

Desentralisasi Kebijakan Pendidikan

(Studi Tentang Pelaksanaan Wajib Belajar 12 Tahun Di Kota Surabaya Pada Tingkat Pendidikan Menengah dan Kejuruan)

Sitta Aulia*

Abstrak:

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh informasi tentang dukungan pemerintah kota Surabaya dan dampaknya dalam pelaksanaan pendidikan wajib belajar 12 tahun di Kota Surabaya. Pendidikan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah merupakan konsekuensi dari adanya desentralisasi pendidikan. Pelaksanaan pendidikan dari sentralisasi ke desentralisasi membuat pemerintah daerah memiliki kewenangan yang nyata dan luas dalam hal perencanaan, pelaksanaan, dan pembuatan kebijakan pendidikan di wilayahnya. Penelitian ini dilakukan di lima sekolah menengah dan kejuruan yang ada di Surabaya, dengan sumber data dinas pendidikan kota Surabaya, pengamat pendidikan, kepala sekolah dan guru di sekolah menengah dan kejuruan. Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi, observasi, dan wawancara. Data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan: 1) Dukungan pemerintah pada pelaksanaan wajib belajar 12 tahun di Surabaya dengan pemberian Biaya Operasional Pendidikan Daerah (BOPDA) mulai pendidikan dasar hingga pendidikan menengah negeri dan Hibah BOPDA pada sekolah swasta; 2) Pelaksanaan program BOPDA berdampak positif pada peningkatan akses pendidikan untuk masyarakat kota Surabaya dan berdampak adanya kuota bagi masyarakat luar kota Surabaya; 3) Dampak BOPDA pada pelaksanaan pendidikan di tingkat sekolah menengah dan kejuruan berpengaruh pada manajemen pelaksanaan ditingkat sekolah, antara lain: kebijakan sekolah dalam hal pembiayaan, kondisi sarana dan prasarana pembelajaran, partisipasi siswa dalam pembelajaran dan ekstrakurikuler, serta partisipasi Orang tua.

Kata Kunci : Desentralisasi, Wajib Belajar 12 Tahun, Kebijakan BOPDA

Abstract:

This study aimed to obtain information on the government of Surabaya's support and its impact on the implementation of the 12-year compulsory education in Surabaya. Education as the responsibility of local government is a consequence of the decentralization of education. Implementation of education from centralization to decentralization makes local governments have the authority to do many things as they wish in terms of planning, implementing, and education policy-making in the region. The research was conducted in five secondary schools and vocational in Surabaya, with data sources from Surabaya Education office, education observers, principals and teachers in secondary and vocational schools. Data collected through the study documentation, observation, and interviews. Data were analyzed by descriptive qualitative. The results showed: 1) the support of the government on the implementation of the 12-years compulsory education in Surabaya administration Education Operational Area (BOPDA) from primary education to secondary education in public school and the grant of BOPDA for the private school; 2) Implementation of the BOPDA program has positive impact on increasing access to education for the society of Surabaya and affect the quota for the society outside Surabaya; 3) The impact of BOPDA on the implementation of education at secondary school level and vocational affect on management implementation at the school, such as: the school's policy in terms of financing, infrastructure conditions of learning, participation students in learning, extracurricular and parent participation.

Keywords: Decentralization, The 12-Years Compulsory Education, BOPDA Policy.

* Mahasiswa S1 Ilmu Politik FISIP Universitas Airlangga, email: sita.deteksi@gmail.com

1. Pendahuluan

Wajib belajar menurut Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) adalah program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh warga negara Indonesia atas tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Program wajib belajar 12 tahun merupakan kewajiban bagi setiap warga negara yang telah tamat SMP atau sederajat dengan batas usia 16-18 tahun untuk mengikuti pendidikan SMA atau sederajat sampai tamat. Surabaya, wajib belajar 12 tahun di Surabaya tertuang dalam peraturan daerah penyelenggaraan perlindungan anak Perda No. 6 Tahun 2011 dan Perda No. 16 tahun 2012 tentang penyelenggaraan pendidikan di Surabaya. Tujuan pelaksanaan wajib belajar 12 tahun di Surabaya, selain untuk mengurangi anak usia sekolah yang tidak bersekolah juga diharapkan kelak meningkatkan pendidikan anak Surabaya hingga tingkat perguruan tinggi.

Pelaksanaan wajib belajar 12 tahun di Surabaya merupakan urusan wajib pemerintah daerah Kota Surabaya. Hal ini disebabkan adanya reformasi pemerintahan, pergeseran penyelenggaraan dari sentralisasi kearah desentralisasi yang ditandai dengan pemberian kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah termasuk dalam urusan pendidikan. Pemberian otonomi atau kewenangan kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pendidikan diharapkan mampu memandirikan daerah. Pemerintah daerah diberi keleluasaan melaksanakan kewenangan sesuai dengan aspirasi masyarakat dan potensi wilayahnya. Pemerintah Kota Surabaya memiliki kewenangan yang luas dan nyata untuk mengatur dan memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pendidikan di wilayahnya. Tanggung jawab Pemerintah Kota Surabaya semakin besar dalam mengurus tuntas permasalahan pembangunan di daerahnya, termasuk bidang pendidikan. Desentralisasi kekuasaan dilakukan untuk mendekatkan dan mencairkan hubungan antara negara dan masyarakat, diharapkan pelayanan publik semakin baik karena memperpendek rantai birokrasi dan meningkatkan partisipasi masyarakat.

Pendidikan merupakan kebutuhan yang

sangat penting dalam kehidupan manusia, juga sebagai sasaran utama upaya pembangunan manusia. Pendidikan diyakini mampu mengubah pola pikir masyarakat yang nantinya diharapkan membawa perubahan bagi bangsanya. Surabaya kerap menjadi rujukan dalam hal pendidikan. Kota Surabaya tengah melaksanakan wajib belajar 12 tahun, yang belum semua wilayah di Indonesia melaksanakannya. Pemerintah pusat tengah mencanangkan wajib belajar 12 tahun dan faktanya hanya daerah tertentu saja yang sudah memproklamirkan pendidikan wajib belajar 12 tahun.

Masalah penelitian adalah: 1) Bagaimana dukungan pemerintah kota Surabaya dalam pelaksanaan wajib belajar 12 tahun di Kota Surabaya? dan 2) Bagaimana dampak dukungan pelaksanaan wajib belajar 12 tahun oleh pemerintah kota Surabaya terhadap pelaksanaan pendidikan di tingkat sekolah?

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh informasi tentang dukungan pemerintah kota Surabaya dalam pelaksanaan wajib belajar 12 tahun di Surabaya dan mengkaji dampak dukungan pemerintah kota Surabaya berupa program kebijakan yang dijalankan di tingkat sekolah. Ruang lingkup pengkajian dibatasi pada lingkup pendidikan menengah dan kejuruan di Kota Surabaya.

