



TRIYUNI SOEMARTONO

BIODATA PENULIS

Dr. Ir. Hj. Triyuni Soemartono, MM lahir di Bandung pada tanggal 11 Juni 1950. Doktor bidang Ilmu Pemerintahan Kekhususan Kebijakan Publik/ Reformasi Administrasi Publik, sekarang menjabat sebagai Tenaga Fungsional/ Dosen PNS tetap di Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN), dengan jabatan akademis sebagai Lektor Kepala yang diperoleh selama mendharmabaktikan sebagai dosen luar biasa di Uswagati Cirebon, dan sempat menjadi Dekan Faperta Uswagati Cirebon selama 16 tahun dari tahun 1983 s/d 1999.

Pada tahun 2000 menjabat Kepala Bappeda Kabupaten Cirebon dan selama 14 tahun dari tahun 1985 s/d tahun 1999 menjabat Direktur utama PDAM Kabupaten Cirebon. Selama menjabat di PDAM, pada tahun 1993 – 1994 pernah Study Management Air Bersih dan Limbah di Australia (Melbourne), Perancis dan Amsterdam (Groningen) Belanda, serta Studi di Gothenburg Swedia 1995 dengan memperoleh predikat Extraordinary Comprehensible. Pada tahun 1996 pernah studi tentang hubungan Pemerintah-Swasta di Institut on public-private partnerships (PPP) Washington DC.

Pernah menjadi tim inti di sekretariat Dewan pertimbangan Otonomi daerah (DPOD) Departemen Dalam Negeri tahun 1999 sampai tahun 2000, dan setelah itu menjabat sebagai Sekretaris Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri pada tahun 2001-2005, dan menjadi Sekretaris Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan Departemen Dalam Negeri pada tahun 2005-2009. Selama di Ditjen Otda dipercaya menjadi sekretaris Tim penyusunan RUU Otsus Aceh dan Papua tahun 2000, Pada tahun 2001 menjabat sebagai Tim Keppres 151 dan 157 (Tim Pengawasan Otonomi Daerah), pada tahun 2003 sebagai Tim Pemerintah penyusunan RUU Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, pada tahun 2003 membantu penyelesaian RUU Pemerintahan Daerah (menjadi UU 32 tahun 2004), dan RPP Mahkamah Syar'iyah NAD tahun 2004, Ketua Harian Sosialisasi UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kemudian tahun 2003 sebagai ketua Tim Asistensi Pemekaran provinsi kepulauan Riau. Memberikan dedikasi dan perjuangannya dalam mendukung pemerintahan saat penyelesaian UU nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi kependudukan. Pada tahun 2008 dipercaya menjadi penanggung jawab sosialisasi Sistem Administrasi Kependudukan di New Zealand.

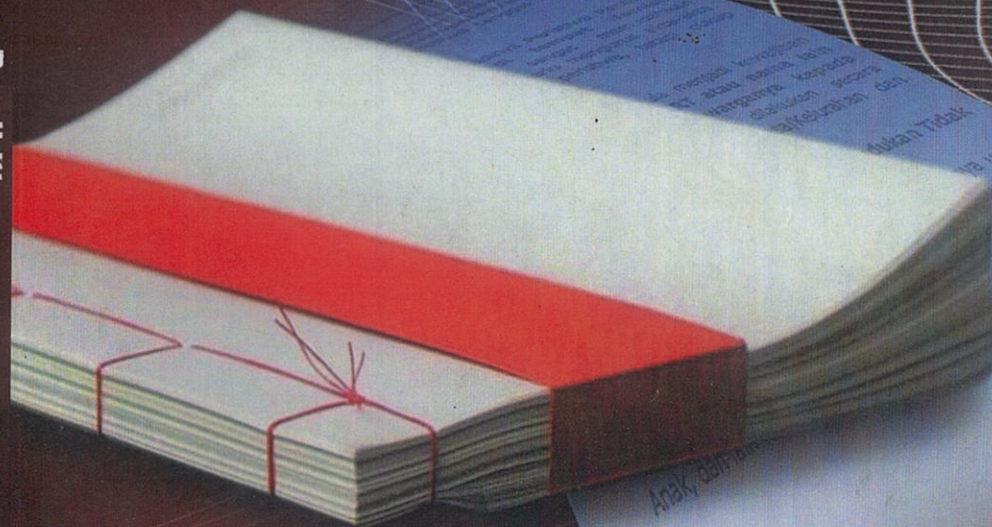
Menjadi peserta Southeast Asian ministers of Education Organization di Singapore tahun 2012, peserta konferensi Internasional "ICODEC – International Conference on Decentralization 2012 on "How Far Decentralization Goes di IPDN- di Jatinangor Sumedang Jawa Barat, seminar Internasional USA-Indonesia Relations: Policies, Business and Entrepreneurship" by U.S. Embassy, di President University Jababeka. Sejak tahun 2010 sd sekarang menjadi Ketua Harian organisasi profesi yaitu Masyarakat Kybernologi Indonesia (MKI) yaitu masyarakat pembelajar Ilmu Pemerintahan di Indonesia. Sejak tahun 2009 sampai sekarang menjadi staf ahli Sekretaris Jenderal DPD RI.

Penulis :

Dr. Ir. Hj. Triyuni Soemartono, MM

Model Kebijakan Pelayanan Pendidikan

Model Kebijakan Pelayanan Pendidikan



ISBN 978-979-9329-49-3



Penerbit :

YAYASAN BUDI ARTI

Jl. Pangeran Drajat 59 - Cirebon

Penulis :
Dr. Ir. Hj. Triyuni Soemartono, MM

Model Pelayanan Kebijakan Pendidikan

Soemartono,Triyuni, MM, Dr. Ir. Hj.
Model Kebijakan Pelayanan Pendidikan— Ed. 1., Cet. 1. —
Bandung: 134 him, 15x21 cm
ISBN: 978-979-9329-49-3

Model Kebijakan Pelayanan Pendidikan
Hak Cipta 10 desember 2012 pada penulis
Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi
buku ini dengan cara apapun, termasuk dengan cara
penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

Cetakan pertama, Desember 2012
Dr. Ir. Hj. Triyuni Soemartono, MM
MODEL KEBIJAKAN PELAYANAN PENDIDIKAN
Editor : 1. Dr. Dra Hj Rochayati Effefendi .M.Pd.
Hak penerbitan pada : CV. Indra Prahasta
Desain Cover : Meckfri Haryanto Bachtiar , STP
Setting dan Lay Out : Dani Ramdansyah., S.Sos

CV Idra Prahasta
Jl. Yupiter Utama Blok G.II No.46
Margahayu Raya
Bandung 40286
Email : indraprahasta20@yahoo.com Telp/fax (022) 7535320

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan Puji Syukur kehadiran Allah SWT., yang telah memberikan Berkah dan Ridho Nya bahwa buku dengan judul "Model Kebijakan Pelayanan Pendidikan" telah selesai penulis susun. Buku ini di susun dalam rangka penyajian Model Kebijakan Pelayanan Pendidikan di Indonesia khususnya model pelayanan pendidikan dasar dan menengah di dua daerah yaitu Kabupaten Jembrana dan Kota Cirebon. Pendidikan adalah ujung tombak keberhasilan suatu Negara, karena maju tidaknya suatu Negara sangat tergantung kondisi pendidikannya. Historis penyusunan buku ini berawal seringnya penulis membaca buku-buku dan majalah Jembrana, dan begitu populer di Indonesia saat tahun 2000 an. Bagaimana Bupati Jembrana memberikan pendidikan gratis bagi warganya. Salah satu buku yang penulis baca ialah "Memasuki peradaban Milenium", Jembrana MDGs 2010, yang dalam kata pengantar Membangun Bersama Masyarakat dari Prof. Dr. Haryono Suyono, yang menggaris bawahi bahwa Prof Dr. drg. Winasa adalah sosok seorang Bupati yang dengan sigap membaca keinginan rakyat. Banyak buku-buku lain tentang Jembrana telah penulis baca, Kabupaten Jembrana yang mempunyai APBD terkecil sejak tahun 2002 dibandingkan Kabupaten dan Kota yang ada di Provinsi bali, sudah berani memberikan biaya pendidikan gratis bagi warganya bersekolah dari tingkatan SD, SMP dan SMA. Hal ini berdampak positif untuk pembangunan pendidikan di Kabupaten Jembrana, hal ini dapat meningkatkan Angka partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM) sejak tahun 2000 sampai tahun 2011, yaitu menunjukan kenaikan yang cukup signifikan.. Kenaikan 50 % terjadi pada APK dan APM SMP (Kelas 7, 8 dan 9) dan SMA (kelas 10, 11 dan 12), hal ini dapat disimpulkan idea Kebijakan pendidikan gratis di Jembrana bergulir dengan baik walaupun Bupati penggagas berganti dengan Bupati yang baru. Demikian juga tingkat kelulusan di Jembrana mengalami kenaikan dan angka Droup out (putus sekolah) mengalami penurunan.

Di sisi lain, model kebijakan pelayanan pendidikan di kota Cirebon yang

penulis soroti adalah keberadaan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) belum terlalu diminati oleh para warga Kota Cirebon sendiri. Dalam rangka pembinaan dan pengembangan SMK di Kota Cirebon karena dilihat kondisi dan potensi Cirebon sebagai Kota Industri dan kota perdagangan serta kota parawisata, seyogianya tenaga lulusan sekolah kejuruan dapat didaya gunakan. Oleh karenanya penulis sangat berminat menyusun buku "Model kebijakan Pelayanan Pendidikan, yang menyoroti model kebijakan pelayanan pendidikan baik di Kabupaten Jembrana ataupun di Kota Cirebon.

Demikian kata pengantar penulis sampaikan, tidak lupa penulis ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada pihak-pihak yang telah membantu sampai tersusunnya buku ini, dan penulis sebagai manusia biasa tidak luput dari kekurangan dan kelemahan dalam penyusunan buku ini, kiranya mohon dimaklumi.

DAFTAR ISI

| | |
|--|---------------|
| KATA PENGANTAR | iii |
| DAFTAR ISI | v |
| DAFTAR GAMBAR | vii |
| DAFTAR TABEL | viii |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Permasalahan dan Pemecahannya | 5 |
| BAB II PENINGKATAN PELAYANAN DAN KUALITAS PENDIDIKAN | 15 |
| A. Pelayanan Pendidikan | 15 |
| B. Konsep Kualitas Pendidikan | 21 |
| BAB III KEBIJAKAN DASAR DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PELAYANAN PENDIDIKAN | 24 |
| A. Kebijakan Dasar Pelayanan Pendidikan | 24 |
| B. Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Pendidikan | 26 |
| C. Keterkaitan Pendidikan dan Kualitas Pelayanan | 28 |
| BAB IV KONSEP DAN TEORI MODEL | 32 |
| A. Perkembangan Teori Mode | 32 |
| B. Teori, Model, dan Penelitian Pengembangan dalam Perspektif Teknologi Pembelajaran | 34 |
| C. Model | 37 |
| D. Pengembangan Model Pembelajaran | 42 |
| BAB V KONDISI PEMBANGUNAN PENDIDIKAN DI KABUPATEN JEMBRANA | 49 |
| A. Deskripsi Kabupaten Jembrana Propinsi Bali | 49 |
| B. Kondisi Pendidikan di Kabupaten Jembrana | 50 |
| C. Fasilitas Pendidikan dan Tenaga Pengajar di Kabupaten Jembrana | 55 |
| D. Deskripsi Kompetensi Guru di Kabupaten Jembrana | 58 |

| | |
|---|------------|
| E. Pengembangan Sarana dan Prasarana Pendidikan di Kabupaten Jembrana | 60 |
| BAB VI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH | 63 |
| A. Implementasi Kebijakan | 63 |
| B. Sudut Pandang Pemerintah Terhadap Kebijakan | 64 |
| BAB VII MODEL PROGRAM PEMBANGUNAN PENDIDIKAN DI KABUPATEN JEMBRANA (TAHUN 2000 - 2011) | 76 |
| A. Program Peningkatan Mutu PendidikanM | 76 |
| B. Program Pemerataan Pendidikan (Pembebasan Iuran Wajib dan Beasiswa) di Kabupaten Jembrana | 79 |
| C. Program Pengembangan Sekolah Kajian di Kabupaten Jembrana | 84 |
| D. Program Pemberian Bantuan Dana Bagi Peningkatan Kualitas Guru di Kabupaten Jembrana | 85 |
| E. Program Pemberian Insentif Tambahan Untuk Guru di Kabupaten Jembrana | 85 |
| F. Program Block Grant Untuk Pembangunan dan Rehabilitasi Gedung Sekolah | 86 |
| G. Kebijakan Pendidikan di Kabupaten Jembrana dengan Membebaskan Biaya Pendidikan | 87 |
| H. Strategi Pelaksanaan Program Pendidikan di Kabupaten Jembrana | 105 |
| BAB VIII MODEL KEBIJAKAN PELAYANAN PENDIDIKAN DI KOTA CIREBON (SEBAGAI MODEL PEMBANDING) | 108 |
| A. Keadaan Geografis Kota Cirebon | 108 |
| B. Etimologi | 108 |
| C. Sejarah | 109 |
| D. Pendidikan | 110 |
| E. Kebijakan Pemerintah Daerah pada Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) | 113 |
| BAB IX PENUTUP | 134 |
| DAFTAR PUSTAKA | 138 |

DAFTAR GAMBAR

| | |
|--|----|
| Gambar 2.1 Hubungan Janji dengan Percaya | 17 |
| Gambar 6.1 Alur Keterlibatan Masyarakat dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program | 74 |
| Gambar 7.1 Alur Program Pembebasan Iuran Sekolah | 80 |

DAFTAR TABEL

| | | |
|-----------|--|-----|
| Tabel 5.1 | Jumlah Sekolah di Kabupaten Jembrana Tahun 2007 | 50 |
| Tabel 5.2 | Jumlah Ruang Kelas di Kabupaten Jembrana Tahun 2007 | 51 |
| Tabel 5.3 | Jumlah Siswa Peningkat Sekolah Untuk Sekolah yang Berada Dibawah Naungan Depdiknas di Kabupaten Jembrana Pada Tahun 2007 | 51 |
| Tabel 5.4 | Data Jumlah Siswa Peningkat Sekolah Untuk Sekolah yang Berada dibawah Naungan Departemen Agama di Kabupaten Jembrana Pada Tahun 2007 | 52 |
| Tabel 5.5 | Jumlah Guru Peningkat Sekolah Untuk Sekolah yang Berada Dibawah Naungan Depdiknas di Kabupaten Jembrana Pada Tahun 2007 | 52 |
| Tabel 5.6 | Data Jumlah Guru Peningkat Sekolah Untuk Sekolah yang Berada di bawah Naungan Depag di Kabupaten Jembrana Pada Tahun 2007 | 53 |
| Tabel 5.7 | Data Jumlah Guru Peningkat Sekolah Untuk Sekolah yang Berada di bawah Naungan Depag di Kabupaten Jembrana Pada Tahun 2007 | 56 |
| Tabel 7.1 | Angka Partisipasi Kasar (APK) Kab. Jembrana | 76 |
| Tabel 7.2 | Angka Drop Out (DO) & Kelulusan (dalam %) di Kabupaten Jembrana..... | 78 |
| Tabel 7.3 | Rasio Ketersediaan Sekolah di Kabupaten Jembrana Tahun 2010 | 107 |
| Tabel 7.4 | Rasio Guru Terhadap Murid di Kabupaten Jembrana Tahun 2010 | 107 |
| Tabel 8.1 | Hasil Wawancara pada 10 Sekolah Menengah kejuruan (SMK) di Kota Cirebon (ditampilkan dalam bentuk matriks) | 121 |
| Tabel 8.2 | Jumlah Pendaftar, Jumlah Penempatan dan Sisa yang Belum Bekerja | 124 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintah berkewajiban melaksanakan tugasnya kepada masyarakat yaitu pelayanan (*serving*) dan fungsi pemberdayaan (*empowerment*) (Ndraha, 2003). Pemerintah juga mempunyai tugas menyelesaikan masalah bagi kehidupan manusia saat menghadapi masalah ketidakteraturan dan ketidakpastian yang berkaitan dengan aktivitas manusia itu sendiri. Dengan unsur ketidakpastian tersebut maka pemerintah memegang peranan penting dalam fungsinya sebagai pemerintah. Peranan dan tindakan pemerintah sangat menentukan nasib masyarakat, sehingga penyelenggaraan pemerintah harus dilaksanakan dengan arif dan penuh kehati-hatian. Untuk menunjukan peranannya maka pemerintah harus melakukan dan menuangkannya dalam bentuk kebijakan yang merupakan produk pemerintah guna memenuhi tuntutan dan kebutuhan dari masyarakat yang diperintah. Pentingnya tugas pelayanan dalam pemerintahan modern telah mendorong pemerintahan di negara-negara di dunia untuk menempatkan masyarakat sebagai pihak pertama yang harus mendapatkan pelayanan terbaik dari pemerintahannya dalam mencapai kesejahteraan masyarakat

Dengan melihat peran penting pemerintah, maka di negara-negara modern dunia, menempatkan masyarakat sebagai pihak pertama yang harus mendapatkan pelayanan terbaik dari pemerintahannya. Karena tuntutan semakin kompleks dan meningkat dari masyarakat akan pemenuhan kebutuhan yang-diperintah maka terjadi perubahan sistem pemerintahan

dari sentralistik-otoriter menjadi desentralistik-demokratis. Pendekatan desentralistik-demokratik diyakini akan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat yang kemudian dilakukan melalui pendekatan sistem otonomi daerah sebagai jawaban untuk mencapai tingkat kesejahteraan masyarakat tersebut.

Otonomi daerah dibidang pendidikan bukan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota, tetapi keterlibatan lembaga pendidikan sekolah (Hasbullah, 2006). Sesuai dengan misi Pendidikan Nasional kedepan yaitu untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan merespons perkembangan global pada abad 21 maka arah kebijakan Pendidikan Nasional kedepan tetap mengacu kepada tiga hal:

- 1) Perluasan dan pemerataan layanan pendidikan yang bermutu.
- 2) Peningkatan mutu pembelajaran dan lembaga pendidikan yang bermutu.
- 3) Perbaikan kapasitas dan manajemen pendidikan

Upaya peningkatan akses dan pemerataan pendidik khususnya pada tingkat pendidikan dasar, merupakan titik rawan yang masih perlu mendapatkan perhatian di era otonomi daerah sekarang ini, termasuk tentunya kualitas pendidikan. Berdasarkan data dari Depdiknas (Hasbullah, 2006) bahwa untuk SLTP hanya 9% baik SLTP negeri maupun swasta yang secara nasional dikategorikan baik, 29% masuk kategori sedang, selebihnya sebanyak 62% berada dalam kategori kurang, sementara itu tingkat pendidikan lainnya kondisinya tidak jauh berbeda.

Kondisi seperti demikian akan semakin parah bilamana daerah tidak mengantisipasi dan mengoptimalkan sumberdaya daerah yang tersedia untuk meningkatkan mutu pendidikannya, oleh sebab itu upaya-upaya memperbaiki proses pembelajaran sistem, kemampuan profesionalisme guru, dan pemberdayaan sumberdaya pendidik yang mendukung kinerja sekolah, perlu mendapat perhatian serius bagi pemerintah daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah dilakukan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mempunyai tujuan penting selain yang disebutkan di atas yaitu secara spesifik mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Disamping itu otonomi daerah telah membuka urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan bagi pemerintah daerah untuk melakukan berbagai strategi dan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga pemerintah daerah mempunyai peluang memanfaatkan sumber daya yang ada untuk terwujudnya peningkatan kualitas sumber daya manusia di daerah.

Sejak tahun 1990, Bank Dunia melalui *Annual World Development Report* menekankan urgensi "pembangunan manusia. *Human Development Index* juga menggaris bawahi perkembangan dan penggunaan kemampuan-kemampuan manusiawi sebagai saka guru pendidikan sebagai prasyarat untuk memberdayakan manusia agar berdaya memerangi kemiskinan. Hal yang sama ditegaskan dalam konvensi di Kopenhagen "Inisiatif 20:20" tahun 1995, yang mewajibkan semua negara kaya dan berkembang memakai 20 persen dari bantuan pembangunan atau Anggaran Belanja Negara bagi kebutuhan pendidikan dan kesehatan. Pendidikan dan kesehatan merupakan faktor penting dalam mencapai kesejahteraan masyarakat.

Secara normatif, pencapaian kesejahteraan masyarakat dapat diukur melalui Indeks Pembangunan Manusia/*Human Development Index* (IPM/HDI), sebagai salah satu strategi pengembangan kemampuan manusia meliputi 3 (tiga) aspek, yaitu kesehatan, pendidikan, dan pendapatan.

- 1) Aspek kesehatan bukan berarti hanya fasilitas medis yang diperlukan kalau sakit, melainkan juga kesehatan lingkungan dan kebersihan makanan, pakaian, dan tempat tinggal sehingga penduduk bisa hidup dengan tenang, termasuk sumber air, sanitasi, keamanan, dan

fasilitas lainnya yang mempengaruhi kehidupan penduduk.

