

Berkaitan cukup besarnya substansi yang diemban oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam alih fungsi pengelolaan pendidikan tingkat menengah, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam hal ini direpresentasikan oleh Gubernur Provinsi Jawa Tengah berkeinginan untuk memberikan kompensasi kepada para tenaga pendidik khususnya dari Pegawai Tidak Tetap (PTT) dan Guru Tidak Tetap (GTT) bisa dibayar dari dana yang berasal dari APBD Provinsi Jawa Tengah. Hal ini merepresentasikan komitmen dari pimpinan target group atau kelompok sasaran yang mendukung terhadap kebijakan yang telah di keluarkan pemerintah pusat, walaupun baru direncanakan untuk dianggarkan pada tahun 2019. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara penulis dengan Kasi Kelembagaan, dan Sarana Prasarana Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah, sebagai berikut :

Obsesi dari pak gubernur Jawa Tengah adalah pembayaran gaji/ kompensasi para tenaga pendidik baik PTT maupun GTT dibayarkan dari APBD Provinsi Jawa Tengah. Untuk tahun-tahun awal belum bisa tercover karena pembiayaan masih berdasar pada data base tahun 2016, serta penyerahan fungsi pengelolaan pendidikan belum sepenuhnya disertai dengan pembiayaan urusan tersebut, seperti contohnya Dana Alokasi Umum (DAU) yang terkait pembiayaan pendidikan menengah masih belum diserahkan kepada pemerintah provinsi. Tetapi untuk tahun 2019 rencana pembayaran gaji/ kompensasi para tenaga



pendidik baik PTT maupun GTT tersebut sudah dianggarkan dalam APBD Provinsi Jawa Tengah.

Berdasarkan hasil wawancara di atas terlihat bahwa terdapat komitmen kepemimpinan dari target grup untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan pengalihan pengelolaan penyelenggaraan pendidikan tingkat menengah di Provinsi Jawa Tengah, walaupun belum sepenuhnya bisa berjalan sesuai dengan harapan karena memerlukan proses atau tahapan dalam pelaksanaan yang membutuhkan waktu tertentu dan pengalihan biaya atau anggaran pendidikan dari sumber-sumber lain yang memungkinkan.

C. Pengalaman kebijakan sebelumnya dari kelompok sasaran (The prior policy experience of the target group)

Menurut (Smith, 1973), menyampaikan mengenai : “ Has the group been affected by governmental policies in the past? What has been their experience and response to governmental policy. Are they compliant, rebellious or indifferent “. (Apakah kelompok tersebut pernah dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah di masa lalu? Apa pengalaman dan tanggapan mereka terhadap kebijakan pemerintah. Apakah mereka patuh, memberontak atau tidak peduli?). Sebelum dilaksanakannya pengalihan pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan tingkat menengah di tingkat Provinsi Jawa Tengah yang merupakan amanah dari Undang - Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kelompok sasaran/ target groups melakukan tugas pokok fungsi sesuai dengan tugas pokok fungsi sebelumnya sesuai dengan kebijakan atau aturan lama, yaitu pengelolaan pendidikan tingkat menengah dilaksanakan di kabupaten/ kota, tetapi setelah mulai berlakunya kebijakan baru tentang alih fungsi pengelolaan penyelenggaraan pendidikan tingkat menengah, para kelompok sasaran melakukan tugas pokok dan fungsinya dalam penyelenggaraan pendidikan menengah dengan leading sector adalah Provinsi Jawa Tengah.