2. Kajian Teoritik Desentralisasi Pendidikan

Desentralisasi pendidikan merupakan konsekuensi dari adanya otonomi daerah. Desentralisasi pendidikan merupakan upaya memindahkan penyelenggaraan pendidikan yang semula sentralistik menjadi pendidikan yang sesuai dengan kepentingan daerah atau masyarakat. Dalam paradigma sentralistik, pemerintah pusat mendominasi proses perencanaan, implementasi, dan evaluasi sehingga pusat menjadi pemain utama dalam menentukan berbagai kebijakan pendidikan. Perubahan penyelenggaraan pemerintahan dari sentralistik ke sistem pemerintahan desentralistik ditandai oleh lahirnya Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah yang sekarang menjadi Undang-Undang No. 32 tahun 2004. Perubahan paradigma ini tentunya melalui dinamika dan proses politik.

Menurut Fiske dan Drost (1998) sasaran

desentralisasi pendidikan bisa bersifat politik atau demokratik dan bisa juga bersifat administratif. Desentralisasi pendidikan bersifat politik atau demokrasi manakala penyerahan kekuasaan untuk membuat keputusan tentang pendidikan diberikan oleh pemerintah kepada rakyat atau wakil-wakilnya di tingkat pemerintah yang lebih rendah. Sedangkan desentralisasi bersifat administrasi atau birokrasi manakala strategi manajemen, kekuasaan politik tetap berada di tangan pejabat-pejabat pusat tetapi tanggung jawab dan wewenang untuk perencanaan, manajemen, keuangan, dan kegiatan-kegiatan lainnya diserahkan pada pemerintah di tingkat-tingkat yang lebih rendah atau badan-badan semi otonom yang berada di dalam sistem¹.

Menurut Jalal dan Musthafa, terdapat dua konsep beda dan saling berkaitan dalam desentralisasi pendidikan. Pertama, transfer otoritas kebijakan pendidikan dari pusat ke daerah. Dalam konsep ini pemerintah harus mendelegasikan kebijakan-kebijakan pendidikan kepada pemerintah daerah beserta dana yang dibutuhkan untuk membiayai tanggung jawab yang di bebankan. Kedua, pergeseran berbagai keputusan pendidikan dari pemerintah ke masyarakat. Ide ini berasal karena masyarakat harus lebih tahu dan memutuskan sendiri program pendidikan yang dikehendaki karena mereka yang akan memanfaatkan pendidikan².

Menurut Winkler (1992), desentralisasi bertujuan meningkatkan kesejahteraan sosial dan efisiensi teknis. Namun implikasinya tanggung jawab sosial lebih besar dalam pengambilan keputusan di tingkat lokal. Efisiensi teknis ditandai oleh beberapa variabel lokal: (1) harga, (2) sumber daya manusia, (3) budaya. Jangkauan kontrol juga akan lebih pendek akibat transfer otoritas dari pemerintah ke pemerintah daerah. Desentralisasi juga menuntut tanggung jawab yang besar dari masyarakat terhadap keberhasilan pendidikan, terlebih lagi orangtua

untuk pendidikan anak-anak mereka. Dalam hal pendanaan pendidikan, peran serta masyarakat sangat dibutuhkan, tapi sangat tergantung pada kemampuan negara dan persepsi tentang peran negara dalam bidang pendidikan. Kemampuan negara dalam mendanai program pendidikan akan menentukan seberapa besar partisipasi masyarakat diperlukan dalam mendanai program-program tersebut. Persepsi tentang peran negara menentukan tingkat kesadaran dan komitmen masyarakat untuk berpartisipasi. Desentralisasi diyakini dapat membawa perubahan kearah penyelenggaraan pendidikan yang lebih efektif dan efisien, demokratis, dan bermutu. Namun desentralisasi juga menciptakan ketidaksetaraan (*inequalities*) atau kesenjangan antar sekolah maupun antar daerah.

Menurut M. Sirozi, desentralisasi pendidikan merupakan aktivitas politik, dimana ada transfer otoritas dari pemerintah ke pemerintah daerah, dari pemerintah ke masyarakat. Proses tersebut terjadi melalui mekanisme politik. Desentralisasi pendidikan tidak terjadi begitu saja, tapi terjadi karena tekanan atau dukungan dari konstituen yang kuat, seperti orang tua, masyarakat, kelompok komunitas, anggota legislatif, pemerintah daerah, guru-guru untuk meningkatkan kontrol dan akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan serta adanya kemampuan birokrasi yang dapat merespon secara cepat berbagai tuntutan akan pendidikan.³

Kesiapan daerah untuk menjalankan yang lebih besar menjadi isu utama dalam pelaksanaan desentralisasi. ada enam variabel pokok yang digunakan untuk mengukur kemampuan daerah yaitu (1) kemampuan mengatur keuangan, (2) kemampuan aparatur, (3) partisipasi masyarakat, (4) demografi, (5) organisasi, dan (6) administrasi. Disamping itu, ada variabel penunjang yaitu aspek geografis, sosial, politik, dan budaya⁴. Menurut Maskum

1 Fiske, Edward B, & Drost, J. (Ed.) 1998, *Arah Pembangunan Desentralisasi Pengajaran Politik dan Konsensus*, Grasindo, Jakarta.

2 Jalal, Fasli dan Mustafa, Bachrudin. 2001. *Education Reform in the Context of Regional Autonomy: The Case of Indonesia*. Ministry of National Education & National Development Planning Agency The Republic of Indonesia and The World Bank, Jakarta.

3 Sirozi, M. Ph.D. 2005, *Politik Pendidikan Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Pendidikan*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

4 Tim Depdiknas-Bappenas-Adicitra Karya Nusa. 2001, *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah..* Penerbit Adicita, Jakarta. 17 Agustus 1945, Surabaya.

pertimbangan dalam menentukan seberapa besar fungsi penyelenggaraan pemerintah yang dapat diberikan kepada suatu daerah dalam rangka desentralisasi antara lain pemberian fungsi yang disesuaikan dengan potensi dan karakteristik suatu daerah yang bertumpu pada kemampuan administrasi dan kelembagaan daerah, serta mempertimbangkan kapasitas dan kebutuhan daerah. Semua itu dalam rangka memberikan pelayanan umum pemerintah kepada masyarakat⁵.

Pelayanan umum pada masyarakat antara lain salah satunya ada di sektor pendidikan. Secara sektoral, desentralisasi pendidikan menekankan pada kebhinekaan. Desentralisasi pendidikan bertujuan untuk meningkatkan efektivitas kinerja lembaga penyelenggara pendidikan. Desentralisasi pendidikan memacu daerah untuk berkompetisi memajukan pendidikan di daerahnya yang pada akhirnya tercapai tujuan peningkatan kualitas pendidikan.