- 2) Aspek pendidikan, sangat penting karena berpengaruh terhadap cara berpikir, daya nalar, wawasan, keluasan pengetahuan dan kesempatan memperoleh pekerjaan, sehingga muncul asumsi bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan makin tinggi pula kualitas manusianya.
- 3) Sedangkan aspek pendapatan (pemenuhan kebutuhan hidup) menjadi penting karena kesehatan dan pendidikan hanya bisa diperoleh dan ditingkatkan apabila mempunyai penghasilan yang mencukupi, walaupun disisi lain penghasilan yang cukup bergantung pada pekerjaan yang dilakukannya dan kesempatan kerja untuk mencukupi kebutuhan hidup individu yang bersangkutan.

Diantara ketiga faktor yang tertuang di dalam IPM di atas, walaupun sesungguhnya saling terkait satu dengan yang lain nampaknya faktor pendidikan merupakan faktor dominan yang hendak dicapai oleh pemerintah di Indonesia, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional No 20 tahun 2003 bahwa pagu anggaran minimal untuk bidang pendidikan dalam APBN/APBD adalah sebesar 20%.

Kebijakan pemerintah untuk meningkatkan mutu pendidikan secara normatif tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amandemen ke-4), Bab XIII pasal 31 ayat (1) dinyatakan bahwa: "Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan", dan ayat (2) "Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya." Janji pemerintah ini dikukuhkan lagi dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional nomor 20 tahun 2003, yang disahkan DPR tanggal 11 Juni 2003 dan ditandatangani Presiden 8 Juli 2003. Dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (UU SPN) antara lain disebutkan: Pertama, setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu (pasal 5 ayat (1)). Kedua, setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar (pasal 6 ayat (1)). Ketiga, pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya anggaran guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima

belas tahun (pasal 11 ayat (2)). Janji pemerintah ini sudah sesuai dengan Konvensi Internasional Bidang Pendidikan yang dilaksanakan di Dakar, Senegal, Afrika tahun 2000. Konvensi ini menyebutkan bahwa semua negara diwajibkan memberikan pendidikan dasar yang bermutu secara gratis kepada semua warga negaranya.

Begitu pentingnya sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat telah menggerakkan pemerintah maupun pemerintah daerah untuk mengambil peran dan komitmen peningkatan kualitas sumber daya manusia dengan pelayanan di bidang pendidikan. Hal ini telah dilakukan di beberapa daerah di Indonesia, salah satunya yang paling menonjol sejak tahun 2002 adalah Pemda Kabupaten Jembrana provinsi Bali yang saat itu dipimpin oleh Bupati I Gede Winase yang membebaskan biaya pendidikan dan kesehatan kepada rakyatnya ketika APBDnya masih 179, 9 Milyar (tahun 2002), dan tahun 2004 pun hanya 205 Milyar. Pendapatan Asli daerah (PAD) Kabupaten Jembrana tahun 2004 sangatlah kecil hanya 9,78 Milyar atau kurang lebih sama dengan penerimaan Pajak Penerangan Jalan Umum (PPJU) di kota Depok Provinsi Jawa Barat. Pada tahun pertama bapak Winasa menjadi Bupati Jembrana PAD Kabupaten Jembrana hanya 2.551 Milyar saja. Hal tersebut mengindikasikan bahwa memberikan pelayanan yang terbaik kepada rakyat merupakan soal komitmen dan kemauan, bukan soal besar kecilnya APBD.

B. Permasalahan dan Pemecahannya

Kebijakan pemerintah dari Undang-undang di atas sejak tahun 1996 telah dicanangkan program Wajib Belajar Sembilan Tahun. Salah satu alasan dari pelaksanaan wajib belajar adalah karena lebih dari 80% tenaga kerja Indonesia hanya berpendidikan SD, tidak tamat SD, dan sebagian buta huruf sehingga jika dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya, pendidikan tenaga kerja di Indonesia jauh lebih rendah. Pada tahun 2004 pengeluaran tahunan untuk pendidikan sebesar Rp. 33,0 triliun dari Rp. 58,0 triliun dana yang dibutuhkan. Kurangnya dana untuk pendidikan ini berakibat langsung pada kecilnya akses kependidikan dasar. Selain itu

sarana pendidikan, seperti gedung dan peralatan pembelajaran tidak dapat dirawat dan diperbaharui, pengadaan tenaga pengajar yang profesional serta tidak terdapatnya penghargaan terhadap guru.

Begitu pentingnya pendidikan sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat telah menggerakkan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk mengambil peran dan komitmen langkah strategis peningkatan kualitas sumber daya manusia dengan peningkatan pelayanan di bidang pendidikan. Hal ini dilakukan oleh berbagai daerah dengan memberikan pelayanan pendidikan secara gratis. Beberapa daerah yang telah mampu memberikan pelayanan secara gratis adalah kota Malang Jawa Timur; Walikota Malang Drs. Peni Suprpto sesaat setelah terpilih pada tanggal 28 Agustus 2003 meluncurkan pendidikan gratis dari SD sampai SMU (Kompas, 29 Agustus 2003); Kabupaten Kutai Kartanegara yang, memberikan kebijakan program pendidikan gratis yang dituangkan dalam Gerbang Dayaku; dan Kabupaten Musi Banyu Asin Provinsi Sumatera Selatan. Daerah-daerah di atas (Kutai Kartanegara, Musi Banyu Asin, Malang, dan lain-lain) merupakan daerah yang PAD dikategorikan cukup besar, sepintas diketahui daerah-daerah ini mempunyai sumber daya alam yang memadai untuk memberikan pelayanan pendidikan secara gratis kepada warganya.

Yang menarik diantara daerah yang memberikan pelayanan pendidikan gratis adalah Kabupaten Jembrana Provinsi Bali. Pada Tahun Anggaran 2001/2002 memberikan pelayanan gratis pada masyarakat mulai dari Sekolah Dasar (SD) sampai dengan Sekolah Menengah Umum (SMU).

Pada tahun 2007 sesuai sumber data dari Badan Perencanaan Daerah Kabupaten Jembrana pada tahun 2002 mempunyai Anggaran Pendapatan Belanja Daerah sebesar Rp. 171.703.401.395,- dari Pendapatan Asli daerah sebesar Rp. 11.555.147.609,- dan mengalami kenaikan lebih dari 100% pada tahun 2007 yaitu APBD Rp. 430.547.733.046,61 dan sebesar Rp. 15.700.000.000,- PAD.

Dari APBD yang tersedia pada tahun 2002 sampai dengan 2007 bidang

pendidikan, dan dari buku-buku yang disusun Bupati Jembrana, disampaikan oleh Bupati bahwa alokasi biaya pendidikan mencapai 60% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)/total APBD Kabupaten Jembrana yaitu pada tahun 2002 total biaya pendidikan sebesar Rp. 103.022.040.837,- dan pada tahun 2007 sebesar Rp. 258.328.639.827,- (sumber: Bappeda Kabupaten Jembrana 2007)¹.

Kegunaan 60% biaya pendidikan, selain melengkapi pembangunan sarana/prasarana/fasilitas memperlancar biaya pendidikan juga difokuskan untuk pembiayaan gaji pegawai/guru yang sebelum adanya pendidikan gratis gaji guru masih didapat dari pembayaran sumbangan orang tua murid. Sumber data dari Bappeda Kabupaten Jembrana menyebutkan tidak adanya penambahan gedung sekolah mulai dari Sekolah Dasar sampai dengan SMU/SMA dari tahun 2002 sampai dengan 2007.

Secara kuantitatif, biaya yang dialokasikan untuk pendidikan merupakan biaya yang cukup besar bagi kebijakan pelayanan pemerintah. Hal ini berdampak bagi sektor lain yang secara otomatis terjadi pengurangan anggaran. Jika saja Kabupaten Jembrana merupakan daerah yang mempunyai PAD yang cukup besar dibanding daerah lain yang juga menggratiskan biaya pendidikan mungkin tidak akan terjadi hambatan-hambatan pembangunan di kabupaten ini. Akan tetapi sebagaimana diketahui bahwa Kabupaten Jembrana merupakan daerah yang mempunyai PAD relatif kecil di Provinsi Bali dan juga bila dibandingkan dengan daerah-daerah lain di Indonesia.

Disisi lain ternyata alokasi biaya pendidikan yang cukup besar tidak menunjukkan kenaikan peminat sekolah secara signifikan. Jumlah siswa yang belajar dari tahun 2002 sampai tahun 2006 hanya mengalami rata-rata kenaikan 2,5%, misalnya SD tahun 2002 berjumlah 26.966 meningkat menjadi 26.559, tahun 2003 dan 28.534 pada tahun 2006.

Dari hal tersebut diatas, diketahui adanya terobosan Bupati selain

¹ Profil Kabupaten jembrana Tahun 2007. Badan Perencanaan Pembangunan kabupaten Jembrana

dari buku-buku yang disusun Bupati sendiri, juga dari beberapa majalah bahwa Jembrana merupakan fenomena yang menarik untuk dijadikan Model percontohan sistem pembangunan pendidikan. Kebijakan bidang pendidikan merupakan investasi jangka panjang yang tidak dapat dilihat hasilnya secara langsung dalam kurun waktu yang singkat. Untuk itu diperlukan suatu mekanisme tersendiri dalam implementasi kebijakan agar kebijakan tersebut dapat dirasakan memberikan dampak terhadap hasil dari kebijakan itu.

Jika dilihat keberadaan kebijakan pendidikan, adalah merupakan upaya pemerintah dalam mencapai masyarakat yang adil dan makmur melalui peningkatan mutu dan kualitas hidup manusia

Penulis berusaha untuk mengetahui bagaimana "**Model kebijakan Pelayanan Pendidikan**" yang dilaksanakan pemerintah daerah Kabupaten Jembrana dalam pelaksanaan pelayanan pendidikan dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan di Kabupaten Jembrana yang dilakukan dengan memberikan pendidikan gratis dari mulai Sekolah Dasar (SD) sampai Sekolah Menengah Atas (SMA).

Selain penulis ingin mengetahui bagaimana pemerintah daerah dan masyarakat sebagai pengguna dari kebijakan dan pelayanan pendidikan selain di kabupaten Jembrana juga penulis ingin menyoroti potensi sekolah Menengah kejuruan (SMK) di kota Cirebon, dengan melihat satu model kebijakan pelayanan sekolah kejuruan yang yang harus ditangani oleh Pemerintah daerah kota Cirebon dan sejauh mana minat para orang tua ingin menyekolahkan ke sekolah kejuruan dibandingkan ke sekolah Menengah Atas, mengingat lulusan siswa SMK sebetulnya sangat berpotensi untuk membantu tenaga kerja terampil di perusahaan –perusahaan, industry kerajinan rakyat dan lain-lain. Nampaknya belum berkembang dengan baik. Berbeda dengan Kabupaten Jembrana, Human investment didahulukan, untuk menciptakan kader-kader pembangunan dimasa depan yang berasal dari daerahnya, tetapi kota Cirebon kota yang sudah terbentuk sebagai kota industri, perdagangan , pariwisata dan kegiatan usaha /industri lainnya. Oleh karenanya penulisan akan melihat model kebijakan pelayanan pendidikan

dari dua sudut pandang tersebut.

Menggaris bawahi Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional pasal 12 ayat 1 dan 2 menekankan pemerintah dan pemerintah daerah memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu/berkualitas bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi. Sedangkan pada pasal 12 ayat 1b bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terdapatnya layanan pendidikan pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan layanan pendidikan sesuai dengan bakat, minat dan kemampuannya.

Partisipasi dan kreatifitas daerah seyogianya diselenggarakan salah satunya oleh masyarakat sendiri melalui lingkup persekolahan seperti adanya sekolah SD, SMP (atau sederajat), SMA dan lebih spesifik lagi SMK yang dianggap sekolah yang meluluskan siswa/siswi siap pakai/siap bekerja karena diberi pelajaran tambahan berupa ketrampilan baik administrasi ataupun secara teknis yang *link and match* dengan dunia kerja/dunia industri/dunia usaha.

Menurut Pardjono (2012), sebenarnya pihak industri dan pihak sekolah memiliki keterbatasan masing-masing dalam membentuk dan mendapatkan tenaga kerja siap pakai. Pihak sekolah memiliki keterbatasan dalam pembiayaan dan penyediaan lingkungan belajar, sementara pihak industri memiliki keterbatasan sumber daya pendidikan untuk membentuk tenaga kerja yang dibutuhkan. Oleh karena itu untuk mendapatkan lulusan SMK yang siap pakai, maka kedua belah pihak semestinya melakukan upaya, atau paling tidak keterlibatan industri untuk ikut menyusun program pelatihan.

Penyusunan program pelatihan ini akan menjadi masukan untuk membuat kebijakan bagaimana membangun pendidikan yang berkualitas yang dapat diterapkan disemua daerah. Oleh karenanya selain Jembrana, juga Kota Cirebon penulis bahas dalam rangka mewujudkan Model Kebijakan Pelayanan Pendidikan yang lebih baik.

Eugene Bardach, dalam Jones (1984) menulis apa yang disampaikan

akan adalah cukup sulit untuk membuat sebuah program kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk dan cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka yang dianggap sebagai klien.

Menurut Teori Jones (1991) yaitu ada tiga aktifitas utama dalam implementasi Kebijakan ialah Interpretasi, Organisasi dan Aplikasi.

- 1) **Interpretasi** adalah menafsirkan agar program (seringkali dalam hal status) menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan. Dan dimaksudkan sebuah program yang telah disetujui, telah terterakalimat-kalimat serta untuk menyiratkandiatas kertas dan organisasi ada pada tempatnya.

Keputusan Bupati sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Pemda Kabupaten Jembrana, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, telah dilakukan perubahan mendasar, yaitu dengan melaksanakan 10 program pendidikan sebagai berikut:

1. Subsidi biaya pendidikan pada TK, SD, SMP, SMA, dan SMK Negeri di Kabupaten Jembrana. Kebijakan ini ditetapkan DPRD berdasarkan Perda Kabupaten Jembrana nomor 10 tahun 2006
2. Pemberian bea siswa kepada siswa yang tidak mampu pada sekolah swastadan siswa berprestasi pada sekolah Negeri dan Swasta di Kabupaten Jembrana sesuai Peraturan Daerah nomor 14 tahun 2006 dan diimplementasika dengan peraturan bupati nomor 49 tahun 2006.
3. Rintisan belajar 12 tahun, kebijakan ini ditetapkan berdasarkan peraturan daerah nomor 15 tahun 2006 tentang Rintisan Wajib Belajar 12 tahun
4. Program pemberian bantuan dana bagi bagi peningkatan kualitas guru
5. Program pemberian insentif bagi guru

6. Program pembinaan siswa dengan dikeluarkan instruksi Bupati Jembaranano 19 tahun 2006 tentang larangan bagi siswa di Kabupaten jembrana yang menggunakan *handphone* pada jam sekolah. Instruksi Bupati nomor 10 tahun 2006 tentang larangan bagi siswa di Kabupaten Jembrana nontontelevisi (tv) pada jam 18.00 sampai dengan jam 20.00 WITA
7. Program Pengembangan sekolah kajian yakni di SMP 4 Mendoyo, dan SMA 2 Negara
8. Program Block Grant untuk pembangunan dan rehabilitasi Gedung sekolah (program efisiensi dalam penggunaan sampai dengan 30%)
9. Pola *Regrouping* (dengan melakukan penggabungan terhadap sekolah dasar yang memiliki jumlah anak didik kurang dari 75 orang, dengan menerapkan "Pola SD Kecil", "SD Normal", dan "SD Besar")
10. Program Subsidi Mahasiswa (yang memiliki IP minimal 3,2 – 3,5) dan bagi para mahasiswa yang baru masuk ke perguruan tinggi, karena belum memiliki IP, syarat yang harus diajukan adalah menyertakan nilai hasil UAN.

Penekanan Interpretasi adalah sejauh mana aktifitas jajaran Pemda Kabupaten Jembrana menerjemahkan makna 10 program tersebut kedalam pengaturan yang dapat diterima dan dijalankan oleh masyarakat.

Meng Interpretasikan, berarti bagaimana menempatkan 10 program tersebut dalam satu dampak peningkatan kualitas pelayanan pendidikan. Sebagai contoh yang penulis amati di Kabupaten Jembrana bahwa Implementasi kebijakan pada pelayanan pendidikan telah dilakukan melalui 10 program kepada pihak sekolah. Selanjutnya dijalankan oleh pihak sekolah kepada masyarakat dalam hal ini komite sekolah. Effektivitas dilakukan dalam upaya memberikan informasi bahwa kebijakan pada pelayanan pendidikan untuk memudahkan dan meringankan masyarakat dalam memperoleh pendidikan.

Dari hasil sosialisasi 10 program yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana dan Dinas Pendidikan, telah didapatkan masukan

dari masyarakat bahwa seolah-olah ada keengganan masyarakat dalam menyekolahkan anak terkait erat dengan mahalanya biaya pendidikan yang dipungut oleh sekolah dalam hal ini pemerintah daerah. Beberapa masukan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Masih banyaknya orang tua yang lemah secara ekonomi dalam pembiayaan pendidikan sehingga menimbulkan rawan putus sekolah;
 2. Kondisi psikologis yang mmbuat siswa tidak mau melanjutkan sekolah lebih tinggi, dimana pada saat penerimaan siswa baru di bebani berbagai iuran sekolah;
 3. Tingkat pendapatan perkapita guru masih rendah, bisa berakibat rendahnya motivasi guru pada siswa dan timbulnya pekerjaan sampingan guru;
 4. Sarana belajar mengajar yang kurang seperti kondisi gedung sekolah yang rusak dan peralatan praktek untuk sisws IPA dan Biologi yang kurang bagi tingkat SLTP dan SLTA (SMA dan SMK);
 5. Budaya dan pola pikir masyarakat setempat, termasuk orang tua yang mendukung terlaksananya proses pendidikan lanjutan anak; dan
 6. *Political will* pemerintah daerah dalam hal ini Bupati, untuk menciptakan akuntabilitas pendidikan dan peningkatan partisipasi masyrakat melalui subsidi silang, dimana iuran wajib dibebaskan namun sumbangan pihak ketiga yang tidak mengikat, baik dari orang tua siswa maupun dunia usaha dan dunia industri serta pemerhati pendidikan sangat diharapkan.
- 2) **Organisasi** adalah unit atau wadah yang dipergunakan untuk menempatkan program. Tahap pengorganisasian merupakan tahap yang lebih mengarah pada proses kegiatan pengaturan dan penetapan siapa yang menjadi pelaksana kebijakan, mana yang akan melaksanakan kebijakan, penetapan anggaran, penetapan sarana dan prasarana yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan. Keberadaan sumber daya memiliki arti dan peranan dalam kehidupan organisasi. Tercapainya tujuan organisasi dengan cepat dan mudah adalah sumbangan terbesar dari sumber daya. Organisasi diperlukn agar "pekerjaan dapat dilaksanakan.

Organisasi di dalam pemerintahan dengan istilah birokrasi". (Charles O. Jones, 1991)

Van Meter dan Van Horn (1975) mengatakan bahwa sumber daya memiliki peranan besar dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Peranan sumber daya manusia juga mempengaruhi keberhasilan pencapaian suatu tujuan organisasi.

Sugandha (1991) mengatakan bahwa sumber daya organisasi mencakup: (1) Modal yang berupa uang; dan (2) Materi dan bahan baku, informasi, mesin-mesin, peralatan, perlengkapan, gedung, kantor, waktu dan personil.

Untuk melaksanakan program, seluruh organisasi perangkat daerah dihimbau menyetujui program pembangunan pendidikan, dengan melakukan penyederhanaan organisasi, yaitu organisasi yang tidak diperlukan dilikuidasi, seperti penyerderhanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Hal ini berdampak positif dalam hal efisiensi pendanaan belanja pegawai dan lain-lain dikarenakan lembaga yang tidak diperlukan dihapus, tetapi karyawannya tidak di PHK (Pemutusan Hubungan Kerja), melainkan dialihkan ke SKPD lainnya.

Komite sekolah di semua sekolah dibentuk berdasarkan peraturan per Undang-Undangan, yang hadir secara independent, dan ketua komite dari salah satu masyarakat yang terpilih. Kegunaan adanya komite sekolah untuk mengawasi dan membina penyelenggaraan sekolah, dan secara reguler melaporkan perkembangan sekolah pada pemerintah daerah setempat.

3) **Aplikasi.** Ada 4 (empat) hal terpenting dari Aplikasi menurut Charles O Jones (1991), adalah:

1. Aktivitas interpretasi merupakan aktivitas penjelasan substansi dari suatu kebijakan dalam bahasa yang lebih operasional dan mudah dipahami sehingga dilaksanakan dan diterima oleh para pelaku dan

sasaran kebijakan.