Pelaksanaan kebijakan alih fungsi pengelolaan pendidikan ini pernah terjadi keberatan dari para orang tua murid yang duduk di bangku SMA, SMK maupun SLB karena pemberlakuan kebijakan ini juga berdampak terhadap kebijakan pemerintah daerah kabupaten/ kota di provinsi Jawa Tengah yang selama ini menggratiskan pendidikan selama 12 (dua belas) tahun, yakni mulai tingkat sekolah dasar hingga sekolah menengah atas. Akibat alih fungsi pengelolaan ke provinsi tersebut, kini kebijakan pendidikan gratis untuk SMA dan SMK terpaksa harus berhenti, sehingga menimbulkan kontroversi karena terancam putusnya pelaksanaan pendidikan menengah tanpa bayaran, Sebelumnya, banyak kabupaten atau kota yang telah menerapkan kebijakan itu, seperti contoh di Kabupaten Semarang, Kota Semarang, Kudus, Karanganyar, Sukoharjo dll. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara penulis dengan Sekretaris BAPPEDA Provinsi Jawa Tengah pada tanggal 26 Oktober 2018 sebagai berikut :



Akibat dilaksanakannya kebijakan baru tentang pengelolaan pendidikan tingkat menengah di seluruh kabupaten/ kota dan provinsi di seluruh Indonesia termasuk di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, menyebabkan terhentinya pembiayaan bagi sekolah menengah gratis di beberapa kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Tengah diantaranya seperti di Kudus, Karanganyar, Sukoharjo, Kabupaten Semarang dan Kota Semarang. Hal ini sempat menyebabkan complain dari pihak orang tua murid yang duduk di bangku sekolah SMA dan SMK.

Pada saat tahun berjalan atau tahun 2018 ini anggaran pada tingkat provinsi belum bisa mengakomodir semua biaya pendidikan gratis di Kabupaten/ kota yang ada di Propinsi Jawa Tengah, sehingga untuk menutupi kekurangan tersebut baik dalam rangka mengcover pelaksanaan pendidikan menengah gratis maupun pembayaran kompensasi bagi Pekerja Tidak Tetap (PTT) maupun Guru Tidak Tetap (GTT), maka Pemerintah Provinsi Jawa Tengah memberlakukan PSM (Partisipasi Swadaya Masyarakat) berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, Pasal 10 yang berbunyi bahwa pendanaan atau biaya pendidikan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat. Sehingga sebelum Pemerintah Daerah provinsi Jawa Tengah dapat mengakomodir pembiayaan pendidikan sebelum tahun 2019, dan dalam upaya menanggulangi kekurangan pembiayaan pendidikan menengah gratis, serta kekurangan dalam pemenuhan kompensasi bagi PTT dan GTT maka dilakukan musyawarah antara para orang tua murid, pihak sekolah dan pihak Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang dalam hal ini direpresentasikan oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah, dalam menentukan besaran iuran atau kontribusi bagi penyelenggaraan pendidikan menengah dengan besaran yang dapat terjangkau dan disepakati semua pihak. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara penulis dengan Kepala Sekolah SMAN 3 Kota Semarang, pada tanggal 26 oktober 2018 sebagai berikut :

.....untuk mengcover kekurangan pembiayaan pendidikan menengah yang semula gratis pada waktu dikelola oleh beberapa pemerintah kabupaten/ kota di Provinsi Jawa Tengah serta dalam mengcover kompensasi PTT dan GTT yang belum terakomodir dalam APBD Provinsi Jawa Tengah antar tahun 2016-2018, maka Pemerintah Provinsi Jawa Tengah memberlakukan PSM (Pendidikan Swadaya Masyarakat) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, Pasal 10 yang berbunyi bahwa pendanaan atau biaya pendidikan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat,. Sehingga sedikitnya kekurangan tersebut pada tahun berjalan dapat ditanggulangi, karena pada tahun 2019 semua kekurangan tersebut sudah diakomodir dalam APBD 2019.