Tahapan pelaksanaan desentralisasi, termasuk desentralisasi pendidikan meliputi empat tahap, yaitu : (1) Diperlukan peraturan perundang-undangan politik, (2) Implementasi dimulai dengan mengadakan restrukturisasi kelembagaan pemerintah, tugas, dan fungsi dari tingkat pusat sampai tingkat terendah di pemerintah daerah, (3) Terciptanya konsolidasi menyeluruh manajemen sistem pendidikan nasional, (4) Penyiapan Sumber Daya Manusia yang dilakukan dengan waktu bersamaan. Dalam implementasi desentralisasi pendidikan akan mengalami masa transisi yang meliputi (1) perubahan institusi, (2) perubahan manajemen, (3) perubahan sumber daya manusia, yang meliputi rekrutmen, penempatan, jenjang karier, pelatihan, dan penghilangan egoisme sektoral aparat-aparat, dan (4) perubahan tanggung jawab penyediaan sarana dan prasarana pendidikan. Dimana masa transisi ini menimbulkan ketidakjelasan pembagian kewenangan dan keputusan yang

berpotensi menimbulkan konflik. Pemerintah pusat enggan untuk kehilangan dominasinya, sedangkan pemerintah daerah (kabupaten/kota) menganggap mempunyai kekuasaan baru untuk mengambil keputusan politik sendiri dengan tidak harus meminta pertimbangan dan tidak memperhatikan keputusan yang telah digariskan oleh pemerintah pusat⁶.

Pengelolaan pendidikan baik guru maupun fasilitas sekolah secara desentralistik perlu dilaksanakan sejalan dengan semangat otonomi daerah. Pengelolaan tersebut perlu dilaksanakan secara bertahap dan selektif dengan mempertimbangkan secara matang kepentingan-kepentingan, yaitu (1) dunia pendidikan secara keseluruhan yang menyangkut perluasan kesempatan, peningkatan mutu, kesempatan memperoleh pendidikan, relevansi, dan efisiensi, (2) usaha menjaga integrasi dan kesatuan nasional, dan (3) keamanan psikologis guru dalam melaksanakan tugasnya dan mendapatkan jaminan kesejahteraan sebagai imbalan atas pengabdian⁷. Desentralisasi memberi proporsi yang lebih besar kepada daerah untuk melaksanakan pembangunan dan menghasilkan kebijakan publik. Desentralisasi juga membawa sejumlah implikasi, yaitu (1) implikasi administratif, yakni pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah untuk ikut melaksanakan kegiatan pembangunan sesuai dengan potensi dan kebutuhan setempat. (2) implikasi kelembagaan, yaitu kebutuhan untuk meningkatkan kapasitas perencanaan dan pelaksanaan unit-unit daerah. (3) implikasi keuangan, yakni kebutuhan dana yang lebih besar bagi daerah untuk dapat melaksanakan fungsinya dibidang pembangunan. (4) implikasi pendekatan perencanaan, yakni kebutuhan untuk memperkenalkan model pendekatan kewilayahan yang bermula dari bawah, dengan melibatkan peran serta masyarakat semaksimal mungkin⁸.

⁵ Mas Roro Lilik Ekowati, D.R. M.S. 2001. *Perencanaan, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan atau Program*. Universitas

⁶ Ibid 5

⁷ Anthony Giddens. 1991. *Sociology and Polity; chapter Education, Schooling, and Cultural reproduction*. Cambridge policy press, Cambridge.

⁸ Tamin. 1997. *Dalam Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah* Adicita, Jakarta

Surabaya, dengan adanya desentralisasi pendidikan memberi wewenang Pemerintah Kota Surabaya berinisiatif melaksanakan Wajib Belajar 12 tahun di daerahnya. Dalam pelaksanaannya, pelaksanaan Wajib Belajar 12 tahun di Surabaya diiringi oleh beberapa program kebijakan yang mendukung pelaksanaan program tersebut. Di Jawa Timur, memang baru Surabaya yang menjalankan Wajib Belajar 12 tahun, hal ini yang kerap menjadikan Surabaya sebagai barometer pendidikan di daerah lain.

Desentralisasi selain membuat kompetisi di tiap daerah dalam meningkatkan pendidikan di masing-masing wilayahnya, juga membawa kesenjangan bagi daerah lain yang belum mampu melaksanakan pendidikan secara mandiri. Hal ini tercermin dari kebijakan-kebijakan pemerintah daerah yang menomorkan kepentingan di wilayahnya dan menyisihkan kepentingan wilayah lain. Desentralisasi merupakan tuntutan untuk lebih mendemokratisasi daerah-daerah, namun dalam pelaksanaannya dapat dikatakan bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi jika dipandang sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kebijakan

Kebijakan pendidikan merupakan salah satu kebijakan publik. Kebijakan publik merupakan kebijakan yang menyangkut masyarakat umum. Kebijakan publik merupakan bagian dari keputusan politik, dimana keputusan tersebut menyangkut dan mempengaruhi masyarakat serta di fahami sebagai pilihan terbaik dari berbagai alternatif pilihan mengenai urusan publik yang menjadi kewenangan pemerintah⁹. Kebijakan yang telah dibuat seharusnya diwujudkan dengan tindakan nyata yang biasa dikenal dengan implementasi kebijakan. Fakta yang kita ketahui bersama proses politik tidak hanya berhenti saat kebijakan sudah diputuskan, tapi juga berlanjut saat kebijakan dilaksanakan.

Grindle memperkenalkan implementasi kebijakan sebagai proses politik dan

administrasi. Dimana proses politik dilihat melalui interaksi berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administrasi yang dapat diobservasi pada tingkat program yang dilaksanakan. Grindle mengatakan implementasi kebijakan harus memperhatikan dua hal, *content* dan *context* kebijakan. Isi kebijakan (*content of policy*) terdiri dari (a) kepentingan kelompok sasaran, (b) tipe manfaat, (c) derajat perubahan yang diinginkan, (d) letak pengambilan keputusan, (d) pelaksanaan program, dan (e) sumber daya yang dilibatkan. Sedangkan konteks kebijakan (*context of implementation*) yakni (a) situasi saat kebijakan itu dirumuskan dan diimplementasikan.

Pelaksanaan Wajib Belajar 12 tahun di Kota Surabaya diiringi oleh beberapa aksi program kebijakan yang mendukung pelaksanaan program tersebut. Analisis dari konteks kebijakan, suatu kebijakan mengandung unsur keleluasaan kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasa, serta kepatuhan dan daya tanggap. Setiap kebijakan dapat memberikan reaksi dari masyarakat. Penyusunan dan implementasi kebijakan tentunya merupakan proses yang melibatkan banyak aktor. Kebijakan yang sudah tersusun dalam program-program tentu saja banyak aktor yang terlibat dalam pembuatan keputusan alokasi khusus dari sumber daya publik dan beberapa aktor lainnya berusaha mempengaruhi keputusan. Aktor-aktor ini biasanya intensif terlibat dalam implementasi tergantung atas isi suatu program yang sudah ditetapkan. Masing-masing mempunyai kepentingan khusus dalam program dan masing-masing mencari pencapaian tujuan dengan pembuatan alokasi prosedur. Seringkali tindakan para aktor tersebut akan langsung menimbulkan konflik dengan aktor lain. Hasil dari konflik secara konsekuen seperti siapa mendapat apa yang ditetapkan melalui strategi, sumber daya, dan posisi kekuasaan yang berinteraksi dalam konteks kelembagaan yang ada¹⁰.