2. Aplikasi sangat erat kaitannya dengan kegiatan-kegiatan lain, yaitu sebuah proses dinamis karena berhubungan dengan kegiatan kebijakan lainnya dalam kemanusiaan yang mana seseorang mencoba melakukan percobaannya.
3. Aktivitas aplikasi merupakan aktivitas penyediaan pelayanan secara rutin, pembayaran atau lainnya sesuai dengan tujuan dan sarana kebijakan yang ada.
4. Aplikasi adalah konsekuensi yang berupa pemenuhan perlengkapan serta biaya yang dibutuhkan.

Dari ke 4(empat) hal tersebut diatas, jika dikorelasikan dengan Dinas Pendidikan Kabupaten Jembrana dan Kota Cirebon, maka:

1. Dana pendidikan gratis untuk siswa dianggarkan oleh Pemda Kabupaten/Kota melalui Anggaran Dinas Pendidikan, diberikan kepada orang tua siswa atau siswa melalui masing-masing sekolah Negeri/ Swasta dengan terlebih dahulu mendapat rekomendasi kepala Desa/ Lurah atau Kepala Dusun atau Kepala Lingkungan. Dana tersebut akan berkembang menjadi besar, seiring dengan makin banyaknya efisiensi organisasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah setempat.
2. Dana yang digunakan untuk program ini berasal dari kegiatan efisiensi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap SKPDnya; dan atau dengan melakukan *re-grouping* terhadapsekolah-sekolah mulai dari Taman Kanak-kanak (TK) hingga Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) yang dianggap tidak efisien, dengan total muridnya kurang dari 75 siswa.

BAB II

PENINGKATAN PELAYANAN DAN KUALITAS PENDIDIKAN

A. Pelayanan Pendidikan

Pelayanan pendidikan merupakan pelayanan yang bersifat individual, namun proses pelayanannya dilakukan secara kelompok *joint consumptions* hanya untuk "*elementary education*" (Savas, 1987). Dengan demikian, pelayanan pendidikan di tingkat yang lebih atas merupakan barang *private* yang dikonsumsi secara bersama, sehingga menjadi pelayanan yang bersifat campuran antara privat dan publik.

Sebuah masyarakat terdiri dari banyak individu dengan kebutuhannya masing-masing, dengan setiap individu mempunyai kepentingan dalam usahanya untuk memenuhi kebutuhan tersebut, A.H. Maslow (dalam Davis dan Newstorm, 1985) menjabarkan lima kebutuhan dasar manusia (*Maslow's Hierarchy of Needs*), berturut-turut dari yang paling diprioritaskan sampai yang paling tinggi nilainya, sebagai berikut:

- a. *Basic physical needs* (kebutuhan pokok).
- b. *Safety and security* (keselamatan dan keamanan).
- c. *Belonging and social needs* (rasa memiliki dan kebutuhan sosial).
- d. *Esteem and status* (penghargaan dan kedudukan).
- e. *Self-actualization and fulfillment* (aktualisasi diri).

Sejalan dengan perkembangan masyarakat, semakin banyak pula muncul ragam kebutuhan di dalam kehidupan masyarakat tersebut di luar kebutuhan dasar manusia tersebut, yang kemudian menyebabkan manusia

atau individu itu tidak dapat memenuhinya sendiri, sehingga diperlukanlah bantuan dari orang lain.

Di negara-negara maju, yang menjadi titik-berat pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahan adalah pengaturan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM), termasuk memberikan pelayanan (*service*) yang sebaik-baiknya kepada warganya. Di negara berkembang, karena masyarakatnya masih miskin dan lemah sehingga perlu diberdayakan dan dilayani, maka fungsi pemerintah tidak cukup hanya sebagai pengatur, melainkan seperti yang dinyatakan oleh Rasyid (1997), bahwa tugas pokok pemerintahan adalah: pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*).

Berkaitan dengan tugas atau fungsi pemerintahan tersebut, Ndraha (2001) mendefinisikan pemerintahan sebagai: "Proses pengakuan, perlindungan, dan pemenuhan tuntutan yang-diperintah (rakyat) akan jasa-publik dan layanan-*civil* pada saat dibutuhkan." Jadi yang menjadi perhatian utama (*fokus/concern*) dalam Ilmu Pemerintahan adalah jasa-publik dan layanan-*civil*.

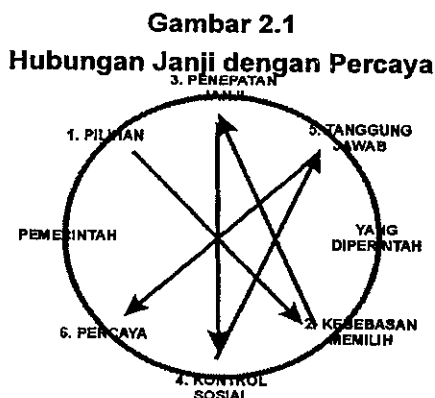
Ndraha (2001) mengartikan jasa-publik sebagai: "Segala produk yang menyangkut kebutuhan hidup orang banyak (air minum, jalan raya, listrik, telkom) yang diproduksi dan diperjual-belikan di bawah kontrol pemerintah, terutama aspek mutu, harga, pelayanan, jumlah yang cukup, distribusi, dan ketersediaan pada saat dibutuhkan." Sedangkan layanan-*civil* (*civil service*) dapat diartikan sebagai: "Segala sesuatu yang menyangkut kehidupan sehari-hari warga negara di luar urusan militer dan ibadah, dan merupakan hak, kebutuhan dasar, dan tuntutan semua orang, lepas dari suatu kewajiban" (Ndraha, 2001).

Layanan-*civil* di bidang kependidikan diartikan sebagai salah satu kebutuhan rakyat (yang-diperintah) yang harus diakui, dilindungi, dan dipenuhi oleh pemerintah (yang-memerintah) guna memenuhi hak-hak asasi yang-diperintah sebagai manusia. Melalui layanan-*civil* ini, hak-hak

rakyat, penduduk, lingkungan, dan setiap warga negara dipenuhi secara adil, merata, dan tanpa pandang bulu.

Dalam hubungan ini berarti pemerintah dapat dianggap sebagai produsen yang menjual produk berupa layanan memberikan pendidikan, sedangkan rakyat adalah sebagai konsumennya (pembeli atau pelanggan), dimana antara pemerintah dan rakyat berada pada kedudukan yang setara atau sederajat, sesuai peranannya masing-masing (sebagai penjual dan pembeli).

Hubungan jual-beli antara pemerintah (produser) dengan yang diperintah (konsumer) pada dasarnya adalah merupakan hubungan antara janji dengan percaya. Interaksi ini digambarkan oleh Ndraha (2001) sebagai berikut:



Langkah-langkah yang harus dilakukan sehingga terjadi hubungan antara janji dengan percaya adalah sebagai berikut:

- Pemerintah menawarkan berbagai pilihan produk kepada masyarakat. Setiap pilihan berisi janji.
- Setiap warga masyarakat bebas memilih produk yang dianggapnya sesuai dengan aspirasinya. Kebebasan itu dilindungi dan dijamin melalui *civil service*.
- Jika konsumen telah menjatuhkan pilihan di antara produk yang

- ditawarkan, maka produser/penjual/distributor harus menepati janjinya.
- d. Untuk menguji apakah janji tersebut ditepati, konsumen melakukan kontrol sosial (konsumer) terhadap produk yang diterimanya.
 - e. Jika janji ternyata ditepati, hal itu berarti produser bertanggung jawab; jika tidak, produser harus bertanggung jawab: memikul resiko. Jika ia bersedia memikul resiko itu, berarti ia bertanggung jawab.
 - f. Jika produser bertanggung jawab, dalam hati konsumen tumbuh kepercayaan terhadap janji produser, demikian seterusnya.

Ada beberapa langkah yang harus ditempuh untuk meningkatkan kualitas pelayanan jasa yang ditawarkan. Langkah-langkah yang dimaksud antara lain menurut Wahyu (1999) adalah:

- a. Mengidentifikasi penentu utama kualitas pelayanan, dengan melakukan riset pelanggan dan melakukan penilaian terhadap perusahaan atau lembaga lain dan bersaing berdasarkan faktor penentu tersebut.
- b. Mengelola harapan pelanggan, dengan mengolah hasil riset untuk menentukan langkah memenuhi harapan pelanggan.
- c. Mengelola kualitas jasa, dengan menjaga perilaku atau sikap-sikap orang yang memberikan jasa bagi pelanggan.
- d. Mengembangkan budaya kualitas, yang meliputi filosofi, keyakinan, sikap, nilai, norma, tradisi, prosedur dan lain-lain yang akan meningkatkan kualitas jasa pelayanan.

Beberapa dimensi atau atribut dalam perbaikan kualitas jasa adalah sebagai berikut (Gaspersz, 1997):

- a. Ketepatan waktu pelayanan,
- b. Akurasi pelayanan,
- c. Tanggung jawab,
- d. Kelengkapan,
- e. Kemudahan dalam mendapatkan pelayanan,
- f. Variasi model pelayanan,
- g. Pelayanan pribadi,
- h. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan,

- i. Atribut pendukung Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan,
- j. Pelayanan lainnya.

Sendi-sendi tersebut akan bermakna jika mengikuti karakter pelayanan yang terkandung dalam tuntutan publik, seperti yang dikemukakan Gaspersz (1997) bahwa:

"Berdasarkan sendi-sendi kualitas pelayanan kepada masyarakat tersebut, maka secara umum sendi-sendi tersebut telah mencerminkan karakteristik pelayanan yang diinginkan pelanggan yaitu pelayanan yang lebih cepat (*faster*), lebih murah (*cheaper*) dan lebih baik (*better*)".

Berdasarkan ketiga karakter tersebut, terkait adanya kepastian dari publik sebagai penerima jasa, dimana Waworuntu (1997) mengemukakan bahwa: "*pelayanan yang cepat dan tepat dapat mempersingkat waktu tunggu masyarakat*". Lebih lanjut Waworuntu (1997) menegaskan bahwa:

"Ketidaktepatan waktu penyelesaian pekerjaan yang berhubungan dengan urusan pelayanan masyarakat menyebabkan masyarakat/pelanggan merasa dipersulit, dimana hal ini paling tidak disukai oleh masyarakat".

Kotler (2000) mengatakan bahwa "*Quality is the totality of feature and characteristic of a product or service that bear on its ability to satisfy stated implied needs*". Sedangkan Zeithaml dan Bitner (2000) mengatakan bahwa "*Service quality is the deliverer of excellent or superior service, relative to customer satisfaction.*"

Wyckof (dalam Tjiptono, 1998) menyatakan bahwa kualitas pelayanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Ada dua faktor utama yang mempengaruhi kualitas pelayanan, yaitu *expected service* dan *perceived service*. Apabila jasa yang diterima atau dirasakan (*perceived service*) sesuai dengan harapan (*expected*), maka kualitas pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika pelayanan yang diterima melampaui harapan

pelanggan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknya jika pelayanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan buruk. Oleh karena itu, baik tidaknya kualitas pelayanan tergantung pada kemampuan penyedia jasa dalam memenuhi harapan pelanggannya secara konsisten (Tjiptono, 1998).

Zeithaml dan Berry (1990) mengatakan ada 10 (sepuluh) dimensi kualitas pelayanan, yaitu:

- a. *Reliability*, mencakup dua hal pokok, yaitu konsisten kerja (*performance*) dan kemampuan untuk dipercaya (*dependability*). Hal ini berarti perusahaan memberikan jasanya secara tepat saat pertama (*right the first time*). Selain itu perusahaan yang bersangkutan juga harus memenuhi janjinya.
- b. *Responsiveness*, yaitu kemauan atau kesiapan para pegawai untuk memberikan pelayanan yang dibutuhkan pelanggan.
- c. *Competence*, yaitu setiap orang dalam suatu perusahaan memiliki keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan agar dapat memberikan pelayanan tertentu.
- d. *Access*, meliputi kemudahan untuk menghubungi dan ditemui. Hal ini berarti lokasi fasilitas jasa yang mudah dijangkau, waktu menunggu yang tidak terlalu lama, saluran komunikasi perusahaan mudah dihubungi.
- e. *Courtesy*, meliputi sikap sopan santun, respek perhatian dan keramahan yang dimiliki para *contact person*.
- f. *Communication*, artinya memberikan informasi kepada pelanggan dalam batas yang dapat mereka pahami, serta selalu mendengarkan saran dan keluhan pelanggan.
- g. *Credibility*, yaitu sifat jujur dan dapat dipercaya. Kredibilitas mencakup nama perusahaan, reputasi perusahaan, karakteristik pribadi, *contact personnel* dan interaksi dengan pelanggan.
- h. *Security*, yaitu perasaan aman dari bahaya, resiko dan keragu-raguan. Aspek ini meliputi keamanan secara fisik (*physical safety*), keamanan finansial (*financial security*) dan kerahasiaan (*confidentiality*).

- i. *Understanding/Knowing the customer*, yaitu usaha untuk memahami kebutuhan pelanggan.
- j. *Tangible*, yaitu bukti fisik dari jasa, bisa berupa fasilitas fisik, peralatan yang digunakan, representasikan fisik dari jasa.

Dalam mengukur suatu kualitas pelayanan berarti mengevaluasi/membandingkan kinerja suatu pelayanan jasa dengan seperangkat standar yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Dalam menilai kualitas pelayanan suatu penyedia jasa, maka konsumen dapat membandingkan antara pelayanan yang diharapkan (*expected service*) dengan pelayanan yang dirasakan (*perceived service*). Fritzsims (1994) mengatakan "*Customer evaluate service by comparing perception of service received with expectation of service desired.*"

Dari berbagai faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik, faktor manusia merupakan faktor yang sangat menentukan, karena kualitas pelayanan berkaitan dengan *individual actor* (Thoha, 1995). Dengan demikian untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, pemberdayaan ke dalam khususnya terhadap perilaku para birokrat merupakan hal yang perlu dilakukan karena dapat menumbuhkan *responsiveness* pegawai.

B. Konsep Kualitas Pendidikan

Beberapa definisi atau pengertian telah dikemukakan oleh para ahli mengenai kualitas. Goetsh dan Davis (dalam Tjiptono, 1996) mendefinisikan kualitas sebagai: "*Suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi kebutuhan*". Gaspersz (1997) mendefinisikan kualitas dengan mengacu pada dua pokok pengertian sebagai berikut: 1) kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan atau keunggulan produk yang memenuhi keinginan konsumen, dan dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan produk itu; dan 2) kualitas terdiri dari segala

sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Dari beberapa pengertian mengenai kualitas ini dapat disimpulkan bahwa kualitas berhubungan erat dengan kepuasan konsumen (pelanggan) terhadap produk (barang dan jasa) yang dihasilkan oleh produsen. Disisi lain berhasil atau tidaknya penyelenggaraan pendidikan dapat diukur dari indikator yang berkaitan dengan peningkatan kualitas penduduk yang salah satunya adalah melihat dari aspek pendidikan, sesuai kesepakatan antar negara yang tertuang dalam kesepakatan MDGs (*Millenium Development Goals*) dibidang kependudukan seharusnya dapat tercapai pada tahun 2005 termasuk penanganan pendidikan. Adapun yang menyangkut aspek pendidikan dapat diukur dari:

1. Proporsi pendidikan tertinggi yang ditamatkan;
2. Angka melek huruf;
3. Angka partisipasi kasar murid laki-laki dan perempuan;
4. Partisipasi murni murid laki-laki dan perempuan.

Pada hakikatnya, keberadaan pemerintah untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1997).

Sebagian anggota masyarakat pada saat ini juga menilai dan merasakan bahwa dengan munculnya birokrasi pemerintah daerah yang memiliki kewenangan otonomi daerah belum mewujudkan perubahan secara signifikan dalam melaksanakan tugasnya. Padahal menurut pandangan Tachjan (2006) bahwa dalam orientasi administrasi publik yang baru ini, pelayanan publik harus diorientasikan kepada publik (anggota masyarakat), artinya pejabat dan pegawai negeri itu berperan sebagai pelayan publik (*public service*). Perubahan ini dalam ajaran demokrasi bukan hal yang baru, sebab menurut ajaran demokrasi, rakyatlah yang mempunyai kekuatan tertinggi. Namun dalam kenyataan/praktek pemerintahan demokrasi ada yang cenderung ke arah *state oriented* dan ke arah *public oriented*. Perubahan

ke arah *public orientid* di Indonesia benar-benar sedang terjadi setelah zaman reformasi, dimana pejabat dan pegawai diwajibkan meningkatkan pelayanan kepada publik. Salah satu argumen dalam pelaksanaan otonomi daerah, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Pemerintah Daerah harus mampu menyediakan pelayanan publik yang berkualitas sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini sesuai dengan fungsi pokok dari Pemerintah Daerah, yaitu menyejahterakan masyarakat. Tingkat kesejahteraan masyarakat akan sangat tergantung pada tingkat kualitas pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah daerah.

Pelayanan publik (*public services*) oleh pemerintah daerah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara. Pelayanan publik (*public services*) pemerintah daerah dimaksudkan untuk menyejahterakan masyarakat (warga negara) dan suatu negara kesejahteraan (*welfare state*).

Sebagai suatu sistem pelayanan, pelayanan pemerintah daerah (organisasi) merupakan kombinasi antara *service operating system* dan *service delivery system* (Lovelock, 1992). Pemberian pelayanan menekankan pada *service delivery system*, yaitu bagaimana birokrasi menyampaikan jasa pelayanan kepada masyarakat. Ketetapan strategi pemberian pelayanan pemerintah daerah ditentukan oleh kualitas pelayanan yang ditawarkan dan diukur oleh *service performance* atau *perceived service* (pelayanan yang dirasakan oleh masyarakat) dan *consumer expectations* (pelayanan yang diharapkan masyarakat).

BAB III

KEBIJAKAN DASAR DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PELAYANAN PENDIDIKAN

A. Kebijakan Dasar Pelayanan Pendidikan

Berbicara tentang dunia pendidikan, sangat erat hubungannya dengan peningkatan mutu sumber daya manusia dan peningkatan kualitas hidup warga masyarakat. Di dalam dunia pendidikan itu sendiri, akan ditemukan berbagai aspek yang saling berinteraksi antara manusia, masyarakat, pemerintah dan negara. Selain itu berbicara tentang dunia pendidikan otomatis bersentuhan dengan apa yang disebut dengan Sistem Pendidikan Nasional. Sistem atau kebijakan yang diambil dalam pengelolaan dunia pendidikan, haruslah merupakan kebijakan dasar yang bersifat sangat strategis bagi kelangsungan dan kemajuan sebuah bangsa.

Demikian halnya implementasi kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana sangat erat keterkaitannya dengan beberapa aspek seperti SDM, peningkatan kualitas hidup masyarakat dan peran pemerintah daerah sebagai pelaksana program dan pelaksanaan kebijakan pelayanan pendidikan sangat terkait dengan kompetensi guru, pengembangan sarana dan prasarana, partisipasi dan respon masyarakat.

Pelayanan pendidikan oleh pemerintah nasional dan pemerintah daerah kepada seluruh masyarakat Indonesia, mengacu kepada landasan dasar diterapkannya kebijakan. Hal tersebut diatur dalam konstitusi

Negara diberbagai level tingkatan peraturan/perundang-undangan. Adapun peraturan/perundang-undangan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amandemen ke-4), Bab XIII pasal 31 ayat (1) dinyatakan bahwa: "Setiap Warga Negara berhak mendapatkan pendidikan", dan ayat (2) "setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang disahkan DPR tanggal 11 Juni 2003 dan ditandatangani Presiden 8 Juli 2003. Dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (UU SPN) antara lain disebutkan: *Pertama*, setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu (pasal 5 ayat (1)). *Kedua*, setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar (pasal 6 ayat (1)). *Ketiga*, Pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya anggaran guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun (pasal 11 ayat (2)).
3. Konvensi Internasional Bidang Pendidikan yang dilaksanakan di Dakkar, Senegal, Afrika tahun 2000. Konvensi ini menyebutkan bahwa semua warga negara diwajibkan memberikan pendidikan dasar yang bermutu secara gratis kepada semua warga negaranya.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Standar Pelayanan Minimal yang mengatur standar pendidikan yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten dan kota seluruh Indonesia.
5. Permendiknas Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Pendidikan Nasional.
6. Permendiknas Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2006 tentang Standar Isi.
7. Permendiknas Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 tentang Standar Kompetensi Lulusan.
8. Permendiknas Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 tentang Standar Proses.

Telah dipahami oleh para pendidik bahwa misi pendidikan adalah mewariskan ilmu dari generasi ke generasi selanjutnya. Ilmu yang dimaksud antara lain: pengetahuan, tradisi, dan nilai-nilai budaya (keberadaban). Secara umum penulisan ilmu tersebut telah di emban oleh orang-orang yang terbebani (*concern*) terhadap generasi selanjutnya. Mereka diwakili oleh orang yang punya visi ke depan, yaitu menjadikan generasi yang lebih baik dan beradab. Peradaban kuno mencatat metode penyampaian ajaran lewat tembang dan kidung, puisi ataupun juga cerita sederhana yang biasanya tentang kepahlawanan.