Berdasarkan hasil wawancara di atas terlihat bahwa terdapat pengalaman kebijakan sebelumnya terhadap kelompok sasaran yaitu pelaksanaan kebijakan pengelolaan penyelenggaraan pendidikan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/



kota yang ada di seluruh Provinsi Jawa Tengah, dan terdapat pelaksanaan pendidikan menengah gratis yang dilaksanakan oleh beberapa kabupaten/ kota di Provinsi Jawa Tengah diantaranya adalah di Kabupaten Semarang, Kota Semarang, Kudus, Karanganyar, Sukoharjo, dll. Kebijakan yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah kabupaten/ kota tersebut memberikan manfaat yang cukup baik dirasakan oleh masyarakat khususnya para orang tua murid yang memiliki anak yang duduk di bangku sekolah menengah, dan keadaan ini sedikitnya menimbulkan complain dari para orang tua murid karena biasanya mereka tidak membayar biaya pendidikan, setelah dilaksanakan kebijakan baru mengenai alih fungsi pengelolaan pendidikan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah menjadi harus membayar, serta belum tercovernya kompensasi bagi Pegawai Tidak Tetap (PTT) dan Guru Tidak Tetap (GTT).

Keadaan tersebut untuk sementara dapat diatasi oleh tingkatan pemerintahan tersebut dengan sama-sama melakukan sosialisasi dan musyawarah dengan para orang tua murid mengenai pelaksanaan pendidikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 mengenai Pendanaan Pendidikan, yang mengakomodir Pendidikan Swadaya Masyarakat, dengan rencana ke depan pendidikan menengah gratis dan kompensasi bagi PTT dan GTT akan dipenuhi dalam APBD Tahun 2019.

Berdasarkan hasil penelitian di atas dimensi kelompok sasaran/ target groups, yaitu mereka yang diminta untuk menyesuaikan pola interaksi baru dengan kebijakan, atau orang-orang dalam organisasi atau kelompok yang paling terpengaruh oleh kebijakan tersebut (Smith, 1973), meliputi pelembagaan organisasi, kepemimpinan kelompok sasaran serta pengalaman kebijakan sebelumnya, mempunyai berbagai dinamika dalam pelaksanaannya, diantaranya Pemerintah Provinsi Jawa Tengah berupaya melakukan langkah-langkah dalam mengatasi berbagai dinamika sosial terhadap pelaksanaan kebijakan alih fungsi penyelenggaraan pendidikan menengah tersebut.

Hal ini sejalan dengan pendapat Jeffri. L Presman dan Aaron B Wildavsky dalam tulisan (Jones, 1984), implementasi dapat dipandang dari proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dengan: tindakan yang mampu untuk membentuk hubungan lebih lanjut dalam rangkaian sebab-akibat yang menghubungkan dengan tujuan. Khususnya langkah-langkah yang dilakukan Provinsi Jawa Tengah dalam menyikapi dampak dari pelaksanaan kebijakan alih fungsi pengelolaan pendidikan oleh Provinsi Jawa Tengah terhadap masyarakat terutama dampak terhadap murid-murid dan para orang tua murid yang anaknya duduk di bangku sekolah menengah, semula mendapat biaya pendidikan gratis yang tercover dari APBD kabupaten/ kota tertentu, langkah yang dilakukan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tersebut sesuai dengan pendapat (Grindle, 1980), yang membahas mengenai hasil akhir dari implementasi suatu kebijakan terutama dampak terhadap masyarakat, perseorangan dan kelompok serta perubahan dan penerimaan sebagai *output* dan *outcome* dari implementasi kebijakan yang diterima oleh masyarakat.



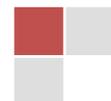
Selain itu langkah-langkah yang dilakukan Provinsi Jawa Tengah dalam menyikapi dinamika sosial yang terjadi sebagai akibat dari dilaksanakan kebijakan alih fungsi pengelolaan pendidikan tingkat menengah oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat tersebut sesuai dengan pendapat (Warwick, 1979), menyatakan bahwa pada tahap implementasi berbagai kekuatan berpengaruh sebagai faktor pendorong untuk memperlancar pelaksanaan itu sendiri, antara lain: 1) Komitmen politik, di dalam praktek terutama komitmen pimpinan pemerintah; 2) Kemampuan organisasi, terdiri dan kemampuan teknis, kemampuan organisasi menjalin hubungan dengan organisasi lainnya beroperasi dalam bidangnya, dan kemampuan untuk mengembangkan *standard operational procedure* (SOP);