⁹ Ramlan Surbakti. 1984. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Airlangga University Press, Surabaya.

¹⁰ Merilee S. Grindle. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey.

3. Pembahasan

Pelaksanaan Wajib Belajar 12 Tahun di Surabaya

Pelaksanaan wajib belajar 12 tahun di Surabaya merupakan urusan wajib pemerintah kota Surabaya. Hal ini merupakan konsekuensi otonomi daerah yang membawa pada reformasi pemerintahan. Reformasi pemerintahan menggeser penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi ke arah desentralisasi. Pergeseran penyelenggaraan pemerintahan ditandai dengan pemberian wewenang oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Pemberian kewenangan dimaksudkan agar pemerintah daerah leluasa dan mandiri dalam membangun wilayahnya sesuai dengan aspirasi masyarakat dan potensi wilayahnya, termasuk dalam bidang pendidikan. Pemerintah Kota Surabaya memiliki kewenangan yang luas dan nyata untuk merencanakan, memutuskan, mengatur dan memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pendidikan di wilayahnya.

Pelaksanaan wajib belajar 12 Tahun di Surabaya merupakan keberlanjutan dari wajib belajar 9 tahun yang dicanangkan Pemerintah Pusat di tahun 2005. Wajib belajar 12 tahun di Surabaya tertuang dalam peraturan daerah penyelenggaraan perlindungan anak Perda No. 6 Tahun 2011 dan Perda No. 16 tahun 2012 tentang penyelenggaraan pendidikan di Surabaya. Tujuan pelaksanaan wajib belajar 12 tahun di Surabaya, selain untuk mengurangi anak usia sekolah yang tidak bersekolah juga diharapkan kelak meningkatkan pendidikan anak Surabaya hingga tingkat perguruan tinggi. Pemerintah Kota Surabaya mendukung pelaksanaan wajib belajar 12 tahun di Surabaya dengan pemberian Biaya Operasional Pendidikan Daerah (BOPDA). Sumber anggaran BOPDA berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). BOPDA dialokasikan kepada seluruh penyelenggara pendidikan yang ada di Surabaya, mulai tingkat pendidikan dasar hingga tingkat pendidikan menengah dan kejuruan. Hal ini sesuai amanat pasal 31 ayat (4) UUD

1945 menyebutkan bahwa “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta dari Anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah (APBD) untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”. Kota Surabaya tengah menjalankan wajib belajar 12 tahun meskipun belum mendapat landasan yang kuat dari pemerintah pusat dan wilayah lain belum berani melaksanakan. Hal ini menjadikan Surabaya sebagai barometer pendidikan di wilayah lain.

Pelaksanaan program BOPDA berdampak positif pada peningkatan akses pendidikan untuk masyarakat kota Surabaya. Bantuan ini memperluas kesempatan pendidikan bagi masyarakat Surabaya, khususnya bagi mereka yang menengah kebawah dalam memperoleh pendidikan gratis di Surabaya. Namun kebijakan ini juga berimplikasi pada adanya pembatasan warga luar kota Surabaya.

Kuota Pada Masyarakat Luar Kota Surabaya

Pemerintah daerah bertanggung jawab kepada masyarakat di daerahnya. Di Surabaya, BOPDA di prioritaskan untuk masyarakat Surabaya. Hal ini berimplikasi adanya ketentuan kuota untuk calon peserta didik baru dari luar Kota Surabaya yang akan mendaftar di sekolah negeri. Upaya pemerintah kota Surabaya untuk melindungi hak masyarakat Surabaya dalam memperoleh pendidikan di kotanya dilakukan dengan memperketat jalur penerimaan siswa luar kota di tiap tahunnya. Dalam ketentuan Pendaftaran Peserta Didik Baru (PPDB) Surabaya, Dinas pendidikan membuat regulasi tentang kuota. Kuota yang diberikan semakin diperketat setiap tahunnya. Pada tahun 2010-2011, Surabaya memberi kuota lima persen kepada warga luar kota Surabaya, namun pada tahun 2012 menjadi satu persen. Hal ini dikarenakan Biaya Operasional Pendidikan Daerah yang diberikan di setiap sekolah di Surabaya menjadi fasilitas pelayanan pendidikan gratis bagi masyarakat Surabaya.

Ketentuan ini menguntungkan bagi masyarakat Surabaya, karena pemerintah daerahnya memperjuangkan akses pendidikan kepada warganya. Rasionalitasnya jika pendidikan merupakan tanggung jawab daerah maka sudah kewajiban pemerintah daerah memikirkan pendidikan di wilayahnya masing-masing. Bagi masyarakat luar kota Surabaya, regulasi dinas pendidikan kota

Surabaya dianggap bentuk diskriminasi dalam hal pendidikan. Hal ini merupakan dampak desentralisasi pendidikan selain mendemokratisasi daerah dalam pelaksanaan pendidikan juga menciptakan ketidaksetaraan (inequalities) atau kesenjangan antar sekolah maupun antar daerah. Tiap daerah seakan tumbuh sendiri-sendiri berkompetisi dengan wilayah lain untuk meningkatkan atau memajukan daerahnya.

BOPDA di tingkat sekolah

Keputusan Pelaksanaan BOPDA

Kebijakan publik merupakan kebijakan yang menyangkut masyarakat umum. Kebijakan publik merupakan bagian dari keputusan politik, dimana keputusan tersebut menyangkut dan mempengaruhi masyarakat serta di fahami sebagai pilihan terbaik dari berbagai alternative pilihan mengenai urusan publik yang menjadi kewenangan pemerintah¹¹. Begitu juga kebijakan pendidikan di Kota Surabaya. Kebijakan pendidikan merupakan kebijakan publik, dimana pendidikan termasuk barang atau kebutuhan publik. Keputusan pemerintah Surabaya merupakan keputusan yang menyangkut dan mempengaruhi masyarakat Kota Surabaya. Karena masyarakat kota Surabaya merupakan sasaran dari keputusan atau kebijakan pemerintahnya. Pemerintah berwenang dalam sebuah keputusan mengenai urusan publik.