Pelayanan pendidikan mempunyai target yang diharapkan oleh aktor pembuat kebijakan yaitu mencerdaskan kehidupan masyarakat sehingga mampu mengentaskan masyarakat dari kemiskinan, disamping itu yang diharapkan dari program pendidikan adalah memberdayakan masyarakat dalam jangka panjang sehingga masyarakat mampu memperbaiki kondisi ekonomi dan menambah kesejahteraan masyarakat.

B. Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Pendidikan

Partisipasi berasal dari bahasa latin "*pars*" artinya "bagian" dan "*capare*" berarti mengambil bagian atau dapat juga disebut "peranserta atau keikutsertaan". Jadi partisipasi adalah keikutsertaan atau keterlibatan secara sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri (Djalal & Supriadi, 2001). Konsepsi partisipasi masyarakat selama ini lebih banyak diarahkan kepada partisipasi masyarakat dalam pembangunan sebagai akibat dari model paradigma pembangunan yang membangun makna "pembangunan manusia seutuhnya". Melihat partisipasi masyarakat dalam pembangunan menurut Ndraha (1988) ada 2 (dua) aspek penting yaitu:

- 1) Partisipasi sebagai masukan. Sebagai masukan partisipasi masyarakat dapat berfungsi dalam enam fase proses pembangunan, yaitu: fase penerimaan informasi, fase pemberian tanggapan terhadap informasi, fase perencanaan pembangunan, fase pelaksanaan pembangunan,

fase penerimaan kembali hasil pembangunan, dan fase penilaian pembangunan. Sebagai masukan partisipasi berfungsi menumbuhkan kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri.

- 2) Partisipasi sebagai keluaran, partisipasi dapat digerakan atau dibangun. Disini partisipasi berfungsi sebagai proses stimulasi atau motivasi melalui berbagai upaya seperti bantuan pembangunan desa, lomba desa, LKMD, KUD dan lain-lain.

Disisi lain Budiardjo (1982) mengatakan partisipasi masyarakat didasarkan pada pertimbangan bahwa kedaulatan ada ditangan rakyat yang melaksanakannya melalui kegiatan bersama untuk menetapkan tujuan serta masa depan masyarakat itu dan untuk menentukan orang-orang yang akan memegang tampuk pimpinan untuk masa berikutnya.

Pernyataan Budiardjo di atas didukung oleh Kaho (2003) bahwa konsepsi partisipasi terkait secara langsung dengan ide demokrasi, di mana prinsip dasar demokrasi "dari, oleh, dan untuk rakyat".

Prinsip ini kemudian yang melandasi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yang tercermin di dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945, dan karena daerah merupakan bagian integral yang tidak terpisahkan dari sistem politik nasional maka dengan sendirinya penyelenggaraan pemerintahan daerah harus dilandasi dengan prinsip diatas. Atau dengan kata lain partisipasi merupakan bagian yang *inheren* dalam setiap penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembangunan bangsa yang meliputi segala aspek kehidupan, partisipasi masyarakat memiliki peranan penting, bahkan Tjokroamidjojo (1981) menegaskan "*Pembangunan meliputi segala aspek kehidupan, politik, ekonomi dan sosial budaya itu baru akan berhasil apabila merupakan kegiatan yang melibatkan partisipasi dari seluruh rakyat di dalam suatu negara*". Inisiatif maupun partisipasi masyarakat sebagai salah satu elemen proses pembangunan perlu dibangkitkan oleh pihak lain, jadi pihak lain tersebut yang mengambil prakarsa dan masyarakat diminta untuk turut serta.

Ndraha (1990) mengatakan, agar perbaikan kondisi dan peningkatan taraf hidup masyarakat dapat menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, yang harus dilakukan adalah:

1. Disesuaikan dengan kebutuhan yang nyata.
2. Dijadikan stimulasi terhadap masyarakat, yang berfungsi mendorong timbulnya jawaban (*response*) yang dikehendaki.
3. Dijadikan motivasi terhadap masyarakat, yang berfungsi membangkitkan tingkahlaku (*behavior*) yang dikehendaki secara berlanjut, misalnya partisipasi horisontal.
4. Proyek pembangunan desa dirancang secara sederhana dan mudah dikelola oleh masyarakat.
5. Organisasi dan lembaga kemasyarakatan yang mampu menggerakkan dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
6. Peningkatan peran masyarakat dalam pembangunan.

Lebih lanjut dari konsepsi partisipasi masyarakat dalam pembangunan diatas PBB pada tahun 1956 (dalam Ndraha, 1988) mengemukakan bahwa:

Partisipasi masyarakat dibagi kedalam partisipasi sebagai *input* dan partisipasi sebagai *output*. Partisipasi sebagai *output* adalah mengintegrasikan komunitas-komunitas dalam kehidupan bangsa dan kemampuan masyarakat untuk memberikan kontribusi sepenuhnya bagi kemajuan nasional. Dari definisi ini didapatkan dimensi partisipasi sebagai *output* yaitu: (1) mengintegrasikan komunitas-komunitas dalam kehidupan bangsa dan (2) kemampuan masyarakat untuk memberikan kontribusi sepenuhnya bagi kemajuan bangsa dan negara.

C. Keterkaitan Pendidikan dan Kualitas Pelayanan

Ada beberapa faktor atau variabel yang secara teoritis keterkaitan pendidikan dan kualitas pelayanan yang mempengaruhi partisipasi masyarakat, diantaranya: nilai-nilai budaya, kepemimpinan dan juga pemberdayaan. Pemberdayaan dalam konteks ini adalah pemberdayaan

melalui pendidikan. Dengan pendidikan masyarakat yang baik maka akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat. Keterkaitan partisipasi masyarakat dengan pemberdayaan menurut Thoha (1995) bahwa untuk mewujudkan partisipasi masyarakat, rakyat perlu diberdayakan. Tingkat kehidupan masyarakat yang semakin hari semakin meningkat dan tingkat pendidikan masyarakat yang semakin baik mendorong terjadinya proses pemberdayaan (*empowering*) yang dialami masyarakat. Proses pemberdayaan kepada masyarakat dapat diteruskan dengan menjalin kolaborasi dan kemitraan antara birokrasi dan masyarakat baik secara individu maupun secara kelompok.

Berbagai masalah yang biasa dihadapi oleh pemerintahan kota dalam pelayanan kepada warganya, antara lain: produktivitas yang rendah dan ketidakpedulian sebagian besar pegawai yang diperkuat dengan kondisi kerja yang jorok, fasilitas yang semakin buruk, dan peralatan yang sudah tua; juga birokrasi yang membuat frustrasi, manajemen tingkat madya yang lemah, adanya favoritisme (mendahulukan pelayanan bagi orang yang dikenal).

Alasan mengapa masyarakat disebut sebagai pelanggan utama sekaligus *stakeholder*, dijelaskan oleh Osborne dan Plastrik (2000) adalah bahwa dalam sektor pemerintah, yang menjadi pelanggan utama adalah individu atau kelompok yang memang dirancang untuk dibantu, sedangkan *stakeholder* adalah individu atau kelompok yang memiliki kepentingan dengan kinerja organisasi atau sistem pemerintah. Sebagai contoh: guru dalam sekolah negeri, organisasi buruh atau kelompok bisnis dalam kaitannya dengan badan yang mengurus keselamatan dan kesehatan kerja. Beberapa *stakeholder* mungkin pelanggan, tetapi tidak seluruhnya.

Suwardi (2001) menyatakan bahwa selama ini pelayanan buruk yang diberikan pemerintah kepada publik atau masyarakat disebabkan oleh karena pemerintah tidak melayani rakyat, dan para pejabat pemerintah ingin dilayani rakyat, sehingga perlu terlebih dahulu ada perubahan orientasi dari semua aktor yang menjabat pada lembaga-lembaga pemerintah supaya pelayanan terhadap rakyat dapat terjadi. Perubahan perilaku pemerintah dan

para pejabat pemerintahan (birokrasi) ini juga harus dilakukan, sebagaimana diungkapkan oleh Thoha (1995), bahwa:

Perilaku birokrasi yang semula suka mengatur dan minta dilayani harus berubah menjadi suka melayani; dari yang selalu menekankan kekuasaan dan monolog menuju ke arah yang fleksibel, kolaboratis, dialogis, dan cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis.

Pembaruan (*reinventing*) adalah penggantian sistem yang birokratis menjadi sistem yang bersifat wirausaha. Arti kata wirausaha (*the entrepreneur*) menurut J.B. Say (dalam Osborne dan Gaebler, 1992) adalah: "*Shifts economic resources out of an area of lower and into an area of higher productivity and greater yield.*" Memindahkan berbagai sumber ekonomi dari suatu wilayah dengan produktivitas rendah ke wilayah dengan produktivitas lebih tinggi dan hasil yang lebih besar, atau dengan perkataan lain, seseorang wirausahawan menggunakan sumber daya dengan cara baru untuk memaksimalkan produktivitas dan efektivitas.

Dengan demikian yang dimaksud pembaruan pemerintah (*reinventing government*) yang menuju kepada pemerintah wirausaha menurut Osborne dan Plastrik (2000) adalah:

Transformasi sistem dan organisasi pemerintah secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dalam efektivitas, efisiensi, dan kemampuan mereka untuk melakukan inovasi. Transformasi ini dicapai dengan mengubah tujuan, sistem insentif, pertanggungjawaban, struktur kekuasaan, dan budaya sistem dan organisasi pemerintah.

Perubahan sikap para pejabat pemerintahan dari yang ingin dilayani menjadi sikap yang melayani berarti mengubah orientasi pelayanan perusahaan atau organisasi menjadi pelayanan yang berorientasi atau berfokus pada pelanggan. Prinsip pemerintahan yang berorientasi pelanggan ini dijabarkan oleh Osborne dan Plastrik (2000) sebagai berikut:

Pemerintah berorientasi pelanggan memperlakukan masyarakat yang dilayani – siswa, orangtua siswa, pembayar pajak, orang yang mengurus KTP, pelanggan telepon – sebagai pelanggan. Mereka melakukan survei pelanggan, menetapkan standar pelayanan, memberi jaminan, dan sebagainya. Dengan masukan dan insentif ini, mereka meredesain

organisasinya untuk menyampaikan nilai maksimum kepada pelanggan.

Organisasi yang berorientasi pada pelanggan mempunyai paradigma pelayanan yang berbentuk piramida terbalik dan bertumpu pada prinsip *customer-driven-government*, dimana terjadi perubahan mental birokrat dari yang lebih suka dilayani menjadi lebih suka melayani. Di lain pihak, Sudarsono (1998) mengemukakan bahwa strategi pelayanan yang berorientasi pada pelanggan ini dapat berjalan efektif jika memperhatikan dimensi perbaikan kualitas seperti: ketepatan waktu pelayanan, akurasi pelayanan, kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan, tanggung jawab, kemudahan mendapatkan pelayanan, kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, dan lain-lain atribut pendukungnya. Lebih lanjut Sudarsono juga mengungkapkan bahwa kepuasan pelanggan (masyarakat) dapat dicapai apabila aparatur pemerintah yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam pelayanan, dapat mengerti dan menghayati serta berkeinginan untuk melaksanakan pelayanan prima.

BAB IV

KONSEP DAN TEORI MODEL

A. Perkembangan Teori Model

Model adalah abstraksi atau penyederhaaan dari dunia nyata, yang mampu menggambarkan struktur dan interaksi elemen serta perilaku keseluruhannya sesuai dengan sudut pandang dan tujuan yang diinginkan (Purnomo, 2005). Pengertian singkat dan sederhana datang dari pakar *modeling* Alexey Voinov (2008) yang menyatakan bahwa "*A model is a simplifi cation of reality*". Istilah pemodelan adalah terjemahan bebas dari istilah "*modelling*". Untuk menghindari berbagai pengertian atau penafsiran yang berbeda-beda, maka istilah "pemodelan" dapat diartikan sebagai suatu rangkaian aktivitas pembuatan model.

Sitompul (2001) menyatakan bahwa, model berperan penting dalam pengembangan teori karena berfungsi sebagai konsep dasar yang menata rangkaian aturan yang digunakan untuk menggambarkan sistem. Dua sasaran pokok dari modeling yaitu pertama untuk memperoleh pengertian yang lebih baik mengenai hubungan sebab-akibat (*cause-effect*) dalam suatu sistem, serta untuk menyediakan interpretasi kualitatif dan kuantitatif yang lebih baik akan sistem tersebut. Sebagai contoh, seseorang dapat tertarik untuk mengembangkan suatu model kuantitatif dari fosintesis tanaman pada lingkungan dengan konsentrasi karbon dioksida (CO₂) dan suhu yang berubah dengan waktu. Ini diperlukan untuk membantu menginterpretasi tanggapan tanaman terhadap perubahan lingkungan atau perubahan global. Model demikian akan bersifat sebagai hipotesis dari pengembang model

tersebut, dan karenanya percobaan yang dirancang khusus diperlukan untuk menguji kelayakan atau sebaliknya dari hipotesis tersebut. Sasaran kedua dari modeling lebih terapan atau berorientasi pada masalah yaitu, untuk mendapatkan prediksi yang lebih baik akan tingkah-laku dari sistem yang digunakan segera dalam perbaikan pengendalian atau pengelolaan sistem. Sebagai contoh, suatu kelompok peneliti dari lintas disiplin dapat mengembangkan suatu model untuk digunakan dalam suatu sistem pengairan dengan pengendalian yang dikomputerisasi. Hasil akhir dari upaya ini adalah perangkat lunak yang dirancang untuk penerapan langsung. Tetapi sanggahan dapat timbul mengenai perbedaan di antara kedua sasaran dari studi model tersebut karena model yang diorientasikan pada penelitian dapat juga diterapkan.

Moffatt, et al. (2001) menyatakan bahwa, model adalah sistem dinamis yang berkembang untuk menguji perilaku dunia nyata dan mempresentasikan suatu kebijakan dan untuk mengubah pola tersebut diamati melalui sistem empiris. Model dapat digolongkan menjadi tiga bagian, yaitu²:

1. Model ikonik (model fisik), merupakan suatu model yang mempresentasikan satu aspek dunia nyata dengan menggunakan satu simbol atau ikon. Model ikonik pada hakekatnya merupakan perwakilan fisik dari beberapa hal, baik dalam bentuk ideal maupun dalam skala yang berbeda. Model ikonik ini mempunyai karakteristik yang sama dengan hal yang diwakilinya, dan terutama amat sesuai untuk menerangkan kejadian pada waktu yang spesifik. Model ikonik dapat berdimensi dua (foto, peta, cetak-biru) atau tiga dimensi (prototipe mesin, alat, dan lainnya). Apabila model berdimensi lebih dari tiga tidak mungkin lagi dikonstruksi secara fisik sehingga diperlukan kategori model simbolik.
2. Model analog (model diagramatik), adalah model yang menggambarkan satu sistem dalam kaitannya dengan sesuatu yang lebih umum dikenal, sehingga lebih baik untuk memahaminya. Model analog dapat digunakan untuk mewakili situasi dinamik, yaitu keadaan yang berubah menurut waktu. Model ini lebih sering digunakan daripada model ikonik

2
dibaca april 2010 www.eeqbal.blogspot.com/2009/06/perkembangan-teori-model.html.

karena kemampuannya untuk mengetengahkan karakteristik dari kejadian yang dikaji. Model analog sangat sesuai dengan penjabaran hubungan kuantitatif antara sifat dari berbagai komponen. Dengan melalui transformasi sifat menjadi analognya, maka kemampuan untuk membuat perubahan dapat ditingkatkan. Contoh dari model analog ini adalah kurva permintaan, kurva distribusi frekuensi pada statistik, dan diagram alir. Model analog digunakan karena kesederhanaannya namun efektif pada situasi yang khas, seperti pada proses pengendalian mutu dalam industri (*operating characteristic curve*).

3. Model simbolik (model matematik), adalah model yang mempresentasikan sistem dunia nyata oleh satu rangkaian persamaan. Persamaan ini mungkin menjadi dimanipulasi untuk memperoleh satu kesimpulan matematis, pada masalah substansif kesimpulan ini harus diterjemahkan sedemikian rupa sehingga dapat dimengerti dan dilakukan bukan pada persamaan matematis. Pada hakekatnya, ilmu sistem memusatkan perhatian pada model simbolik sebagai perwakilan dari realita yang dikaji. Format model simbolik dapat berupa bentuk angka, simbol dan rumus. Jenis model simbolik yang umum dipakai adalah suatu persamaan (*equation*). Bentuk persamaan adalah tepat, singkat dan mudah dimengerti. Simbol persamaan tidak saja mudah dimanipulasi dibandingkan dengan kata-kata, namun juga lebih cepat dapat ditanggap maksudnya. Suatu persamaan adalah bahasa yang universal pada penelitian operasional dan ilmu sistem, dimana di dalamnya digunakan suatu logika simbolis.

B. Teori, Model, dan Penelitian Pengembangan dalam Perspektif Teknologi Pembelajaran³

Dalam bidang pembelajaran sering sekali antara istilah model dengan istilah teori disamakan walaupun ada juga pandangan yang membedakan antara model dengan teori. Kebingungan penggunaan istilah teori dengan model terjadi karena 2 hal berikut, yakni (1) ketidakpastian

³ <http://pasca.tp.ac.id/site/teori-model-dan-penelitian-pengembangan-dalam-perspektif-teknologi-pembelajaran>. Diakses pada tanggal 10 April 2010.

apakah sebuah model merupakan “model dari (analisis)” situasi yang umum atau teori atautkah dimaksudkan untuk menjadi “model untuk (sintesis)” emergent arrangement atau teori, dan (2) berkaitan dengan masalah adaptasi paradigma dari sebuah ilmu laboratorium ekperiemental ke paradigma suatu bidang terapan.

Guna memberikan landasan pemahaman yang benar tentang konsep teori serta model, berikut dibahas definisi teori dan model secara komprehensif serta perbedaan-perbedaan yang ada di antara 2 istilah tersebut. Teori adalah sekelompok proposisi yang berhubungan yang menunjukkan mengapa suatu peristiwa terjadi (Dorin, dkk, 1990) menyatakan bahwa teori menyediakan sebuah penjelasan umum atas suatu observasi, menjelaskan dan memprediksi perilaku, bisa dimodifikasi, dan memiliki kebenaran relatif untuk dites.

Teori berhubungan dengan proposisi karena proposisi membentuk teori. Teori terdiri dari konsep dan hubungan di antara mereka (Hoover, 1984). Teori, menurut Hoover (1984), berguna untuk tujuan-tujuan berikut ini:

- Memberikan pola interpretasi data.
- Menghubungkan satu kajian dengan kajian lain
- Menawarkan kerangka kerja sehingga konsep dan variabel mendapatkan signifikansi yang khusus
- Memandu menginterpretasi makna yang lebih luas dari temuan bagi diri dan lainnya.

Seperti halnya makna secara umum bagi semua disiplin ilmu, konsep teori dalam bidang teknologi pembelajaran juga memiliki sifat-sifat khusus. Teori pembelajaran bisa dilihat secara deskriptif dan preskriptif. Teori pembelajaran deskriptif dimaksudkan untuk memerikan hasil dengan menempatkan variabel metode dan kondisi sebagai variabel bebas, dan variabel hasil sebagai variabel terikat. Teori ini menekankan goal free. Teori pembelajaran preskriptif dimaksudkan untuk mencapai tujuan dengan menempatkan variabel hasil dan kondisi sebagai variabel bebas dan variabel metode sebagai variabel terikat. Teori ini berorientasi pada *goal oriented*.

Proposisi teori deskriptif ialah jika ..., maka ..., sedangkan proposisi teori preskriptif ialah agar ..., lakukan ini ..(Degeng, 1989).

Teori pembelajaran adalah teori yang menawarkan panduan eksplisit bagaimana membantu orang belajar dan berkembang lebih baik. Jenis belajar dan pengembangan mencakup aspek kognitif, emosional, sosial, fisik, dan spiritual (Reigeluth, 1999). Ini artinya teori pembelajaran mesti menunjukkan beberapa karakteristik berikut.

- *Designed oriented* (berfokus pada alat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan untuk belajar/pengembangan daripada *description oriented*—berfokus pada *given events*).
- Mengidentifikasi metode pembelajaran (cara untuk mendukung dan memfasilitasi belajar) dan situasi pada mana metode dipakai/tidak dipakai.
- Metode pembelajaran bisa dipecah-pecah menjadi rinci sebagai panduan.
- Metode pembelajaran adalah *probabilistic* daripada *deterministic*.

Pembahasan tentang teori pembelajaran erat kaitannya dengan teknologi pembelajaran. Teori pembelajaran dalam domain teknologi pembelajaran banyak berurusan dengan domain desain; teori pembelajaran adalah *design oriented*. Teknologi pembelajaran ialah teori dan praktek desain, pengembangan, pemanfaatan, manajemen, dan evaluasi proses dan sumberdaya belajar. Pada definisi ini teori terdiri dari konsep, konstruk, prinsip, dan proposisi yang memberi sumbangan terhadap *body of knowledge* (Seels dan Richey, 1994).