PENUTUP

Alih fungsi pengelolaan pendidikan tingkat menengah berdasarkan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di Provinsi Jawa Tengah belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan harapan, hal ini karena pada dimensi Kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang dicita-citakan (Idealized Policy) belum sepenuhnya dilakukan, khususnya sub dimensi Ruang Lingkup (Scope), yaitu sebagai berikut a) Proses pengalihan pendidikan tingkat menengah yang meliputi tiga aspek yaitu personil, pembiayaan serta sarana prasarana masih belum terwujud sesuai dengan kondisi ideal yang seharusnya karena terkendala aspek pembiayaan penyelenggaraan pendidikan yang masih belum sepenuhnya diserahkan kepada Propinsi, seperti DAU (Dana Alokasi Umum) yang mengcover pembiayaan Program Indonesia Pintar (PIP) bidang pendidikan menengah, serta tenaga pendidik yang dibayar kompensasinya masih berdasarkan data base tahun 2016; b) Aspek pengalihan asset pun masih terkendala antara pemerintah kabupaten/ kota, Pemerintah Provinsi dan pemilik yayasan, karena pemilik yayasan masih mempunyai kepentingan serta memiliki saham terbesar dalam kepemilikan dan pengelolaan sekolah tingkat menengah yang di kelolanya; c) Rentang kendali yang cukup luas karena letak geografis wilayah Provinsi Jawa tengah yang cukup luas dengan jumlah kabupaten/ kota yang terbesar sebanyak 35 (tiga puluh lima) kabupaten/ kota di Provinsi Jawa Tengah.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2006). *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI.
- Anderson, JE, H. R. (1978). *Public Policy Making* (second edi). New York: University of Houston.
- Berdach, E. (1979). *The Implementation Game : What Hapens After a Bill Become A Law*. Mesachusets: second printing Be MIR Press.
- Edwards III, G. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quartely Pres.



- Emerson, Kirk, Nabatchi, Tina & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory (JPART)*, 1–29, 2.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and Policy Implementation In the Third World*. Princeton: University Press.
- Jenkins dalam Parsons, W. (2001). *Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Prenada Media.
- Jones, C. O. (1984). *An Introduction to The Study of Public Policy*. California USA: Book/Cole Publishing Company.
- Kim, J. (2018). Collaborative leadership and financial sustainability in local government. *Local Government Studies*, 00(00), 1–20. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1512490>
- Kurniadin, Didin ; Machali, I. (2012). *Manajemen Pendidikan Konsep dan Prinsip Pengelolaan Pendidikan*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Lambelanova, R. (2017). Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan, Kesehatan dan Perekonomian di Kabupaten Bandung Barat. *Sosiohumaniora*, 19 No 2, 185–198.
- Marczyk, Geoffrey, D. (2005). *Essentials of Research Design and Methodology*. Canada: John Wiley & Sons, Inc.
- Mazmanian, D. H. and P. A. S. (1983). *Implementation and Public Policy*. New York: HarperCollins.
- Meter, Donald Van, dan C. V. H. (1975). *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework in Administration and Society* 6,. London: Sage.
- Parsons, W. (2001). *Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Prenada Media.
- Provinsi Jawa Tengah, D. P. dan K. (2017). *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah*. Semarang.
- Ripley, R. B. and G. F. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood Illinois: The Dorsey Press.
- Siagian, S. P. (1985). *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi, dan Strategi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Smith, T. B. (1973). *The Policy Implementation Process*. Wellington, New Zealand: Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam - Printed in Scotland.
- Tachjan. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPi).
- Wahab, S. A. (2002). *Analisis Kebijakan : dari formulasi ke implementasi kebijaksanaan negara*. Jakarta: SinarGrafika.
- Warwick, D. . (1979). *Ethics of Administrative Discretion. In Public Duties : The Moral obligation of Government Officials* (M. . M. J.L Fleishman, L.Liebman, ed.). Cambridge Massachusetts: Mass Harvard University Press.
- Wasistiono, S. (2010). *Kepemimpinan Pemerintahan*. Sumedang.