Dengan menggunakan Teori Implementasi Kebijakan Grindle, terdapat dua model implementasi, yaitu sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana hasil akhirnya ditentukan oleh materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan BOPDA merupakan salah satu kebijakan terkait pendanaan pendidikan. BOPDA diberikan pemerintah kota Surabaya dalam mendukung pelaksanaan wajib belajar

12 tahun di kota Surabaya. Keputusan BOPDA merupakan keputusan Walikota Surabaya melalui Surat Keputusan Walikota yang kemudian diatur dalam Peraturan Walikota. Proses awal mula Peraturan Walikota (Perwali) BOPDA, Dinas Pendidikan Kota Surabaya mengajukan usulan konsep Perwali ke bagian hukum pemerintah kota. Bagian Hukum selaku pihak yang faham aturan-aturan produk hukum, mengkaji draf perwali dengan mengundang beberapa instansi terkait, yaitu Dinas Pendidikan, Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya, Bina Program selaku bagian memprogram kegiatan yang ada, Dinas Pendapatan dan Keuangan selaku penyedia anggaran dana, dan Inspektorat selaku pengawas. Kajian draf Perwali tersebut merupakan proses politik, karena terdapat berbagai aktor kebijakan atau para pemilik kepentingan dalam perumusan sebuah keputusan. Proses tersebut sesuai dengan prosedur penyusunan peraturan Walikota menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor. 53 Tahun 2011 tentang tata cara pembentukan produk hukum daerah. Setelah rancangan Pada tahap formulasi Perwali, rancangan diproses melalui Sekretaris Daerah, dan diajukan kepada Kepala Daerah Surabaya untuk ditandatangani dan diundangkan.

BOBDA merupakan kebijakan yang terkait dengan pengalokasian anggaran jadi dapat tercantum dalam Peraturan Daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Peraturan Daerah (Perda) merupakan persetujuan bersama Walikota Surabaya dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya, sehingga dapat dikatakan BOPDA merupakan persetujuan semua pihak baik Pemerintah Kota dan DPRD Surabaya.

Sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Keputusan BOPDA dibuat sebagai bentuk intervensi terhadap pelaksanaan wajib belajar 12 tahun. Kebijakan yang telah dibuat seharusnya diwujudkan dengan tindakan nyata yang biasa dikenal dengan implementasi kebijakan. Fakta yang kita ketahui bersama

¹¹ Ramlan Surbakti. 1984. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Surabaya : Airlangga University Press

proses politik tidak hanya berhenti saat kebijakan sudah diputuskan, tapi juga berlanjut saat kebijakan dilaksanakan.

Adanya Kebijakan Biaya Operasional Pendidikan Daerah hingga ketingkat sekolah menengah dan kejuruan merupakan misi pemerintah mencapai tujuan tersebut. BOPDA berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ditujukan ke semua jenjang pendidikan. Pelaksanaan BOPDA di tingkat pendidikan menengah dan kejuruan di Surabaya berdasarkan hasil observasi dan wawancara di lima sekolah, dapat dikategorikan sebagai berikut:

a. Pemerintah Daerah Kota Surabaya memberikan Bantuan Operasional Pendidikan Daerah (BOPDA) pada sekolah negeri untuk memberikan pelayanan pendidikan tanpa pembebanan pembayaran kepada orang tua atau wali siswa. Pembebasan biaya disertai dengan larangan segala jenis pungutan oleh sekolah kecuali biaya personal siswa sendiri.

b. Pemerintah Kota Surabaya memberikan Hibah BOPDA pada sekolah swasta untuk memberikan subsidi biaya pendidikan bagi peserta didik dan pembebasan bagi siswa yang tidak mampu yang bersekolah di sekolah swasta di Kota Surabaya

Sekolah tingkat pendidikan menengah dan kejuruan yang ada di Surabaya rata-rata menggunakan dua pelaksanaan bantuan tersebut. Pembebasan biaya yang disertai dengan larangan pungutan banyak digunakan di sekolah negeri baik Sekolah Menengah Atas (SMA) dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK). Hal ini dikarenakan sekolah negeri merupakan unit satuan penyelenggara pendidikan milik pemerintah. Kebijakan yang ditujukan kepada sekolah negeri baik SMA maupun SMK disertai dengan himbauan larangan memungut biaya pendidikan ke walimurid atau orang tua.

Berbeda dengan pelaksanaan Hibah BOPDA untuk sekolah swasta. Pemberian hibah digunakan sebagai subsidi dan pembebasan biaya bagi yang tidak mampu. Sekolah swasta berhak menerima dan menolak bantuan operasional dari pemerintah Kota Surabaya. Hal ini bisa dimanfaatkan sebagai

bantuan. Bantuan ini bertujuan sebagai subsidi pendidikan meringankan pembiayaan walimurid atau digunakan untuk peningkatan mutu kualitas pembelajaran. Sekolah swasta diperbolehkan menolak hibah jika sekolah mampu dan walimurid bersedia membiayai secara mandiri kebutuhan sekolahnya. Dinas pendidikan mengikat sekolah swasta dengan cara memberi subsidi, hal ini tampak ketika sekolah swasta penerima BOPDA harus mengikuti ketentuan yang diberikan pemerintah Kota Surabaya.

Larangan Sumbangan Orangtua

Pemberian BOPDA pada seluruh jenjang pendidikan yang ada di Surabaya, baik

pendidikan dasar maupun pendidikan menengah dan kejuruan membawa konsekuensi adanya larangan melakukan pungutan biaya kepada wali murid. Hal ini tercantum dalam Peraturan Walikota (Perwali) Surabaya Nomor 13 Tahun 2012 ayat (1) menyatakan bahwa "Sekolah yang menerima Biaya Operasional Pendidikan tidak diperkenankan (1) menarik Sumbangan Penyelenggaraan Pendidikan, atau (2) menarik biaya apapun kepada orang tua siswa atau walinya. Dan ayat (2) Masyarakat diberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembiayaan pendidikan dalam rangka peningkatan mutu pendidikan sesuai ketentuan yang berlaku."¹²

Pemberian BOPDA juga disertai dengan ketentuan-ketentuan sebagai intervensi pembuat kebijakan terhadap pelaksana kebijakan. Larangan pungutan disekolah penerima BOPDA, membawa konsekuensi pada perubahan pembiayaan pendidikan baik di sekolah negeri maupun sekolah swasta. Meskipun mengalami kesulitan ditingkat sekolah, sekolah negeri tetap tunduk pada ketentuan dinas dan melaksanakan. Hal ini dikarenakan sekolah negeri adalah sekolah milik pemerintah. Kepala Dinas merupakan atasan Kepala sekolah negeri, oleh karena itu mereka selalu menjalankan perintah atasannya. Berbeda dengan sekolah swasta, status sekolah swasta merupakan sekolah milik

¹² pasal 12 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis

yayasan bukan milik pemerintah. Sekolah swasta berhak menerima atau menolak pemberian pemerintah kota Surabaya. Namun ketentuan tetap berlaku bagi sekolah swasta penerima BOPDA maupun mereka yang tidak menerima, hal ini dikarenakan sekolah swasta juga masih bergantung pada subsidi dan ijin penyelenggaraan pendidikan dari dinas. Sekolah swasta walaupun tidak seketat sekolah negeri dalam menaati peraturan Dinas, namun juga masih mengikuti beberapa ketentuan Dinas.