Reigeluth (1983) mendefinisikan teori sebagai sekelompok prinsip yang secara sistematis diintegrasikan yang dimaksudkan untuk menjelaskan dan memprediksi fenomena pembelajaran. Dengan demikian, teori-teori harus dimiliki oleh bidang Teknologi Pembelajaran (TEP) untuk mendukung praktek.

Teori-teori preskriptif pada kenyataannya menghasilkan temuan

penelitian yang signifikan dan tidak signifikan, artinya masih membingungkan, belum konsisten. Untuk mendukung pernyataan ini bisa dilihat hasil-hasil penelitian tentang advance organizer (AO). Temuan penelitian tentang AO terbagi menjadi 2, (1) signifikan, dan (2) tidak signifikan. Hasil kajian Barnes dan Clawson (1975) atas 32 penelitian AO menyimpulkan bahwa AO tidak meyakinkan. Anderson dkk. (1984) juga menyimpulkan bahwa "*the teoretical justification for advance organizer is quite flimsy*". Kajian meta-analisis yang dilakukan oleh Luiten dkk. (1980) atas sejumlah penelitian AO menyimpulkan bahwa AO memfasilitasi belajar. Sungguh bahwa teori tidaklah 100% kebenarannya. Ini menunjukkan bahwa perbaikan teori selalu diperlukan dari waktu ke waktu.

C. Model

Model ialah suatu abstraksi yang dapat digunakan untuk membantu memahami sesuatu yang tidak bisa dilihat atau dialami secara langsung. Model adalah representasi realitas yang disajikan dengan suatu derajat struktur dan urutan (Seels & Richey, 1994). Model ada yang bersifat prosedural, yakni mendeskripsikan bagaimana melakukan tugas-tugas, atau bersifat konseptual, yakni deskripsi verbal realitas dengan menyajikan komponen relevan dan definisi, dengan dukungan data

Model bisa menjadi sarana untuk menerjemahkan teori ke dalam dunia kongkret untuk aplikasi ke dalam praktek (model dari). Bisa juga model menjadi sarana memformulasikan teori berdasarkan temuan praktek (model untuk). Model merupakan salah satu alat untuk teorisasi. Arti teorisasi adalah proses empirik dan rasional yang menggunakan bermacam alat, seperti prosedur penelitian, model, logika dan alasan. Tujuannya adalah memberikan penjelasan penuh mengapa suatu peristiwa terjadi sehingga bisa memandu untuk memprediksi hasil.

Menurut Molendaet al. (1996), ada 2 macam model yang lazim dikenal dalam pembelajaran, yakni model *mikromorf* dan *paramorf*. *Mikromorf* adalah

model yang visual, nyata secara fisik, contohnya adalah planetarium dan simulasi komputer, *flowchart* suatu proses. *Paramorf* adalah model simbolik yang biasanya menggunakan deskripsi verbal. Model *paramorf* dibagi menjadi 3 macam, yakni (1) model konseptual, (2) model prosedural, dan (3) model matematik

Model konseptual sering sekali disamakan dengan teori, model ini merupakan deskripsi verbal sebuah pandangan atas realitas. Model ini tidak memberikan penjelasan penuh, tetapi komponen yang relevan disajikan dan didefinisikan secara penuh. Model konseptual bersifat deskriptif yang mendeskripsikan peristiwa relevan berdasarkan proses deduktif dari logika atau analisis dan juga kesimpulan dari observasi. Salah satu fungsinya yang penting adalah memberikan landasan untuk penelitian yang bisa menciptakan teori induktif.

Model prosedural mendeskripsikan langkah-langkah untuk melakukan suatu pekerjaan. Dalam ilmu pembelajaran, langkah-langkah ini biasanya berdasarkan pengetahuan yang memberikan kesuksesan produk. Pengetahuan ini berdasarkan pengalaman atau diambil dari teori yang relevan. Model ini secara jelas adalah preskriptif. Idealnya model prosedural didasarkan pada teori daripada pengetahuan berdasarkan pengalaman saja.

Model matematik mendeskripsikan hubungan bermacam-macam komponen dalam suatu situasi. Model ini menjadi abstrak dibandingkan model lainnya. Intinya model ini adalah kuantifikasi dari komponen-komponen yang mempengaruhi produk suatu peristiwa. Dengan memasukkan data dari situasi baru ke dalam model matematik, bisa didapatkan suatu hasil. Gustafson (1981) mengajukan 4 kategori model, yakni:

(1) *Classroom ID model*

Model yang berpusat pada kelas atau *classroom ID* model berpijak pada asumsi bahwa telah ada seorang pembelajar, beberapa pembelajar, suatu kurikulum, dan suatu fasilitas. Sasaran pembelajar adalah untuk melakukan peningkatan pembelajaran. Situasi pengembangan sering

dilakukan karena pembelajar ingin meningkatkan kualitas pembelajaran. Pembelajar bukanlah bagian dari suatu tim peningkatan mutu kelas, tetapi hanya sepanjang memilih untuk menggunakan model yang dihasilkan. Penekanan pada upaya memilih dan mengadaptasikan bahan yang ada dibandingkan dengan produk model sebelumnya.

(2) *Product development model*

Model yang berpusat pada produk atau *product focus* bertujuan untuk menghasilkan suatu produk yang bersifat spesifik yang menjadikan pembelajaran lebih efektif dan lebih efisien..Produk model pembelajaran yang dihasilkan diharapkan sesuai dengan karakteristik pebelajar yang telah ada sebelumnya.Model ini digunakan dalam bidang pendidikan, di mana keputusan atas "ya atau tidaknya" pengembangan harus dilaksanakan oleh seseorang selain dari pengembang itu sendiri.

(3) *Systems developmen model.*

Model yang berfokus pada sistem berbeda bila dibandingkan dengan pengembangan model yang berorientasi pada produk.Model yang berfokus pada sistem mempunyai tujuan bahwa masukan dan keluaran dianggap sebagai suatu sistem.Keluaran pengembangan meliputi material, peralatan, suatu rencana manajemen, dan barangkali suatu pelatihan instruktur.Ini berarti bahwa "sistem" kemudian bisa ditempatkan sebagai target. Sistem menuntut analisa yang luas: (a) lingkungan penggunaan, (b) karakteristik tugas, dan (c) ya atau tidaknya pengembangan perlu berlangsung. Ini merupakan suatu masalah yang perlu dipecahkan dengan menggunakan pendekatan menuntut pengumpulan data secara alamiah.

(4) *Organization developmeny model.*

Sedangkan model yang berpusat pada organisatoris atau *organization focus* tujuannya tidak hanya meningkatkan pembelajaran, tetapi juga memodifikasi atau mengadaptasi organisasi itu dan personilnya kepada suatu lingkungan baru.Akhir-akhir ini, model yang berorientasi pada pengembangan ini digunakan untuk pengembangan fakultas,

pengembangan organisasi, dan pengembangan pembelajaran sebagai tiga komponen yang terpisah tetapi aktivitasnya berhubungan. Bagaimanapun, banyak pengembang pembelajaran memandang peran pengembang sebagai unsur-unsur dari semua tiga area. HRD juga telah menjadi populer untuk menggambarkan pandangan ini secara menyeluruh untuk memecahkan permasalahan organisasi.

Model yang dikembangkan dalam buku ini difokuskan pada upaya pengembangan suatu produk. Model yang berorientasi pada produk ditandai dengan 3 hal, yakni: (1) suatu asumsi bahwa produk pembelajaran itu diinginkan, (2) kelayakan suatu produk didasarkan/ mempertimbangkan hasil uji coba dan revisi, dan (3) suatu asumsi bahwa produk harus dapat dipakai oleh berbagai "para pengelola" pembelajaran. Produk yang dihasilkan berdasarkan analisis kebutuhan agar pembelajaran yang akan dilaksanakan akan lebih efektif, efisien dan menarik.

Antara teori, model, dan penelitian terdapat hubungan yang erat. Penelitian memberi dan menerima kontribusi terhadap teori belajar dan pembelajaran. Teori belajar dan pembelajaran memberi dan menerima pengaruh atau kontribusi atas terbentuknya teori-teori yang preskriptif yang akhirnya melahirkan model preskriptif. Jelas tampak bahwa model preskriptif adalah model untuk (analisis) atau konseptualisasi teori preskriptif. Pada akhirnya evaluasi dari praktek-praktek riil akan kembali memberikan informasi perlunya perbaikan teori-teori dan model.

Tujuan model adalah mengubah konsep kunci dan proses ke dalam pendekatan yang partukuler, merupakan metode singkat dalam mengkomunikasikan yang diyakini menjadi faktor kesuksesan kritis dari suatu aktivitas pembelajaran. Model kadang sebagai suatu langkah-langkah yang harus diikuti secara prosedural (Molenda, 1996).

Model pembelajaran umumnya berangkat dari teori-teori belajar. Ini artinya ada model pembelajaran yang berdasarkan teori belajar behavioristik, kognitivistik, dan konstruktivistik. Sifat teori belajar adalah deskriptif,

sementara teori pembelajaran bersifat preskriptif. Kajian dari beberapa model pembelajaran yang berdasarkan ketiga teori belajar itu menunjukkan bahwa model-model tersebut adalah model prosedural, termasuk model yang dirujuk dalam tulisan ini.

Teori pembelajaran adalah teori yang menawarkan penduan eksplisit bagaimana membantu orang belajar dan berkembang lebih baik. Jenis belajar dan pengembangan mencakup aspek kognitif, emosional, sosial, fisik, dan spiritual (Reigeluth, 1999). Ini artinya teori pembelajaran mesti menunjukkan beberapa karakteristik (1) *designed oriented* yakni berfokus pada upaya mencapai tujuan pembelajaran, (2) mengidentifikasi metode pembelajaran (cara untuk mendukung dan memfasilitasi belajar) dan situasi pada mana metode dipakai/tidak dipakai, dan (3) metode pembelajaran bisa dirinci sebagai rencana pelaksanaan pembelajaran.

Dalam model pembelajaran, terdapat 5 (lima) tahapan pembelajaran, yakni: (1) *problem-centered*, artinya pembelajaran dilaksanakan dalam rangka memecahkan permasalahan dunia nyata di sekitar pebelajar, (2) *activation*, artinya pembelajaran dikembangkan relevan dengan pengalaman dan mengaktifkan pengetahuan mahasiswa yang telah dimiliki sebelumnya, (3) *demonstration*, artinya pembelajaran yang dikembangkan untuk mempertunjukkan apa yang akan dipelajari bukannya melulu menceritakan informasi tentang apa yang akan dipelajari, (4) *application*, artinya pembelajaran yang dikembangkan untuk menggunakan ketrampilan atau pengetahuan yang baru mereka untuk memecahkan permasalahan, dan (5) *integration*, pembelajaran yang dikembangkan mengintegrasikan ketrampilan atau pengetahuan yang baru ke dalam kehidupan sehari-hari peserta didik.

Pembahasan teori pembelajaran erat kaitannya dengan teknologi pembelajaran. Teori pembelajaran dalam domain teknologi pembelajaran berurusan dengan domain desain. Teknologi pembelajaran adalah teori dan praktek desain, pengembangan, pemanfaatan, manajemen, dan evaluasi proses dan sumber belajar. Pada definisi ini teori terdiri dari konsep, konstruksi, prinsip, dan proposisi yang memberi sumbangan terhadap *body*

of knowledge (Seels dan Richey, 1994). Dengan demikian teori dimiliki oleh bidang teknologi pembelajaran untuk mendukung praktek.

Teknologi pembelajaran adalah teori dan praktek dalam desain, pengembangan, pemanfaatan, pengelolaan, dan penilaian proses dan sumber untuk belajar (Seels & Richey, 1994). Definisi ini diambil dari tiap komponen. Tiap domain "teknologi pembelajaran" mengandung kerangka pengetahuan yang didasarkan pada hasil penelitian dan pengalaman. Hubungan antara teori dan praktek ini menjadi semakin mantap dengan matangnya bidang. Teori terdiri dari konsep, bangunan (konstruksi), prinsip, dan proposisi yang memberi sumbangan terhadap khasanah pengetahuan. Sedangkan praktek merupakan penerapan pengetahuan tersebut dalam memecahkan permasalahan. Jadi sebagai suatu disiplin ilmu, teknologi pembelajaran merupakan teori dan praktek merancang, mengembangkan, memanfaatkan, mengelola, dan mengevaluasi proses dan sumber untuk belajar/pembelajaran.

D. Pengembangan Model Pembelajaran

Salah satu model pengembangan pembelajaran adalah model Constructivist Instructional Design (C-ID) dari Willis (1995; 2000). C-ID adalah suatu model pengembangan pembelajaran dengan pendekatan konstruktivistik dengan pola kerja R2D2 (*Reflective, Recursive, Design, and Development*). Struktur model C-ID itu terdiri dari 4 tahap, yakni (1) define, (2) design, (3) development, dan (4) dissemination.

Pengembangan model pembelajaran yang berpijak pada pandangan konstruktivisme berbeda dengan pandangan behaviorisme (misalnya model Dick dan Carey). Model pengembangan pembelajaran yang konstruktivis memiliki beberapa karakteristik, diantaranya (1) proses pengembangan pembelajaran bersifat recursive, non-linier, dan tidak ada kepastian (*chaos*), (2) desain bersifat reflektif dan kolaboratif, (3) tujuan muncul dari pekerjaan desain dan pengembangan, (4) pembelajaran menekankan pada belajar dalam konteks yang bermakna, (5) evaluasi formatif menentukan, dan (6)

data subyektif lebih bernilai. Berikut disajikan secara rinci pengembangan model pembelajaran yang berpijak pada C-ID.

Proses ID bersifat recursive, non-linier, dan kadang-kadang semrawut (chaos). Pengembangan bersifat *recursive*, yakni berpijak pada masalah nyata pembelajaran dan masalah itu terus berkembang yang kini menjadi fokus perhatian para pembelajar, pebelajar, dan para pengelola pembelajaran. Masalah itu bersifat konteks, artinya terjadi di kampus atau sekolah itu saja yang penyelesaiannya juga kontekstual. Proses pengembangan tidak linier, tidak berurutan, pemecahannya tidak cukup melibatkan satu keahlian saja, dan tidak beorientasi pada pencapaian tujuan tertentu yang terikat dalam kurikulum.

Proses desain dan pengembangan terus berkembang, reflektif, dan kolaboratif. Kegiatan pengembangan dimulai dari desain yang kurang jelas, namun terus dilakukan kegiatan pengembangan sambil terus melakukan perbaikan. Pengembangan bersifat kolaboratif, artinya melibatkan beberapa pihak, termasuk pengguna produk hasil pengembangan. Pengembangan seperti itu, dengan pengembangan pembelajaran yang behavioristik. Dalam pengembangan pembelajaran yang behavioristik kegiatan desain dimulai dari perencanaan yang sistematis, rapi, dan jelas, termasuk tujuan pembelajarannya.

Tujuan pembelajaran muncul dari desain dan pengembangan kinerja. Tujuan pengembangan bukan pijakan dalam melakukan proses pengembangan. Selama proses pengembangan secara kolaboratif, tujuan muncul dan terkesan "kasar" atau kurang jelas, kemudian menjadi lebih jelas. Dalam pengembangan pembelajaran dengan pijakan behavioristik, rumusan tujuan pembelajaran yang operasional sangat penting dan menjadi acuan dalam pengembangan produk pembelajaran.

Ahli ID umum tidak perlu ada. Dalam pandangan konstruktivisme, generalis ahli ID yang dapat bekerja dengan bidang keahlian dari berbagai disiplin adalah mitos. Pengembang perlu lebih dulu memahami "proses

pengembangan" pembelajaran sebelum melakukan kegiatan pengembangan pembelajaran. Jika pengembang melibatkan tenaga ahli, maka diutamakan mereka yang memahami hal-hal berikut, yakni (1) menguasai isi bidang studi, (2) memahami konteks pengembangan, (3) memiliki keterampilan dalam mendesain dan mengembangkan pembelajaran, dan (4) memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan dalam bidang pembelajaran. Dalam pengembangan pembelajaran yang berpijak pada teori behavioristik, ahli yang memiliki pengetahuan khusus, sangat diperlukan untuk mengembangkan pembelajaran.

Pembelajaran lebih ditekankan pada konteks dan pemahaman individu yang lebih bermakna (*meaningful*). Agar pembelajar dapat memahami isi lebih bermakna, maka disarankan menggunakan pendekatan pembelajaran yang berorientasi pada masalah. Pembelajar difasilitasi untuk dapat mengakses berbagai informasi (pengetahuan, ketrampilan, dan sikap) dalam rangka menyelesaikan masalah. Penyelesaian masalah tersebut menggunakan berbagai sumber daya informasi, misalnya media cetak, media audio, media audio visual, multimedia, internet, dan teknologi terpadu. Hal ini berbeda dengan pengembangan pembelajaran yang berpijak pada teori behavioristik, pengembangan pembelajaran diarahkan pada penyelesaian tugas atau penguasaan pengetahuan secara sistematis (bagian demi bagian secara terpisah). Teori Behavioristik menekankan pada subskill yang diajarkan.

Menekankan pada penilaian formatif. Dalam pembelajaran yang berpijak pada teori konstruktivistik, penilaian formatif dianggap penting. Penilaian itu untuk mengumpulkan sejumlah informasi dalam rangka perbaikan kualitas proses dan hasil pembelajaran. Dalam pembelajaran yang behavioristik, yang dipandang penting adalah penilaian sumatif, karena kegiatan pembelajaran lebih diarahkan ke penguasaan pengetahuan yang telah diajarkan.

Data kualitatif mungkin lebih berharga. Penganut teori konstruktivistik meyakini bahwa sesuatu dapat ditunjukkan atau diamati, tetapi tidak selalu dapat diukur. Untuk itu disarankan menggunakan penilaian autentik, portofolio, kinerja, proyek, produk, dan etnografi. Selama proses pembelajaran,

pengembang disarankan menggunakan lembar observasi, melakukan wawancara, fokus group, kritik ahli, dan sebagainya. Dalam pembelajaran yang berpijak pada teori behavioristik, lebih banyak menggunakan data kuantitatif, misalnya menggunakan instrumen penilaian melalui ujian pilihan ganda. Data kuantitatif digunakan untuk mengukur keberhasilan pembelajaran dengan mengacu pada rumusan tujuan pembelajaran yang telah ditetapkan. Ketercapaian tujuan itu diukur dengan menggunakan pretes dan postes.

Pengembangan model pembelajaran yang berpijak pada struktur model C-ID itu terdiri dari 4 tahap, yakni (1) *define focus*, (2) *design*, (3) *development*, dan (4) *dissemination*. Keempat tahapan itu secara umum dapat dideskripsikan sebagai berikut:

1. *Define focus*

Define focus dilakukan dengan cara membentuk tim pengembang (*team partisipatory*). Tugas tim ada 3, yakni (1) menciptakan dan mendukung tim partisipasi, (2) melakukan pemecahan masalah secara progresif, dan (3) mengembangkan pronosis atau pemahaman kontekstual.

Tim pengembang terdiri dari perwakilan pebelajar, pembelajar, desainer, seniman grafis, dan sebagainya. Tim bekerja mulai awal pengembangan produk sampai akhir. Anggota tim bisa melibatkan 1 -3 orang dari sudut pandang yang beragam, misalnya psikolog. Mereka diharapkan dapat memberikan masukan dari sudut pandang yang berbeda.

Pemecahan masalah secara progresif (*progressive problem solution*) adalah suatu pemikiran tentang kerja R2D2, bahwa proses pemecahan masalah berlangsung secara progresif dan kontekstual. Desain ini sangat kaya dengan proses interaktif yang memunculkan pemecahan tertentu selama proses pengembangan. Proses dimaksud lebih dikenal dengan sebutan *open system*, yang menganggap bahwa konsep awal dan kerangka kerja akan berubah sepanjang proses. Suatu masalah pada konteks tertentu, perlu pemecahan masalah tertentu yang cocok. Tidak ada satu bentuk pemecahan yang cocok untuk semua konteks permasalahan.

Pengembangan pronesis (*developing phronesis*) merupakan lawan dari efistemik. Pada model pembelajaran behavioristik, hasil pengembangan dapat digeneralisasikan. Produk pengembangan seperti itu merupakan ciri khas dari efistemik. Konteks R2D2 tidak seperti itu, ia mendasarkan asumsi bahwa ada keunikan pada masing-masing konteks desain. Oleh karena itu desainer harus mengembangkan pemahaman yang "canggih" (*sophisticated*) dari konteks khusus, dimana desain tersebut akan diterapkan. Inilah yang disebut dengan pengembangan pronesis.

2. Design and Development Focus

Desain dan pengembangan merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan, karena terkait dengan pengembangan pronesis dan pemecahan masalah secara progresif. Ada 4 aktivitas dilakukan dalam desain dan pengembangan ini, yakni (1) memilih lingkungan, (2) memilih format produk dan media, (3) menentukan format penilaian, dan (4) mendesain dan mengembangkan produk. Dalam memilih lingkungan dan format media perlu memperhatikan 3 karakteristik penting yaitu *power*, *flexibility*, dan *accessibility* dengan 2 komponen, yakni (1) perlengkapan/peralatan desain (*tools of design*), misalnya chart, video, komputer, dan lain-lain, (2) proses desain (*process of design*). Prosedur evaluasi lebih menekankan pada evaluasi formatif dengan pendekatan kualitatif. Alat pengumpul data yang diperlukan menggunakan metode observasi dan dokumentasi.

Produk desain dan pengembangan secara umum terdiri dari 3 komponen, yakni (1) *surface design* (draf), misalnya dalam bentuk *screen layout*, *typography*, *language*, *graphics*, *illustrations*, dan *sound*; (2) *interpace design*, misalnya dalam bentuk pandangan atau interaksi, dan (3) *scenario* yaitu urutan kegiatan pembelajaran.

3. Dissemination Focus

Sebagaimana model sistem desain pembelajaran pada umumnya, fokus desiminasi terdiri dari 4 kegiatan yakni a) Evaluasi, b) Produk akhir, c)

Difusi, d) Adopsi. Pada tahap ini produk pengembangan digunakan pembelajaran di sekolah/kampus dalam kelas yang sebenarnya. Perlu ditegaskan bahwa produk hasil pengembangan mungkin hanya cocok untuk konteks lokal, bukan untuk semua konteks pembelajaran.

Dalam evaluasi, data-data yang dikumpulkan adalah data kualitatif. Variabel-variabel yang diangkat lebih banyak bersifat kontekstual (ruang, waktu, kasus, masalah, materi) sehingga produk hasil pengembangan tidak dapat digeneralisasikan untuk semua latar (*setting*). Kerja yang berubah-ubah inilah kunci kesulitan dalam merancang pembelajaran konstruktivistik.

Bertolak pada model C-ID sebagaimana diuraikan, prosedur pengembangan model pembelajaran tulisan ini terdiri 5 tahap, yakni:

- (1) Tahap identifikasi. Pada tahap identifikasi ada 3 kegiatan yang dilakukan, yakni (1) melakukan kajian teoritis melalui studi pustaka atau literatur, (2) melakukan kajian empiris melalui observasi di kelas, dan (3) menuliskan kondisi nyata di kelas/lapangan berdasarkan kegiatan point 1 dan 2.
- (2) Tahap desain. Pada tahap desain, ada 4 kegiatan yang dilakukan, yakni (1) mengidentifikasi kemampuan awal, (2) merumuskan tujuan pembelajaran, (3) mengorganisasikan isi bidang studi, dan (4) melakukan studi kelayakan. Pada tahap desain ini, Willis (2000) mengajurkan agar pengembang membentuk tim partisipasi (*team partisipatory*). Tugas tim sedikitnya ada 3 yaitu (1) menciptakan dan mendukung tim pengembang, (2) melakukan pemecahan masalah secara progresif, dan (3) mengembangkan pronosis atau pemahaman kontekstual.
- (3) Tahap pengembangan. Pada tahap pengembangan, dilakukan penerjemahan spesifikasi desain ke dalam bentuk fisik/produk (Seels & Richey, 1994). Ada 2 kategori komponen produk yang dikembangkan pada tahap ini, yakni (1) model pembelajaran berbasis masalah dengan pola belajar kolaborasi (model PBMPK), dan (2) perangkat pembelajaran yang terdiri dari silabus dan

rencana pelaksanaan pembelajaran, bahan pembelajaran, lembar tugas, dan lembar penilaian pembelajaran

- (4) Tahap uji coba. Tahap uji coba terdiri dari 3 tahapan, yakni (1) uji individu, (2) uji kelompok, dan (3) uji lapangan. Ketiga tahap tersebut selalu diawali dengan review oleh ahli, yakni (1) ahli pembelajaran, (2) ahli isi bidang studi, dan (3) ahli media pembelajaran. Ahli isi bidang studi, diharapkan dapat memberikan masukan tentang kebenaran isi, kekinian, dan organisasi isi bidang studi.
- (5) Tahap desimininasi. Pada tahap desiminasi dilakukan penyusunan laporan hasil kegiatan pengembangan. Laporan tersebut diseminarkan yang dihadiri oleh para ahli isi bidang studi sosiologi, teknisi pembelajaran, teknolog pembelajaran, teknolog pembelajaran, dan ahli penilaian pembelajaran, dan para pengambil kebijakan dalam bidang pembelajaran. Kegiatan lain adalah menyajikan hasil pengembangan dalam suatu jurnal pendidikan.

Namun perlu ditegaskan di sini bahwa produk model pembelajaran yang dihasilkan, kemungkinan hanya sesuai diimplementasikan pada konteks lokal, dimana latar pengembangan ini didesain dan dikembangkan. Lokal dalam pengertian kontekstual (ruang, waktu, kasus, masalah, isi bidang studi), sehingga produk model hasil pengembangan tidak dapat digeneralisasikan untuk semua latar. Yang penting produk model yang dikembangkan itu (1) didasarkan pada masalah dalam pembelajaran, (2) menggunakan hasil penelitian yang relevan untuk mengembangkan produk, (3) melakukan uji coba produk dan uji lapangan, (4) melakukan revisi sesuai kriteria dan tujuan yang telah ditentukan--tidak menguji teori, namun mengembangkan dan menyempurnakan produk, dan (5) produk yang dihasilkan bermanfaat untuk perbaikan/peningkatan kualitas pembelajaran.

BAB V

KONDISI PEMBANGUNAN PENDIDIKAN DI KABUPATEN JEMBRANA

A. Deskripsi Kabupaten Jembrana Propinsi Bali

Kabupaten Jembrana merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Bali yang terletak dibelahan barat Pulau Bali membentang dari arah barat ke timur, tepatnya pada 8° 09'30"– 8° 28'02" LS dan 114° 25'53" – 114° 56'38" BT dengan luas wilayah 84.180 Ha, dengan Kabupaten Buleleng sebagai batas utara, Samudra Indonesia di sebelah selatan, Selat Bali di sebelah barat dan Kabupaten Tabanan di sebelah timur. Layaknya daerah tropis lainnya, Kabupaten Jembrana mengalami dua musim yaitu hujan dan kemarau. Bulan Desember, Januari dan Februari (DJF) secara umum mengalami hujan lebat dan bulan Juni, Juli dan September (JJS) mengalami kekeringan sepanjang bulan. Namun selama tahun 2010 hujan cenderung lebih sering terjadi di Jembrana, dimana terjadi sebanyak 231 hari hujan, lebih tinggi dibanding tahun 2009 yang hanya 156 hari.

Luas wilayah Kabupaten Jembrana adalah 841,800 Km², 14,96 % dari luas Provinsi Bali yaitu Kecamatan Negara 126,6 km², Kecamatan Melaya 197,19 km², Kecamatan Jembrana 93,87 km², Kecamatan Mendoyo 294,49 km² dan Kecamatan Pekutatan 129,65 km²⁴.

⁴ Profil Kabupaten Jembrana tahun 2010. Badan Perencanaan Pembangunan kabupaten Jembrana

B. Kondisi Pendidikan di Kabupaten Jembrana

Jumlah penduduk yang bersekolah berdasarkan usia di Kabupaten Jembrana terbagi menjadi tiga kelompok usia, yaitu : 7- 12 tahun (SD/MI) ; 13 – 15 tahun (SLTP/ MTs) dan 16 – 18 (SMU/SMK/MA). Pada tahun 2007, jumlah murid di sekolah-sekolah yang berada dibawah Departemen Pendidikan Nasional mencapai 46.703 orang.

Tabel 5.1
Jumlah Sekolah di Kabupaten Jembrana Tahun 2007

| No. | Tingkatan Sekolah | Rincian | Jumlah |
|-------------|-------------------|---------|--------|
| 1. | SDN+MIN | 182+6 | 188 |
| 2. | SDS+MIS | 3+3 | 6 |
| 3. | SMPS+MTsS | 8+4 | 12 |
| 4. | SMAN+MAN | 5+1 | 6 |
| 5. | SMAS+MAS | 8+2 | 10 |
| 6. | SMKN+SMKS | 2+5 | 7 |
| J U M L A H | | | 248 |

Sumber: Dinas DikBudPar Pemkab Jembrana (2007)

Dari table 5.1 diatas, terlihat jumlah sekolah dasar (SD), SMP, SMA baik Negeri, swasta dan yang dibawah naungan Departemen agama (istilah sekarang Kementrian Agama), dengan total 248 sekolah.

Sementara itu, jumlah ruang kelas di berbagai sekolah yang berada dibawah Departemen Agama, sebanyak 133 sekolah. Dengan rincian: untuk tingkatan MI sebanyak 62 sekolah, 16 sekolah diantaranya dikelola swasta; tingkatan MTs sebanyak 51 sekolah, 18 sekolah diantaranya dikelola swasta; dan untuk tingkat MA sebanyak 19 sekolah, dimana enam sekolah diantaranya dikelola swasta.

Total ruang kelas sebanyak 1.783 ruang kelas. Tersebar pada 248 sekolah yang ada. Jumlah ini termasuk sekolah negeri maupun swasta, baik yang berada dibawah naungan Departemen Pendidikan Nasional maupun

Departemen Agama. Lihat tabel 5.2 berikut:

Tabel 5.2
Jumlah Ruang Kelas di Kabupaten Jembrana Tahun 2007

| No. | Tingkatan Sekolah | Rincian Jumlah Ruang Kelas | Total |
|--------------------|-------------------|----------------------------|--------------|
| 1. | SDN+MIN | 1.157+46 | 1.203 |
| 2. | SDS+MIS | 18+16 | 34 |
| 3. | SMPN+MTsN | 241+34 | 275 |
| 4. | SMPS+MTsS | 38+18 | 56 |
| 5. | SMAN+MAN | 80+13 | 93 |
| 6. | SMAS+MAS | 56+6 | 62 |
| 7. | SMKN+SMKS | 23+37 | 60 |
| J U M L A H | | | 1.783 |

Sumber : Dinas DikBudPar Pemkab Jembrana (2007)

Pada tahun 2007, jumlah murid di sekolah-sekolah yang berada dibawah Departemen Pendidikan Nasional mencapai 46.703 orang. Dari jumlah tersebut, murid SD sebanyak 26.999 orang, SMP 10.838 orang, sementara murid SMA 5.659 orang. Sedangkan murid SMK tercatat 2.444 orang. Lihat tabel 5.3 berikut ini:

Tabel 5.3
Jumlah Siswa Pertingkat Sekolah Untuk Sekolah yang Berada Dibawah Naungan Depdiknas di Kabupaten Jembrana Pada Tahun 2007

| No. | Tingkatan Sekolah | Rincian Jumlah Murid | Total |
|--------------------|-------------------|----------------------|---------------|
| 1. | SDN+SDS | 26.583+ 416 | 26.999 |
| 2. | SMPN+SMPS | 9.776+1.062 | 10.838 |
| 3. | SMAN+SMAS | 3.498+2.161 | 5.659 |
| 4. | SMKN+SMKS | 1.122+1.322 | 2.444 |
| J U M L A H | | | 45.940 |

Sumber : Dinas DikBudPar Pemkab Jembrana (2007)

Jumlah Siswa Pertingkat Sekolah Untuk Sekolah yang Berada Dibawah Naungan Depdiknas di Kabupaten Jembrana Pada Tahun 2007

Sementara itu jumlah murid di sekolah-sekolah yang berada dibawah Kementerian Agama ada 3.207 orang. Dari jumlah ini, sebanyak 1.539 orang diantara murid MI, kemudian 1.065 orang murid di MTs dan 603 orang tercatat sebagai murid MA. Lihat tabel 5.4 berikut:

Tabel 5.4

Data Jumlah Siswa Pertingkat Sekolah Untuk Sekolah yang Berada dibawah Naungan Departemen Agama di Kabupaten Jembrana Pada Tahun 2007

| No. | Tingkatan Sekolah | Rincian Jumlah Murid | Total |
|--------------------|-------------------|----------------------|--------------|
| 1. | MIN+MIS | 1.169+370 | 1.539 |
| 2. | MTsN+MTsS | 636+429 | 1.065 |
| 3. | MAN+MAS | 482+121 | 603 |
| J U M L A H | | | 3.207 |

Sumber : DisDikBudPar Pemkab Jembrana (2007)

Untuk jumlah guru mencapai 2.942 orang. Sebanyak 2.602 orang mengajar di sekolah-sekolah yang berada dibawah Depdiknas dan sebanyak 340 lainnya mengajar di sekolah-sekolah yang berada dibawah naungan Departemen Agama.

Dari 2.602 orang guru yang mengajar di sekolah-sekolah yang berada dibawah Depdiknas, 1.462 orang adalah guru SD, 20 orang diantaranya mengajar di SD Swasta. Untuk guru SMP ada 668 orang, 104 orang diantara mengajar di SMP Swasta. Sementara itu, untuk guru SMA terdapat 472 orang, 170 orang diantaranya mengajar di SMA Swasta. Lihat tabel 5.5 berikut ini:

Tabel 5.5

Jumlah Guru Pertingkat Sekolah Untuk Sekolah yang Berada Dibawah Naungan Depdiknas di Kabupaten Jembrana Pada Tahun 2007

| No. | Tingkatan Sekolah | Rincian Jumlah Guru | Total |
|--------------------|-------------------|---------------------|--------------|
| 1. | SDN+SDS | 1.442+20 | 1.462 |
| 2. | SMPN+SMPS | 564+104 | 668 |
| 3. | SMAN+SMAS | 302+170 | 472 |
| J U M L A H | | | 2.602 |

Sumber : Dinas DikBudPar Pemkab Jembrana(2007)

Dari 340 orang guru yang mengajar disekolah-sekolah yang berada dibawah Depag, 100 orang diantaranya mengajar di MI, dimana 30 orang diantaranya mengajar di MI Swasta. Sementara itu 159 orang mengajar di MTs, 86 orang diantaranya mengajar di MTs Swasta. Sedangkan sebanyak 81 orang lainnya mengajar di MA, dimana 23 diantaranya mengajar di MA Swasta. Lihat tabel 5.6 berikut ini:

Tabel 5.6
Data Jumlah Guru Pertingkat Sekolah Untuk Sekolah yang Berada di bawah Naungan Depag di Kabupaten Jembrana Pada Tahun 2007

| No. | Tingkatan Sekolah | Rincian Jumlah Guru | Total |
|-------------|-------------------|---------------------|-------|
| 1. | MIN+MIS | 70+30 | 100 |
| 2. | MTsN+MTsS | 73+86 | 159 |
| 3. | MAN+MAS | 58+23 | 81 |
| J U M L A H | | | 340 |

Sumber : Dinas DikBudPar Pemkab Jembrana (2007)

Berdasarkan pemantauan tim penulis, persebaran sekolah-sekolah relatif cukup merata. Masing-masing kecamatan telah memiliki sekolah yang dikelola oleh pemerintah, mulai dari SD, SMP hingga SMA. Sekolah negeri terbanyak berada di Kecamatan Negara. Untuk SDN, di Kecamatan Negara terdapat 77 unit, sementara untuk SMPN (5) lima unit dan SMAN (2) dua unit. Banyaknya sekolah negeri di kecamatan ini dinilai tidak bermasalah, mengingat jumlah penduduk Kecamatan Negara lebih besar dibandingkan tiga kecamatan lainnya.

Di Kecamatan Pekutatan tidak terdapat satupun sekolah yang berada dibawah Departemen Agama, sementara itu di Kecamatan Melaya, hanya terdapat satu unit MI dan satu unit MTs. Untuk di Kecamatan Negara, jumlah MI sebanyak tujuh unit, tiga unit diantaranya dikelola oleh pihak swasta. Untuk MTs, ada lima unit dan MA dua unit. Sedangkan di Kecamatan Mendoyo, hanya terdapat satu unit MI, satu unit MTs dan satu unit MA.

Berdasarkan data tahun 2005, dari 1.188 ruang kelas ditingkat SD, 997 sekolah dalam kondisi baik. Sisanya, 165 sekolah kondisinya kurang baik dan 26 sekolah lainnya dalam kondisi tidak baik. Jumlah ruang kelas yang kondisinya baik pada tahun ini mengalami peningkatan dibandingkan tahun 2004 yang hanya 907 sekolah. Sedangkan untuk ruang kelas yang kondisinya kurang baik dan tidak baik mengalami penurunan.

Sementara itu kondisi ruang kelas SMP, dari 273 sekolah, 211 sekolah dalam kondisi baik, 39 sekolah dalam kondisi kurang baik dan 23 sekolah dalam kondisi tidak baik. Sedangkan di tingkat SMA, dari 137 sekolah, sebanyak 111 sekolah dalam kondisi baik, 21 sekolah dalam kondisi kurang baik, dan lima sekolah teridentifikasi dalam kondisi tidak baik.

Angka rata-rata rasio guru dan murid untuk tingkat SD mencapai 17,62. Angka ini sedikit meningkat dibandingkan tahun 2004 yang berkisar pada angka 17,21. Hal ini terjadi karena pada tahun 2005 ada peningkatan jumlah murid, sementara jumlah guru menurun. Wilayah dengan angka rasio guru dan murid di atas angka rata-rata kabupaten adalah Kecamatan Negara dengan angka rasio 18,54 dan di Kecamatan Melaya dengan angka rasio 17,91.

Sementara itu untuk SMP, angka rata-rata rasio guru dan murid tingkat kabupaten mencapai 15,54. Angka ini sedikit lebih rendah dibanding tahun 2004 sebesar 15,76. Terjadinya penurunan angka rasio guru dan murid ini karena peningkatan jumlah murid seiring dengan meningkatnya jumlah guru. Dari empat kecamatan yang ada, hanya di Kecamatan Melaya yang angka rasionya berada dibawah rata-rata kabupaten, yakni sekitar 12,63, sedangkan di Kecamatan Pekutatan angkanya sebesar 15,6; di Mendoyo sebesar 16; dan di Kecamatan Negara sebesar 17,32.

Ditingkat SMA, angka rasio guru dan murid di tingkat kabupaten mencapai 13,80. Angka ini lebih tinggi dibandingkan tahun 2004 yang hanya 12,92. Hal ini terjadi karena kenaikan jumlah murid yang cukup signifikan tidak diimbangi dengan meningkatnya jumlah guru. Di Kecamatan Melaya dan

Kecamatan Negara, angka rasionya berada dibawah rata-rata kabupaten, yakni sekitar 10,76 dan 13,69. Sedangkan di Kecamatan Mendoyo dan Kecamatan Pekutatan angka rasio guru dan muridnya berada diatas rata-rata Kabupaten, yakni sebesar 15,8 dan 15,71.

C. Fasilitas Pendidikan dan Tenaga Pengajar di Kabupaten Jembrana

Fasilitas pendidikan berupa sekolah merupakan persyaratan utama agar kegiatan belajar dan mengajar dapat berjalan. Dengan adanya fasilitas tersebut, guru yang merupakan tenaga pendidik utama dapat melaksanakan tugasnya sehingga kegiatan belajar dan mengajar dapat berjalan dengan baik. Berikut disajikan jumlah sekolah dan jumlah guru tiap jenjang pendidikan di Kabupaten Jembrana.

Jumlah sekolah di Kabupaten Jembrana dari berbagai tingkatan (SD/SLB/MI, SMP/MTs, SMA/SMK/ MA) mencapai 248 sekolah data tahun 2007, sedangkan data tahun 2010 (TK : 120, SD : 195, SLTP; 33, SLTA: 24) jumlah sekolah meningkat menjadi 378 sekolah

Dari data diatas Pada tahun 2007 Jumlah *ruang kelas* di seluruh sekolah yang berada dibawah Departemen Pendidikan Nasional ada 1.650 sekolah. Dengan rincian: untuk tingkat SD ada 1.175 sekolah, 18 sekolah diantaranya dibawah pengelolaan swasta; tingkat SMP ada 279 sekolah, 38 sekolah diantaranya dikelola swasta; dan tingkat SMA sebanyak 136 sekolah, dimana 56 sekolah berada dalam pengelolaan swasta. Sedangkan untuk ruang kelas ditingkat SMK ada 60 sekolah, 37 sekolah diantaranya dibawah pengelolaan swasta.

Sementara itu, jumlah ruang kelas di berbagai sekolah yang berada dibawah Departemen Agama, sebanyak 133 sekolah. Dengan rincian: untuk tingkatan MI sebanyak 62 sekolah, 16 sekolah diantaranya dikelola swasta; tingkatan MTs sebanyak 52 sekolah, 18 sekolah diantaranya dikelola swasta; dan untuk tingkat MA sebanyak 19 sekolah, dimana enam sekolah diantaranya dikelola swasta.