Pendidikan merupakan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat. Meskipun biaya operasional telah ditanggung oleh pemerintah kota, partisipasi masyarakat juga sangat menentukan perkembangan pendidikan. Bentuk partisipasi masyarakat terhadap pendidikan sebenarnya beragam, selain dana atau material, partisipasi juga dapat dalam pelaksanaan dan pengawasan pendidikan. Kebanyakan dari masyarakat sekarang tingkat partisipasinya dinilai dengan rupiah. BOPDA telah membantu meringankan pembiayaan operasional pendidikan. Harapannya dana pendidikan bisa digunakan sebagai simpanan untuk melanjutkan pendidikan ke perguruan tinggi. Biaya pada pendidikan tinggi bisa diperoleh dari hasil *saving* biaya yang seharusnya dikeluarkan oleh orangtua pada saat menikmati pendidikan gratis di sekolah dasar dan menengah. Sayangnya upaya pendampingan ini tidak dilakukan oleh komite sekolah dan masyarakat juga menjadi lemah tanggung jawabnya dan manja. karena tuntutan terhadap kualitas cukup tinggi tapi lemah dipartisipasi. Semakin gratis tanggung jawab dan pengawasan masyarakat terhadap pendidikan menurun. Dengan adanya larangan melakukan pungutan diharapkan tidak merubah partisipasi riil dari masyarakat. Pelaksanaan pendidikan yang seharusnya merupakan tanggung jawab masyarakat, namun faktanya partisipasi justru menurun.

Secara administratif sekolah memang dilarang minta sumbangan ke walimurid atau siswa, Strategi partisipasi dilakukan penyelenggara pendidikan tingkat sekolah dalam pelaksanaan pendidikan. Strategi tersebut antara lain menghimpun dana dari orang tua untuk partisipasi ke dalam kegiatannya disekolah yang dilakukan oleh siswa sendiri. Hal ini merupakan strategi yang digunakan

pelaksana pendidikan di tingkat sekolah sebagai solusi kurangnya dana untuk mengembangkan kegiatan siswa yang perlu bantuan walimurid karena perolehan dari BOPDA yang terbatas.

[* Filter does not support this file format | In-line.TIF *] Hal ini sebagaimana disampaikan Winkler (1992) Desentralisasi juga menuntut tanggung jawab yang besar dari masyarakat terhadap keberhasilan pendidikan anak-anak mereka. Dalam hal pendanaan pendidikan, peran serta masyarakat sangat dibutuhkan, tapi sangat tergantung pada kemampuan negara dan persepsi tentang peran negara dalam bidang pendidikan. Kemampuan negara dalam mendanai program pendidikan akan menentukan seberapa besar Pengelolaan BOPDA 2012 partisipasi masyarakat diperlukan dalam mendanai program-program tersebut. Persepsi tentang peran negara menentukan tingkat kesadaran dan komitmen masyarakat untuk berpartisipasi.

Dampak BOPDA di Tingkat Sekolah Menengah dan Kejuruan Kebijakan Sekolah dalam Pendanaan

Kebijakan sekolah dalam hal pembiayaan bagi sekolah menengah dan kejuruan negeri

mengikuti kebijakan yang telah ditentukan pemerintah. Karena karakteristik sekolah negeri merupakan sekolah milik pemerintah. Dalam pembiayaan bagi sekolah negeri baik sekolah menengah dan kejuruan mewajibkan membebaskan biaya bagi masyarakat disertai dengan larangan melakukan pungutan. Meskipun pada pelaksanaannya, penyelenggara pendidikan di tingkat sekolah mengalami kesulitan akibat kebutuhan pendidikan lebih tinggi dari dana yang dialokasikan pemerintah. Sekolah memiliki strategi yang berbeda dalam mendukung pelaksanaan pendidikan di sekolahnya. Ada beberapa aktor di sekolah juga menjalin kerjasama dengan pihak orang tua dan masyarakat. Karena bagaimanapun pendidikan memang milik dan tanggung jawab bersama pemerintah dan masyarakat.

Sedangkan berbeda kebijakan untuk sekolah swasta, skema yang diberikan pemerintah berupa dana HIBAH. Ketentuannya juga berbeda dengan BOPDA. BOPDA aturannya lebih rijit dan lebih jelas. Ketentuan untuk HIBAH lebih lunak sehingga diberi

kesempatan untuk menolak dan menerima, sekalipun menerima dia tidak diberi kewajiban larangan sumbangan pendidikan dari masyarakat. Sekolah swasta biasanya memanfaatkan hibah sebagai dana subsidi untuk meringankan beban tarikan dan menggratiskan siswa yang tidak mampu di sekolahnya.

Kondisi Sarana dan Prasarana Pembelajaran

Sarana prasarana merupakan faktor penunjang pembelajaran yang ada di sekolah. Sarana prasarana di sekolah negeri pada umumnya bisa menggunakan BOPDA terkait perawatan dan biaya perbaikan kecil. Namun untuk pembangunan sekolah negeri juga difasilitasi oleh pemerintah, baik di pusat maupun daerah dengan kebijakan pembangunan investasi seperti gedung sekolah dan Ruang Kelas Baru (RKB). Sedangkan di sekolah swasta gedung sekolah adalah milik yayasan. Sekolah swasta untuk perbaikan dan perawatan sarana dan prasarana sebelum adanya BOPDA sekolah menganggarkannya dari Sumbangan Pelaksanaan Pendidikan (SPP) siswa.

Partisipasi Siswa

Partisipasi siswa yang dimaksud peneliti adalah partisipasi dalam proses pembelajaran dan kegiatan Ekstrakurikuler. Proses pembelajaran dan kegiatan ekstrakurikuler berpengaruh terhadap pengembangan mutu dan prestasi siswa. Kebutuhan dan jenis kegiatan masing-masing sekolah tidak sama satu dengan lainnya, baik dalam jumlah menu pembelajaran dan kegiatan ekstrakurikuler. BOPDA bisa dialokasikan untuk membiayai kegiatan siswa, diantaranya honorium pelatih, pembelian alat dan bahan pendukung pembelajaran. Tujuan diberikan BOPDA diantaranya upaya peningkatan jumlah partisipasi pendidikan. Program BOPDA dinilai meningkatkan partisipasi siswa. Kebijakan ini dapat meringankan beban biaya orang tua atau siswa. Terutama bagi siswa yang tidak mampu, sehingga mengurangi angka putus sekolah.