Total ruang kelas sebanyak 1.783 ruang kelas. Tersebar pada 248 sekolah yang ada. Jumlah ini termasuk sekolah negeri maupun swasta, baik yang berada dibawah naungan Departemen Pendidikan Nasional maupun Departemen Agama.

Dari 340 orang guru yang mengajar disekolah-sekolah yang berada dibawah Depag, 100 orang diantaranya mengajar di MI, dimana 30 orang diantaranya mengajar di MI Swasta. Sementara itu 159 orang mengajar di MTs, 86 orang diantaranya mengajar di MTs Swasta. Sedangkan sebanyak 81 orang lainnya mengajar di MA, dimana 23 diantaranya mengajar di MA Swasta. Lihat tabel 5.7 berikut:

Tabel 5.7

Data Jumlah Guru Pertingkat Sekolah Untuk Sekolah yang Beradadi bawah Naungan Depag di Kabupaten Jembrana Pada Tahun2007

| No. | Tingkatan Sekolah | Rincian Jumlah Guru | Total |
|-------------|-------------------|---------------------|-------|
| 1. | MIN+MIS | 70+30 | 100 |
| 2. | MTsN+MTsS | 73+86 | 159 |
| 3. | MAN+MAS | 58+23 | 81 |
| J U M L A H | | | 340 |

Sumber: Dinas DikBudPar Pemkab Jembrana tahun (2007)

Berdasarkan pemantauan tim penulis, persebaran sekolah-sekolah relatif cukup merata. *Masing-masing kecamatan telah memiliki sekolah yang dikelola oleh pemerintah*, mulai dari SD, SMP hingga SMA.Sekolah negeri terbanyak berada di Kecamatan Negara. Untuk SDN, di Kecamatan Negara terdapat 77 unit, sementara untuk SMPN (5) lima unit dan SMAN (2) dua unit. Banyaknya sekolah negeri di kecamatan ini dinilai tidak bermasalah, mengingat jumlah penduduk Kecamatan Negara lebih besar dibandingkan tiga kecamatan lainnya.

Di Kecamatan Pekutatan tidak terdapat satupun sekolah yang berada dibawah Departemen Agama, sementara itu di Kecamatan Melaya, hanya terdapat satu unit MI dan satu unit MTs. Untuk di Kecamatan Negara, jumlah

MI sebanyak tujuh unit, tiga unit diantaranya dikelola oleh pihak swasta. Untuk MTs, ada lima unit dan MA dua unit. Sedangkan di Kecamatan Mendoyo, hanya terdapat satu unit MI, satu unit MTs dan satu unit MA.

Berdasarkan data tahun 2005, dari 1.188 ruang kelas ditingkat SD, 997 sekolah dalam kondisi baik. Sisanya, 165 sekolah kondisinya kurang baik dan 26 sekolah lainnya dalam kondisi tidak baik. Jumlah ruang kelas yang kondisinya baik pada tahun ini mengalami peningkatan dibandingkan tahun 2004 yang hanya 907 sekolah. Sedangkan untuk ruang kelas yang kondisinya kurang baik dan tidak baik mengalami penurunan.

Sementara itu kondisi ruang kelas SMP, dari 273 sekolah, 211 sekolah dalam kondisi baik, 39 sekolah dalam kondisi kurang baik dan 23 sekolah dalam kondisi tidak baik. Sedangkan di tingkat SMA, dari 137 sekolah, sebanyak 111 sekolah dalam kondisi baik, 21 sekolah dalam kondisi kurang baik, dan lima sekolah teridentifikasi dalam kondisi tidak baik.

Pada tahun 2007, angka rata-rata rasio guru dan murid untuk tingkat SD mencapai 17,62. Angka ini sedikit meningkat dibandingkan tahun 2004 yang berkisar pada angka 17,21. Hal ini terjadi karena pada tahun 2005 ada peningkatan jumlah murid, sementara jumlah guru menurun. Wilayah dengan angka rasio guru dan murid di atas angka rata-rata kabupaten adalah Kecamatan Negara dengan angka rasio 18,54 dan di Kecamatan Melaya dengan angka rasio 17,91.

Sementara itu untuk SMP, angka rata-rata rasio guru dan murid tingkat kabupaten mencapai 15,54. Angka ini sedikit lebih rendah dibanding tahun 2004 sebesar 15,76. Terjadinya penurunan angka rasio guru dan murid ini karena peningkatan jumlah murid seiring dengan meningkatnya jumlah guru. Dari empat kecamatan yang ada, hanya di Kecamatan Melaya yang angka rasionya berada dibawah rata-rata kabupaten, yakni sekitar 12,63, sedangkan di Kecamatan Pekutatan angkanya sebesar 15,6; di Mendoyo sebesar 16; dan di Kecamatan Negara sebesar 17,32.

Pada tahun 2007, ditingkat SMA, angka rasio guru dan murid di tingkat kabupaten mencapai 13,80. Angka ini lebih tinggi dibandingkan tahun 2004 yang hanya 12,92. Hal ini terjadi karena kenaikan jumlah murid yang cukup signifikan tidak diimbangi dengan meningkatnya jumlah guru. Di Kecamatan Melaya dan Kecamatan Negara, angka rasionya berada dibawah rata-rata kabupaten, yakni sekitar 10,76 dan 13,69. Sedangkan di Kecamatan Mendoyo dan Kecamatan Pekutatan angka rasio guru dan muridnya berada diatas rata-rata Kabupaten, yakni sebesar 15,8 dan 15,71.

D. Deskripsi Kompetensi Guru di Kabupaten Jembrana

Di Kabupaten Jembrana, selain yang menjadi perhatian masalah kompetensi guru, ialah untuk pelaksanaan kebijakan tingkat *grading* untuk guru.

Berdasarkan ini guru-guru dikategorikan kedalam beberapa tingkatan, misalkan tahap 1, tahap 2 dan tahap 3. Guru yang tidak lulus ditahap 1, maka tidak boleh naik pangkat, setelah lulus di tahap 1 baru kemudian bisa naik pangkat (*upgrade*). Guru yang tidak memenuhi persyaratan dan tidak cocok jadi Kepala Sekolah akan dikukuhkan menjadi Guru Besar.

Kompetensi guru dirasakan belum optimal, untuk mengantisipasi pihak sekolah membuat kebijakan mengelompokkan (*cluster*) tentang pendidikan berdasarkan latar belakang jenis pendidikannya, misalnya guru yang berasal dari Eksakta akan mengajar IPA, dan guru yang berasal dari Non Eksakta maka akan mengajar IPS.

Untuk meningkatkan kompetensi guru diadakan pelatihan untuk guru, terutama guru-guru yang masih baru. Pelatihan ini diupayakan untuk sinkron dengan kebutuhan, misalnya pelatihan peningkatan kompetensi yang disesuaikan dengan kurikulum yang ada. Salah satu sekolah mengadakan kerjasama dengan salah satu Universitas di Bali yaitu Universitas Singaraja dalam melakukan pelatihan untuk meningkatkan kompetensi guru yang

dilakukan setiap 6 (enam) bulan sekali atau setiap 1 (satu) semester. Salah satu pihak sekolah juga melakukan suatu musyawarah untuk menentukan mata pelajaran yang sangat mendesak untuk ditingkatkan mutunya. Caranya dengan mengevaluasi hasil ulangan, dari sekian banyak siswa mata pelajaran apa yang memiliki nilai paling rendah. Tenaga pendidik mata pelajaran tersebut menjadi prioritas untuk ditingkatkan kompetensinya.

Untuk jumlah guru mencapai 2.942 orang. Sebanyak 2.602 orang mengajar di sekolah-sekolah yang berada dibawah Dinas Pendidikan dan sebanyak 340 lainnya mengajar di sekolah-sekolah yang berada di bawah naungan Depag.

Dari 2.602 orang guru yang mengajar di sekolah-sekolah yang berada di bawah Dinas Pendidikan, 1.462 orang adalah guru SD, 20 orang diantaranya mengajar di SD swasta. Untuk guru SMP ada 668 orang, 104 orang diantaranya di SMP swasta. Sementara itu, untuk guru SMA terdapat 472 orang, 170 orang diantaranya mengajar di SMA.

Dari 340 orang guru yang mengajar di sekolah-sekolah yang berada di bawah Depag, 100 orang diantaranya mengajar di MI, dimana 30 orang diantaranya mengajar di MI swasta. Sementara itu 159 orang mengajar di MTs, 86 orang diantaranya mengajar di MTs swasta. Sedangkan sebanyak 81 orang lainnya mengajar di MA, dimana 23 diantaranya mengajar di MA swasta.

Angka rata-rata rasio guru dan murid untuk tingkat SD mencapai 17,62, angka ini sedikit meningkat dibandingkan tahun 2004 yang berkisar pada angka 17,21. Hal ini terjadi karena pada tahun 2005 ada peningkatan jumlah murid, sementara jumlah guru menurun. Wilayah dengan angka rasio guru dan murid di atas rata-rata Kabupaten adalah Kecamatan Negara dengan angka rasio 18,54 dan di Kecamatan Melaya dengan angka rasio 17,91.

Sementara itu untuk SMP, angka rata-rata rasio guru dan murid tingkat Kabupaten mencapai 15,54. Angka ini sedikit lebih rendah dibanding

tahun 2004 sebesar 15,76. Terjadinya penurunan angka rasio guru dan murid ini karena peningkatan jumlah murid seiring meningkatnya jumlah guru. Dari empat Kecamatan yang ada, hanya di Kecamatan Melaya yang angka rasionya berada di bawah rata-rata Kabupaten, yakni sekitar 12,63, sedangkan di Kecamatan Pekutatan angkanya sebesar 15,6, di Mendoyo sebesar 16, dan di Kecamatan Negara sebesar 17,32.

Ditingkat SMA, angka rasio guru dan murid di tingkat kabupaten mencapai 13,80. Angka ini lebih tinggi dibandingkan tahun 2004 yang hanya 12,92. Hal ini terjadi karena kenaikan jumlah murid yang cukup signifikan tidak diimbangi dengan meningkatnya jumlah guru. Di Kecamatan Melaya dan Kecamatan Negara, angka rasionya berada dibawah rata-rata kabupaten, yakni sekitar 10,76 dan 13,69. Sedangkan di Kecamatan Mendoyo dan Kecamatan Pekutatan angka rasio guru dan muridnya berada diatas rata-rata Kabupaten, yakni sebesar 15,8 dan 15,71.

E. Pengembangan Sarana dan Prasarana Pendidikan di Kabupaten Jembrana

Sarana pendidikan adalah peralatan dan perlengkapan yang secara langsung dipergunakan dan menunjang proses pendidikan, khususnya proses belajar mengajar, seperti gedung, ruang kelas, meja kursi, serta alat-alat dan media pengajaran. Adapun yang dimaksud dengan prasarana pendidikan adalah fasilitas yang secara tidak langsung menunjang jalannya proses pendidikan atau pengajaran, seperti halaman, kebun, tanaman sekolah, jalan menuju sekolah, tetapi jika dimanfaatkan secara langsung untuk proses belajar mengajar, seperti tanaman sekolah untuk mengajar biologi, halaman sekolah sekaligus sebagai lapangan olahraga, komponen tersebut merupakan sarana pendidikan.

Pengembangan sarana dan prasarana pendidikan di Kabupaten Jembrana khususnya pengembangan Sekolah Dasar (SD/MI), Sekolah Menengah Pertama (SMP/MTS) sampai Sekolah Menengah Atas (SMA/SMK/MA) sejak tahun 2001 hingga tahun 2006 tidak mengalami penambahan,

yaitu mulai Sekolah Dasar (SD/MI), Sekolah Menengah Pertama (SMP/MTS) sampai Sekolah Menengah Atas (SMA/SMK/MA), pada tahun 2007 terdapat 248 unit. Dari jumlah tersebut 229 unit sekolah berada di bawah Dinas Pendidikan, Kebudayaan dan Pariwisata, sedangkan 19 unit lagi berada di bawah Departemen Agama (Depag).

Dari 229 unit sekolah yang berada di bawah Dinas Pendidikan, Kebudayaan dan Pariwisata, untuk tingkat SD ada 185 unit, 3 unit SD diantaranya dikelola swasta. Tingkat SMP ada 24 unit, 8 unit diantaranya dikelola oleh swasta. Tingkat SMA ada 13 unit, 8 unit diantaranya dikelola oleh swasta.

Sementara itu, jumlah sekolah yang berada dibawah Depag, untuk tingkat Madrasah Ibtidayah (MI) ada sembilan unit, tiga unit diantaranya dikelola oleh swasta. Tingkat Madrasah Tsanawiyah (MTs) ada tujuh unit, empat unit diantaranya dikelola oleh swasta. Sedangkan tingkat Madrasah Aliyah (MA), ada tiga unit, dua unit diantaranya dikelola oleh swasta.

Total ruang kelas sebanyak 1.783 ruang kelas. Tersebar pada 248 sekolah yang ada. Jumlah ini termasuk sekolah negeri maupun swasta, baik yang berada dibawah naungan Depdiknas maupun Depag. Pendidikan Taman Kanak-Kanak (TK) telah bertambah dua buah, karena semenjak tahun 2004 hingga tahun 2006 bertambah satu unit, sehingga dari sebelumnya 99 unit menjadi 101 unit.

Jumlah ruang kelas di seluruh sekolah yang berada dibawah Dinas Pendidikan ada 1.650 sekolah. Dengan rincian: untuk tingkat SD ada 1.175 sekolah, 18 sekolah diantaranya dibawah pengelolaan swasta; tingkat SMP ada 279 sekolah, 38 sekolah diantaranya dikelola swasta; dan tingkat SMA sebanyak 136 sekolah, dimana 56 sekolah berada dalam pengelolaan swasta. Sedangkan untuk jumlah ruang kelas di tingkat SMK ada 60 sekolah, 37 sekolah diantaranya dibawah pengelolaan swasta.

Sementara itu, jumlah ruang kelas di berbagai sekolah yang berada

dibawah Depag, sebanyak 133 sekolah. Dengan rincian: untuk tingkatan MI sebanyak 62 sekolah, 16 sekolah diantaranya dikelola swasta; tingkatan MTs sebanyak 52 sekolah, 18 sekolah diantaranya dikelola swasta; dan untuk tingkat MA sebanyak 19 sekolah, dimana enam sekolah diantaranya dikelola swasta.

Berdasarkan data tahun 2005, dari 1.188 ruang kelas ditingkat SD, 997 sekolah dalam kondisi baik. Sisanya, 165 sekolah kondisinya kurang baik dan 26 sekolah lainnya dalam kondisi tidak baik. Jumlah ruang kelas yang kondisinya baik pada tahun ini mengalami peningkatan dibandingkan tahun 2004 yang hanya 907 sekolah. Sedangkan untuk ruang kelas yang kondisinya kurang baik dan tidak baik mengalami penurunan.

Sementara itu kondisi ruang kelas SMP, dari 273 sekolah, 211 sekolah dalam kondisi baik, 39 sekolah dalam kondisi kurang baik dan 23 sekolah dalam kondisi tidak baik. Sedangkan di tingkat SMA, dari 137 sekolah, sebanyak 111 sekolah dalam kondisi baik, 21 sekolah dalam kondisi kurang baik, dan lima sekolah teridentifikasi dalam kondisi tidak baik.

BAB VI

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

PEMERINTAH

A. Implementasi Kebijakan

Mazmanian dan Sabatier (dalam Wahab, 1991) melihat implementasi sebagai pelaksanaan berbagai keputusan, baik yang berasal dari legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Sedangkan menurut Van Meter dan Van Horn (1975) implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta, yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Menurut Wahab (1991) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai "suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan." Sedangkan Pressman dan Wildavsky (dalam Jones, 1984) memandangnya sebagai suatu proses interaksi antara tujuan yang ditetapkan dengan tindakan-tindakan yang dimaksudkan mewujudkan tujuan tersebut. Pressman dan Wildavsky melihat proses implementasi sebagai suatu mata rantai yang menghubungkan titik awal, "*setting of goals*" dengan titik akhir, "*achieving them*". Pendapat yang sama juga disampaikan oleh Edwards III (1930) yaitu: "*Policy Implementation... is the stage of policy-making between the establishment of a policy... and the consequences of the policy for the people whom it affects.*" Sementara menurut Jones (1984) implementasi kebijakan merujuk pada pelaksanaan secara efektif, sehingga implementasi kebijakan memuat tentang aktivitas-aktivitas program yang akan dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dan dirasakan manfaatnya oleh

kelompok sasaran yang dituju.

Dari beberapa proses kebijakan, implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan secara jelas, termasuk jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Menurut Ripley (1982) implementasi adalah:

"A set of activities that follow statements of intent about program goals and desired by government officials. Implementation encompasses action (and relation by variety of actors, especially bureaucrats, designed to program into effect, ostensibly in such a way as to achieve goals".

Pendapat diatas menunjukan bahwa implementasi merupakan suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Dalam pelaksanaan kebijakan terpaut juga beberapa unsur yang akan mendukung pelaksana kebijakan, unsur-unsur pelaksana kebijakan tersebut adalah elemen penting bagi berhasilnya suatu kebijakan namun demikian dalam pelaksanaan tugas kebijaksanaan harus jelas batasan yang harus dilaksanakan mana yang disebut sebagai obyek dan mana yang disebut sebagai subyek sehingga kebijakan tidak tumpangtindih (*overlapping*) yang menjadikan kebijakan itu menjadi tidak jelas.

B. Sudut pandang Pemerintah terhadap Kebijakan

Adapun sudut pandang pemerintah terhadap kebijakan dilihat dari tiga sudut yang berbeda yaitu *pertama*, pemrakarsa kebijakan/pembuat kebijakan, *kedua*, pejabat-pejabat pelaksana di lapangan dan yang *ketiga*, aktor-aktor perorangan di luar badan-badan pemerintahan kepada siapa program itu dituju, yakni kelompok sasaran (*target group*). Banyak pengalaman memperlihatkan bahwa kebanyakan pemerintah di dunia baru mampu untuk mengesahkan kebijakan dan belum sepenuhnya mampu menjamin bahwa kebijakan yang telah disahkan itu benar-benar akan menimbulkan dampak atau perubahan tertentu yang diharapkan (*social*

change). Hal itu berarti pemerintah belum efektif dalam mengimplementasikan kebijakan yang ditetapkan sendiri. Gejala yang menjelaskan suatu keadaan di mana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang direncanakan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan oleh Dunsire (1978) disebut dengan istilah *implementation gap*. Besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak akan tergantung pada apa yang disebut dengan *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi yang dipercaya untuk mengemban tugas melaksanakan kebijakan tersebut. *Implementation capacity* adalah kemampuan aktor atau suatu organisasi untuk melaksanakan keputusan kebijakan sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat tercapai.

Sesungguhnya setiap kebijakan pemerintah mengandung resiko kegagalan yang tinggi. Ada dua kategori pengertian kegagalan kebijakan/*policy failure* sebagaimana diungkapkan oleh Hogwood dan Gunn (1986) yakni *non implementation* atau tidak terimplementasikan dan kategori *unsuccessful implementation* atau implementasi yang tidak berhasil. *Non implementation* berarti suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai rencana, mungkin karena pihak yang terlibat dalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama atau telah bekerja sama secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang diselesaikan di luar jangkauan kekuasaannya sehingga betapapun gigihnya usaha mereka, hambatan yang ada tidak sanggup ditanggulangi. Akibatnya implementasi yang efektif sukar dipenuhi.

Implementasi kebijakan dapat dikaji dari sudut pandang siapa yang melihat proses implementasi kebijakan itu. Dalam setiap kebijakan pemerintah pasti akan melibatkan sejumlah pembuat kebijakan yang berusaha keras mempengaruhi perilaku birokrasi/pejabat lapangan atau *street level bureaucrats* dalam rangka memberikan pelayanan atau jasa kepada kelompok sasaran. Dengan kata lain implementasi kebijakan khususnya yang melibatkan banyak organisasi/intansi pemerintah atau

berbagai tingkatan struktur birokrasi dapat dilihat dari tiga sudut pandang sebagaimana dikemukakan Wahab (1997) yakni: 1) pemrakarsa kebijakan/*the center*; 2) pejabat pelaksana di lapangan/*the periphery*; 3) aktor perorangan diluar badan pemerintah kepada siapa program itu ditujukan yakni kelompok sasaran/*target group*. Dengan demikian, analisis implementasi kebijakan harus meliputi sudut pandang ketiga kelompok ini.

Sejalan dengan berbagai sudut pandang diatas, Edward III (1980) sebagai acuan yang digunakan penulisan buku ini, mengemukakan bahwa berhasilnya suatu pelaksanaan kebijakan tidak terlepas dari faktor yang mempengaruhi dan akan mendukung pelaksanaan tersebut, yaitu:

1) Faktor Komunikasi

Merupakan suatu program yang hanya dapat dilaksanakan dengan baik jika jelas bagi pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi atau transmisi, kejelasan informasi tersebut (*clarity*) dan konsistensi informasi yang disampaikan.