Sedangkan bagi kegiatan ekstrakurikuler

siswa, kondisi di tiap sekolah berbeda tergantung jumlah kegiatannya dan kebutuhan biaya di masing-masing kegiatan. Ekstrakurikuler selalu dikembangkan sekolah, selain untuk meningkatkan prestasi juga bisa mengembangkan potensi anak di sekolah. Dengan adanya dana BOPDA merupakan dukungan positif untuk kegiatan ekstrakurikuler.

Partisipasi Orangtua terhadap program sekolah

Pendidikan merupakan tanggung jawab bersama pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Wajib belajar memang upaya pendidikan minimal yang diikuti masyarakat atas tanggung jawab pemerintah. Namun dukungan dan partisipasi pendidikan diperlukan dari semua pihak baik swasta, pemerintah, maupun masyarakat.

Terkait dampak pemberian BOPDA terhadap partisipasi walimurid tentunya menggeser peran atau tanggung jawab walimurid dalam hal pendanaan. Namun kondisi masing-masing sekolah berbeda tergantung bagaimana pihak sekolah menjalin komunikasi kepada walimurid untuk ikut partisipasi dalam pendidikan putra-putrinya.

Biaya operasional Pendidikan Daerah (BOPDA) mempunyai dampak positif terlebih lagi terkait meringankan pendanaan pendidikan. Dan ini sangat efektif dalam mendukung wajib belajar 12 Tahun di Surabaya untuk memperluas akses pendidikan, khususnya bagi yang kurang mampu. Namun sayangnya peningkatan akses pendidikan di Surabaya ini kurang diiringi dengan tanggung jawab masyarakat dalam pengawasan pendidikan. Sehingga dampak nyata yang terlihat adalah terjadi banyak pengurangan anak usia sekolah yang tidak sekolah. Hal ini tentunya bukan terkait masalah biaya lagi, melainkan tidak semua anak yang tidak sekolah kemudian mau sekolah, mereka lebih memilih bekerja untuk membantu orang tua. Hal ini harus disertai sanksi bagi mereka yang tidak mau bersekolah pada usia sekolah dan memberi pengarahan untuk orangtuannya. Selain itu, dampak buruknya masyarakat

¹³ Merilee S. Grindle. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton, University Press, New Jersey

menjadi lemah tanggung jawabnya dan manja karena semua sudah ditanggung pemerintah. Hal ini menyulitkan pendidikan ditingkat sekolah karena tuntutan terhadap kualitas cukup tinggi tapi lemah dipartisipasi

Pelaksanaan Wajib Belajar 12 Tahun jika dianalisis dengan implementasi kebijakan menurut Grindle Berdasarkan *content of policy* atau isi dari kebijakannya, antara lain:

1. kepentingan kelompok dalam kebijakan wajib belajar 12 tahun di Surabaya tentunya kepentingan Pemerintah Kota Surabaya dalam menyediakan, pemerataan, peningkatan akses, dan meningkatkan lulusan pendidikan masyarakat Surabaya minimal jenjang pendidikan menengah dan kejuruan. Kebijakan BOPDA diiringi atau didukung dengan aksi program yang mendukung terserapnya BOPDA hanya untuk masyarakat Kota Surabaya, misalnya program mitra warga dan ketentuan kuota 1 persen bagi masyarakat luar kota Surabaya. Bagi sekolah negeri dalam membuat keputusan selalu diintervensi oleh kebijakan dari atasnya baik kebijakan Dinas Pendidikan maupun kebijakan dari Pemerintah Kota, hal ini yang membuat sekolah negeri kurang leluasa mengatur sekolahnya sendiri. Padahal otonomi daerah bertujuan mendirikan sekolah-sekolah otonom tapi di Indonesia otonominya masih dibatas wewenang kepala daerah.

2. tipe manfaat, terlihat jelas manfaat dari pemberian BOPDA pada pelaksanaan wajib belajar 12 Tahun sebagai peningkatan akses, untuk masyarakat yang tidak mampu dapat memperoleh pendidikan tanpa memikirkan biaya lagi, bagi masyarakat yang berkecukupan bisa digunakan sebagai subsidi meringankan pembiaayaan. Karena BOPDA diberikan merata baik bagi siswa mampu dan tidak mampu, untuk sekolah negeri maupun swasta yang mau. Harapan lain pemberian BOPDA adalah meningkatkan pendidikan anak-anak Surabaya hingga tingkat perguruan tinggi. Pemberian BOPDA dimaksudkan untuk meringankan biaya pendidikan walimurid pada pendidikan dasar dan menengah sehingga biayanya bisa ditabung untuk melanjutkan pendidikan tinggi.

3. derajat perubahan yang diinginkan, harapan pemerintah Surabaya dengan adanya peningkatan akses pendidikan

meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kota

Surabaya, meningkatkan nilai jual kualitas warga Surabaya minimal perpindahan sekolah menengah dan Diploma 1. Sehingga mampu meningkatkan kualitas hidup mereka dalam memperoleh pekerjaan dan meningkatkan kesejahteraan.

4. kedudukan pembuat kebijakan, dalam pembuatan kebijakan dilakukan terpusat, dan disalurkan ke struktur bawahnya sebagai penyelenggara dan pelaksana kebijakan. Pelaksanaan Wajib Belajar 12 Tahun merupakan persetujuan bersama Pemerintah Kota Surabaya bersama Dewan Perwakilan Rakyat Surabaya (DPRD) karena di tahun 2012 ini telah disahkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Kedudukan pembuat kebijakan wajib belajar 12 tahun dengan dukungan BOPDA jika dipandang dari paradigma desentralisasi merupakan keputusan Pemerintah daerah Kota Surabaya untuk meningkatkan mutu dan kualitas pendidikan diwilayahnya sesuai dengan kebutuhan daerah.

5. letak pengambilan keputusan, keputusan terkait pendidikan tentunya pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dengan mempertimbangkan kondisi sasaran kebijakan atau permasalahan yang ada di masyarakat. Di Surabaya letak pembuat kebijakan pendidikan Pemerintah Kota Surabaya lewat Dinas Pendidikan. Dimana Kepala Dinas merupakan atasan dari kepala sekolah negeri yang ada di Surabaya. maka kebijakan, aturan, dan ketentuan yang ada di sekolah negeri mengikuti aturan pemerintah Kota. Sedangkan untuk sekolah swasta, status kepemilikan milik yayasan pendidikan. Namun sekolah swasta juga sangat bergantung dan beberapa kebijakannya masih mengikuti kebijakan Dinas atau pemerintah Kota. Hal ini disebabkan karena sekolah swasta juga masih bergantung pada subsidi dan ijin pelaksanaan pendidikan dari Dinas Pendidikan.

6. pelaksanaan program, pelaksanaan pendidikan merupakan tanggung jawab bersama Pemerintah Kota Surabaya lewat instansi terkait Dinas Pendidikan Kota Surabaya, dan satuan penyelenggara pendidikan mulai dari sekolah dasar hingga sekolah menengah dan kejuruan, dan juga tanggung jawab masyarakat.

7. dan sumber daya yang dilibatkan, diantaranya Anggaran pemerintah Kota Surabaya yang berasal dari pendapatan daerah yang berwujud sebagai BOPDA di sekolah dalam mendukung pelaksanaan wajib belajar 12 tahun.

Sementara lingkungan implementasi (*context of implementation*) mengandung unsur keleluasaan kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasa, serta kepatuhan dan daya tanggap¹³. Dalam pelaksanaan sebuah kebijakan pasti dihadapkan dengan kendala, terutama berasal dari lingkungan pelaksanaannya. Lingkungan atau konteks kebijakan tersebut antara lain:

[* Filter does not support this file format | In-line.TIF *]¹1. kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat. Dalam konteks kebijakan publik pasti terdapat kekuasaan yang terlegitimasi penuh sehingga mampu merubah keadaan sebelum dan sesudah pemutusan hasil kebijakan. Hal ini tampak pada saat Dinas Pendidikan Kota Surabaya saat mengeluarkan keputusan atau ketentuan terkait pendidikan. Dinas berwenang membuat keputusan terkait pendidikan, dalam contoh ketentuan pembatasan kuota satu persen sangat terlihat kepentingan diknas untuk mengupayakan warga Surabaya memperoleh haknya di pendidikan dengan cara melakukan pembatasan tersebut. Tidak hanya itu, namun ketentuan Dinas mengatur sekolah negeri kadang menghambat keleluasan pelaksanaan di tingkat sekolah, sehingga menyulitkan pelaksana pendidikan di sekolah.

2. karakteristik lembaga pembuat keputusan adalah lembaga pemerintah yang telah terlegitimasi dan berwenang mengatur atau mengkoordinasi struktur di bawahnya.

3. kepatuhan serta daya tangkap pelaksana terhadap kebijakan. Hal ini terlihat saat sekolah negeri khususnya dalam pelaksanaan pendidikan selalu mengikuti ketentuan dan aturan dari struktur di atasnya. Begitu juga sekolah swasta yang menerima BOPDA mau tidak mau mereka harus menurut ketentuan Dinas Pendidikan Kota Surabaya.

Grindle menjelaskan bahwa indikator keberhasilan dalam implementasi kebijakan adalah dengan melihat konsistensi dari pelaksanaan program dan tingkat keberhasilan pencapaian tujuan. Se jauh ini pemerintah Kota Surabaya masih konsisten

dalam pelaksanaan program wajib belajar 12 tahun. Tingkat keberhasilan pencapaian memang perlu dilakukan penelitian yang lebih mendalam, namun sejauh ini terlihat cukup kuat dukungan pemerintah Kota Surabaya dalam meningkatkan pendidikan di Kota Surabaya.

4. Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan

Pelaksanaan wajib belajar 12 tahun di kota Surabaya di dukung oleh program pendanaan

dari pemerintah kota Surabaya berupa Biaya Operasional Pendidikan Daerah (BOPDA). BOPDA diberikan ke sekolah mulai tingkat pendidikan dasar hingga pendidikan menengah negeri. Pemerintah juga memberikan Hibah BOPDA pada tingkat pendidikan dasar hingga pendidikan menengah swasta. BOPDA merupakan keputusan politik pemerintah kota Surabaya dalam upaya meningkatkan akses pendidikan untuk masyarakat kota Surabaya. BOPDA dalam pelaksanaan wajib belajar 12 tahun juga merupakan kebijakan desentralisasi karena belum semua wilayah yang berikrar menjalankan wajib belajar 12 tahun. Kebijakan ini berimplikasi pada pembatasan atau kuota bagi masyarakat luar kota Surabaya yang ingin memperoleh pendidikan di Surabaya. Hal ini merupakan upaya dan bentuk tanggung jawab pemerintah Surabaya mendahulukan warga Surabaya untuk memperoleh pendidikan gratis, khususnya di sekolah negeri. Meskipun pendidikan merupakan tanggung jawab bersama pemerintah dan masyarakat, kebijakan BOPDA juga diiringi ketentuan adanya larangan melakukan pungutan biaya pendidikan ke orangtua. Hal ini menggeser peran dan tanggung jawab orangtua dalam hal pembiayaan pendidikan anaknya.

Pelaksanaan BOPDA sebagai dukungan wajib belajar 12 tahun pada pendidikan di tingkat sekolah menengah dan kejuruan berpengaruh pada manajemen pelaksanaan ditingkat sekolah. Pengaruh tersebut diantaranya pada kebijakan sekolah dalam hal pembiayaan, kondisi sarana dan prasarana pembelajaran, partisipasi siswa dalam pembelajaran dan ekstrakurikuler, serta partisipasi Orangtua.

Saran

Dukungan pelaksanaan wajib belajar 12 tahun dengan BOPDA harus diiringi dengan meningkatkan kualitas manajemen pelaksana di tingkat sekolah dalam pemanfaatan dana dan sosialisasi terkait program dukungan pemerintah ke masyarakat, misalnya informasi program mitra warga, serta peningkatan kualitas mutu pendidikannya, baik dari peserta didik maupun dari tenaga pendidik.

Pihak Sekolah lebih menjalin komunikasi kepada masyarakat atau walimurid agar berpartisipasi dalam pelaksanaan dan pengawasan pendidikan. Selain itu juga lebih mandiri dan tidak terlalu bergantung pada pembiayaan dari pemerintah Kota.

Kekuasaan dan Praktik Pendidikan, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Surbakti, Ramlan. 1984. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Airlangga University Press, Surabaya

Tim Depdiknas-Bappenas-Adicitra Karya Nusa. 2001, *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah..* Penerbit Adicita, Jakarta.

Peraturan Walikota Surabaya Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan BOPDA 2012.

Daftar Pustaka

Anthony Giddens. 1991. *Sociology and Polity; chapter Education, Schooling, and Cultural reproduction*. Cambridge policy press, Cambridge.

Fiske, Edward B, & Drost, J. (Ed.) 1998, *Arah Pembangunan Desentralisasi Pengajaran Politik dan Konsensus*, Grasindo, Jakarta.

Jalal, Fasli dan Mustafa, Bachrudin. 2001. *Education Reform in the Context of Regional Autonomy: The Case of Indonesia*. Ministry of National Education & National Development Planning Agency The Republic of Indonesia and The World Bank, Jakarta.

Mas Roro Lilik Ekowati, D.R. M.S. 2001. *Perencanaan, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan atau Program*. Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya.

Tamin. 1997. *Dalam Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*, Adicita, Jakarta

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

Sirozi, M. Ph.D. 2005, *Politik Pendidikan Dinamika Hubungan antara Kepentingan*