Menurut Edwards III (1980), bahwa lancar atau tidaknya suatu interaksi bertumpu pada kemauan orang dalam organisasi yaitu untuk:

- a. Menerima, memproses dan menghasilkan bahan-bahan yang perlu dikomunikasikan kepada orang lain;
- b. Mengkomunikasikan informasi yang ada pada seseorang dengan orang lain atau kelompok dimana yang bersangkutan menjadi anggota;
- c. Memanfaatkan jalur komunikasi yang terdapat dalam organisasi seefektif mungkin; dan
- d. Mengembangkan sistem penanganan informasi dalam organisasi baik secara manual maupun dengan menggunakan peralatan yang lebih modern.

Dengan melibatkan berbagai komponen dalam masyarakat sehingga terwujud persepsi yang sama, program pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah mendapat respon yang positif dari masyarakat dan daerah sekitar.

Sebagaimana pada butir 2 diatas, faktor komunikasi dalam pelaksanaan kebijakan pada pelayanan pendidikan dilakukan oleh pemerintah kepada pihak sekolah dan selanjutnya pihak sekolah kepada masyarakat dalam hal ini komite sekolah. Efektifitas dilakukan dalam upaya memberikan informasi bahwa kebijakan pada pelayanan pendidikan dengan subsidi silang ini untuk memudahkan dan meringankan masyarakat dalam memperoleh pendidikan. Faktor komunikasi ini ditangkap pemerintah yang menerima masukan dari masyarakat bahwa keengganan masyarakat dalam menyekolahkan anak terkait erat dengan mahalny biaya pendidikan yang dipungut oleh sekolah dalam hal ini pemerintah daerah.

Sebagai *input* komunikasi kebijakan pada pelayanan pendidikan di Kab. Jemberana, mendapat *input* yang relative sama, sebagai berikut:

1. Masih banyaknya orang tua yang lemah secara ekonomi dalam pembiayaan pendidikan sehingga menimbulkan rawan putus sekolah;
2. Kondisi psikologis yang membuat siswa tidak mau melanjutkan sekolah lebih tinggi, yang mana pada penerimaan siswa baru dibebani dengan berbagai iuran;
3. Tingkat pendapatan perkapita guru yang rendah, sehingga rendahnya relatif rendahnya motivasi mengajar dan timbulnya pekerjaan sampingan guru;
4. Sarana belajar mengajar yang kurang seperti kondisi gedung-gedung sekolah yang rusak;
5. Budaya dan pola pikir masyarakat setempat, termasuk orang tua, yang kurang mendukung terlaksananya proses pendidikan lanjutan anak; dan
6. *Political will* pemerintah daerah, dalam hal ini bupati, untuk menciptakan akuntabilitas pendidikan dan peningkatan partisipasi masyarakat melalui subsidi silang, dimana iuran wajib dibebaskan namun sumbangan pihak ketiga yang tidak mengikat, dari orang tua siswa maupun dunia usaha dan dunia industri serta pemerhati pendidikan sangat diharapkan.

Pada hakekatnya komunikasi yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat merupakan bentuk dari pelaksanaan otonomi daerah dalam kebebasan pemerintah dalam berotonomi. Otonomi pendidikan dimulai dari keleluasaan mengelola sumber daya dengan mengalokasikan sesuai dengan prioritas kebutuhan, serta agar sekolah lebih tanggap terhadap kebutuhan lingkungan setempat. Masyarakat dituntut partisipasinya agar lebih memahami kompleksitas pendidikan, membantu dan turut mengontrol pengelolaan pendidikan. Adapun kebijaksanaan nasional yang menjadi prioritas pemerintah harus pula mendapat perhatian oleh sekolah. Dengan demikian, sekolah dituntut memiliki akuntabilitas baik kepada masyarakat maupun pemerintah, karena keduanya merupakan penyelenggara pendidikan di sekolah.

Adanya otonomi dalam pengelolaan pendidikan merupakan potensi bagi sekolah untuk meningkatkan kinerja para personel, menawarkan partisipasi langsung pihak-pihak terkait, dan meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan sekolah.

Proses komunikasi antara komunikator dengan komunikan akan berjalan dengan baik bila pesan yang disampaikan singkat, jelas dan tepat sasaran. Komunikasi mempunyai peranan yang penting sebagai acuan pelaksanaan kebijakan mengetahui persis apa yang akan dikerjakan. Komunikasi juga dinyatakan dengan perintah dari atasan terhadap pelaksana kebijakan, sehingga komunikasi harus dinyatakan dengan jelas, cepat dan konsisten.

Sistem komunikasi dalam organisasi modern berkembang sebagai akibat dari semakin pentingnya pendekatan kesisteman dan penyelenggaraan berbagai kegiatan yang menjadi tanggungjawab suatu organisasi (Siagian, 1997). Dalam kehidupan berorganisasi, berkomunikasi dibutuhkan untuk menyamakan persepsi atau pendapat yang berkaitan dengan tujuan yang akan dicapai. Komunikasi yang berlangsung dengan dinamis akan dapat menentukan keberhasilan tujuan organisasi. Halangan terbesar dalam berkomunikasi adalah terdapatnya beraneka ragam persepsi. Pengiriman

pesan/informasi dari komunikator yang tidak jelas membuat komunikan menerima dan menjalankannya tidak jelas dan bahkan dapat mengganggu jalannya organisasi. Pendekatan kesisteman menuntut interaksi yang tinggi dengan intensitas yang tinggi pula, terutama apabila dikaitkan dengan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi.

Lebih lanjut Edwards III mengatakan bahwa lancar atau tidaknya suatu interaksi tersebut bertumpu pada kemauan orang dalam organisasi untuk: 1. menerima, memproses dan menghasilkan bahan-bahan yang perlu dikomunikasikan kepada orang lain; 2. mengkomunikasikan informasi yang ada pada seseorang dengan orang lain atau kelompok dimana yang bersangkutan menjadi anggota; 3. memanfaatkan jalur komunikasi yang terdapat dalam organisasi seefektif mungkin dan 4. mengembangkan sistem penanganan informasi dalam organisasi baik secara manual maupun dengan menggunakan peralatan yang lebih modern.

Sejalan dengan hal tersebut, faktor komunikasi juga sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran sehingga jeleknya komunikasi ini menjadi titik lemah dari tercapainya efektivitas pelaksanaan implementasi kebijakan. Dengan demikian penyebaran isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan publik, khususnya kebijakan dalam bidang pendidikan. Bagi pemerintah pelaksanaan komunikasi kebijakan pelayanan pendidikan dimulai dari dengar pendapat dengan DPRD yang membuat regulasi kebijakan, sebagai salah satu bentuk organisasi dalam menyampaikan pesan kepada kelompok tertentu yang menjadi sasaran (masyarakat).

2) Faktor Sumber Daya

Meliputi empat komponen, yaitu staf yang cukup terkait jumlah dan mutu, informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggungjawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.

Keberadaan sumber daya memiliki arti dan peranan yang besar dalam kehidupan organisasi. Tercapainya tujuan organisasi dengan cepat dan mudah adalah sumbangan yang besar dari sumber daya. Van Meter dan Van Horn (1975) mengatakan bahwa sumber daya memiliki peranan yang besar dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Sumber daya manusia sebagai sumber daya memiliki peranan yang besar dalam mempengaruhi keberhasilan pencapaian suatu tujuan organisasi. Dalam melaksanakan suatu kegiatan baik dalam organisasi publik maupun privat keberadaan sumber daya manusia sangat diperhitungkan. Dalam pelaksanaan suatu kebijakan, keberadaan sumber daya manusia sebagai pelaksana kebijakan sangat menentukan keberhasilan suatu kebijakan. Dengan meningkatkan kualitas tenaga pengajar dan tenaga pendidik yang baik, program pendidikan di daerah dapat secara signifikan meningkatkan kualitas masyarakatnya.

Sehubungan dengan diperlukannya sumber daya dalam organisasi, Sugandha (1991) mengatakan bahwa sumber daya organisasi mencakup; (1) Modal yang berupa uang; dan (2) Material atau bahan baku, informasi, mesin-mesin, peralatan, perlengkapan, gedung kantor, waktu dan personel. Memperhatikan pernyataan Sugandha tersebut, bahwa sumber daya pertama adalah modal berupa uang, tentu sangat masuk akal karena tanpa uang maka organisasi sulit untuk hidup apalagi berkembang, karena sebagian besar kehidupan organisasi memerlukan pembiayaan dalam bentuk modal yang cukup untuk memenuhi kebutuhan operasional yang relatif besar.

Sehubungan dengan diperlukannya sumber daya manusia dalam kehidupan organisasi, Gomes-Casseres (1996) mengatakan bahwa:

"Unsur manusia di dalam organisasi, mempunyai kedudukan yang sangat strategis, karena manusialah yang bisa mengetahui input-input apa saja yang perlu diambil dari lingkungan dan bagaimana caranya untuk mendapatkan input-input tersebut, teknologi dan cara yang dianggap tepat untuk mengolah atau mentransformasikan input-input tadi menjadi output yang memberikan keinginan publik (lingkungan)".

Dalam organisasi apapun baik organisasi swasta maupun pemerintah, sumber daya manusia adalah utama dan menentukan kelangsungan hidup

organisasi tersebut. Dalam organisasi pemerintah, sumber daya manusia sangat berperan dalam menjabarkan makna dari fungsi pemerintahan dan mampu menerjemahkan serta melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan tadi dengan efektif dan efisien.

Pemahaman situasi dan kondisi masyarakat membuat aparat pelaksana menjadi diperhitungkan dalam meng-implementasikan suatu kebijakan. Dengan melihat kondisi sebelum program dan keterlibatan tokoh masyarakat, lembaga adat dan masyarakat, dapat digambarkan bahwa kebijakan program pembebasan iuran sekolah merupakan program yang tepat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kab. Jembrana dan kota Cirebon. Hal ini hanya terjadi akibat dari komitmen pemerintah daerah yang sangat tinggi terutama oleh kepala pemerintah masing-masing daerah, dan dukungan politik dari DPRD, dan ketersediaan sumber daya finansial yang diarahkan untuk dapat mencukupi pembiayaan program.

3) Faktor Disposisi atau Sikap

Berupa komitmen dari para pelaksana terhadap program, khususnya bagi birokrat yang menjadi implementator dari program, yang dalam hal ini terutama dimaksudkan adalah aparatur birokrasi.

Pemerintah daerah menyadari bahwa mereka adalah bagian dari pemerintah pusat yang berinteraksi langsung dengan masyarakat. Pemerintah daerah mempunyai organ sampai tingkat kesatuan masyarakat yang kecil sehingga dalam pelaksanaan kebijakan pelayanan pendidikan mempunyai peranan yang cukup besar dan diikuti oleh adanya komitmen yang kuat. Keberadaan aparatur, kekuatan sosial politik dan komponen daerah lainnya yang tertantang dengan paradigma baru "otonomi daerah" haruslah diarahkan dalam kekuatan yang ada di daerah dan pengembangan kehidupan disegala bidang. Kekuatan yang ada di daerah harus mampu menampilkan dirinya benar-benar memenuhi panggilan untuk kriteria pemerintahan yang bersemangat dalam pemberdayaan potensi dan kekuatan di daerah sendiri (potensi lokal). Pembangunan pendidikan merupakan upaya mencerdaskan kehidupan masyarakat. Untuk itu komitmen pemerintah diperlukan secara

terstruktur dan dijalankan dengan baik.

Gagasan tentang perlunya kebijakan dan komitmen pemerintah dalam bidang pendidikan terutama menyangkut komitmen untuk memberikan alokasi biaya yang besar setidaknya didukung oleh dua kecenderungan nasional dan global. Secara global berbagai penelitian dan kajian tentang pendidikan menyatakan bahwa pendidikan akan mencerdaskan kehidupan bangsa, penerapan nilai-nilai demokratis dan mengurangi kemiskinan menjadi kekuatan tersendiri bagi pemerintah untuk membuat komitmen pendidikan menjadi kekuatan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di lain pihak tuntutan reformasi sebagai ajang perubahan nasional yang menggulirkan tuntutan mencerdaskan kehidupan nasional dengan adanya pendidikan yang baik akan memberikan keadilan. Tuntutan pendidikan yang lebih baik di era reformasi berkembang sebagai bentuk kesadaran baru bahwa pendidikan bukan hanya sekedar mengejar keuntungan jangka pendek tetapi investasi jangka panjang yang membuka peluang bagi kehidupan masyarakat yang lebih baik. Kedua kecenderungan ini yaitu kecenderungan global dan nasional dilandasi oleh adanya kesepakatan isu mencerdaskan kehidupan masyarakat dan umat manusia dari keterbelakangan dalam mengantisipasi setiap perubahan.

Dukungan masyarakat dalam bentuk partisipasi baik partisipasi aktif ataupun partisipasi pasif setidaknya menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat memiliki elemen dasar yaitu partisipasi masyarakat itu dalam rangka usaha mereka dalam memperbaiki taraf hidup mereka sedapat-dapatnya berdasarkan kekuatan dan prakarsa sendiri. Dan bantuan teknis dari pemerintah bermaksud membangkitkan semangat dan daya tarik akan pendidikan yang tujuannya dalam jangka panjang memberi kehidupan yang lebih baik melalui pendidikan yang dapat mereka jangkau dengan biaya kecil saat ini.

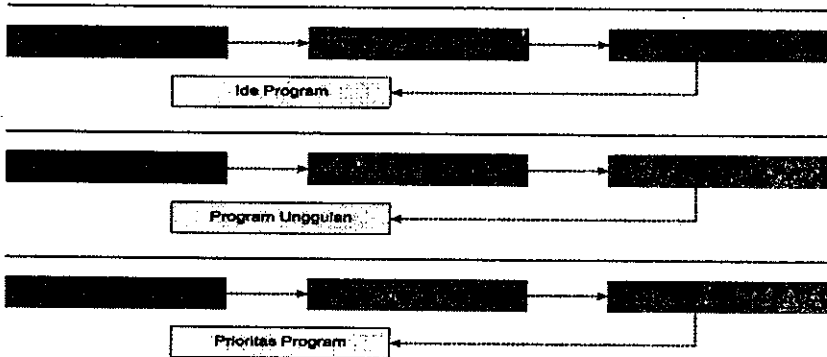
Berdasarkan lokus program, partisipasi masyarakat pada dasarnya

dapat dibagi dua yaitu, *pertama*: partisipasi dalam penyusunan, *kedua*: partisipasi dalam program, sedangkan berdasarkan aktornya dapat diklasifikasi atas:

- 1) Partisipasi melalui organisasi profesi / formal
- 2) Partisipasi langsung oleh masyarakat umum

Dalam program pendidikan di kabupaten Jembrana terdapat perbedaan ukuran secara kuantitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan dan dalam pelaksanaan program. Partisipasi masyarakat lebih banyak dilakukan oleh organisasi formal berupa pemberian informasi dan diskusi dengan instansi terkait. Tahap selanjutnya, gagasan program berkembang dengan melibatkan organisasi formal yang ada di masyarakat. Organisasi masyarakat (ormas) menjadi mitra bicara pemerintah, seperti Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) cabang Kabupaten Jembrana, Dewan dan komite sekolah. Ketua Komite sekolah dipilih secara demokrasi/terbuka, biasanya bukan PNS/ wakil orang tua murid/atau tokoh masyarakat setempat. Sedangkan keterlibatan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) dan lembaga adat serta organisasi lain dalam penyusunan program relatif belum banyak. Menggerakan partisipasi di Kabupaten Jembrana dan umumnya di daerah lain hampir sama, relatif sulit. Dalam struktur masyarakat Bali yang berkarakter "*patron client*" dan cenderung homogen, maka dominasi peran Bupati dalam penentuan prioritas dan pelaksanaan program sangatlah penting. Dominasi dan komitmen Bupati untuk meningkat kesejahteraan masyarakat merupakan sinergi sebagai faktor kunci keberhasilan program. Perubahan pola pikir dan budaya aparat birokrasi sedikit banyak dipengaruhi dari kepemimpinan Bupati. Sehingga dominasi dan peran serta komitmen Bupati memiliki korelasi positif terhadap motivasi aparat untuk melakukan perubahan.

Gambar 6.1
Alur Keterlibatan Masyarakat dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program



4) Faktor Struktur Birokrasi

Perubahan organisasi pemerintah daerah yang cepat harus diikuti oleh perubahan paradigma kepala daerah dan aparatnya. Hasil pengamatan dilapangan menunjukan terdapat kesenjangan antara pola pikir wirausaha birokrasi dengan pola pikir birokrat dari aparat. Masalah ini akan kontra produktif jika tidak terdapat mekanisme komunikasi pimpinan dan aparat untuk menyatukan persepsi. Karena itu perlu diperlukan perubahan budaya organisasi *enterpreneurship*.

Di beberapa pemerintah daerah seperti kabupaten Jembrana sudah dilakukan budaya tersebut melalui aplikasi sistem presensi pegawai dengan *handkey*, dimana perilaku pegawai menjadi disiplin. Budaya organisasi setidaknya akan membentuk pola terhadap *Standar Operating Prosedure (SOPs)* yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan program. SOPs merupakan hal penting dalam pelaksanaan pekerjaan dalam organisasi, jika hal ini tidak ada maka akan sulit bagi organisasi untuk mencapai hasil yang memuaskan karena penyelesaian masalah-masalah akan bersifat Ad-Hoc, memerlukan penanganan dan penyelesaian khusus tanpa pola baku, fragmentasi yang sering sekali harus dihindari dan diatasi dengan cara istem

koordinasi yang baik. Struktur birokrasi yang tepat memberikan dukungan yang kuat terhadap keberhasilan implementasi kebijakan pada pelayanan pendidikan dengan perampingan perangkat daerah dan regrouping sekolah. Kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana menuai hasil yang memuaskan dan direspon baik oleh berbagai kalangan masyarakat.

Sebagai organisasi birokrasi yang mempunyai struktur yang membagi semua tugas dan fungsi yang ada dalam organisasi. Pembagian tugas kepada semua anggota organisasi memberikan kemudahan mengadakan pencapaian tujuan seperti yang telah direncanakan sebelumnya. Struktur yang ada dalam birokrasi membuat adanya kesamaan dalam persepsi terhadap misi dan visi organisasi. Dengan adanya struktur birokrasi maka dapat diketahui siapa mengerjakan apa dan bagaimana prestasi yang dicapai. Struktur birokrasi akan membawa adanya suatu kewenangan. Kewenangan sangat dibutuhkan dalam memberikan keleluasaan dalam bekerja secara optimal.

Pemerintah Kabupaten Jembrana menindak lanjuti bentuk pembinaan yang diwujudkan pada kedisiplinan dengan ditetapkannya melalui peraturan daerah terkait kebijakan pelayanan pendidikan gratis yang selanjutnya perda tersebut dituangkan dalam 9 keputusan Bupati kepala daerah, yang salah satu keputusan Bupati dicermati penulis,

bahwa ditekankan kepada masyarakat dengan adanya "take and give", Pemerintah daerah Kabupaten Jembrana memberikan bebas iuran sekolah, tapi siswa sekolahpun harus rajin sekolah, rajin belajar dan larangan nonton TV dari jam 6 sore sampai dengan 8 malam, dimana siswa semua duduk dan belajar wajib selama 2 jam. Jadi Bupati memberikan kebijakan meringankan beban sekolah, tapi balasannya para siswa harus disiplin belajar, memberikan yang terbaik dalam hal menuntut sekolah, yang berguna kelak untuk dirinya, keluarga, negara dan bangsa.



BAB VII

MODEL PROGRAM PEMBANGUNAN PENDIDIKAN DI KABUPATEN JEMBRANA (TAHUN 2000-2011)

A. Program Peningkatan Mutu Pendidikan

Dalam rangka peningkatan kualitas kehidupan masyarakat, selain meningkatkan derajat kesehatan dan daya beli masyarakat, Pemerintah kabupaten Jembrana juga meningkatkan kualitas pendidikan. Tujuan peningkatan kualitas pendidikan antara lain adalah peningkatan pemerataan dan peningkatan mutu pendidikan bagi masyarakat. Untuk melihat pencapaian tujuan tersebut, indikator yang digunakan adalah Angka Partisipasi Kasar (APK), angka *Drop Out* (DO), dan nilai akhir yang diperoleh saat ujian nasional (nilai UAN), dapat dilihat pada table 7.1. dibawah ini :

Tabel 7.1.
Angka Partisipasi Kasar (APK) Kab. Jembrana

| Jengjang Pendidikan | Angka Partisipasi kasar/murni | 2000 (%) | 2009 (%) | 2010 (%) | 2011 (%) |
|---------------------|-------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| SD | APK | 82,45 | 110,63 | 115,55 | 113,94 |
| | APM | 78,08 | 96,41 | 95,50 | 98,43 |
| SMP | APK | 63,96 | 106,46 | 110,50 | 116,98 |
| | APM | 46,79 | 85,89 | 90,00 | 93,85 |
| SMA | APK | 48,79 | 69,78 | 95,00 | 98,07 |
| | APM | 48,79 | 30,40 | 75,60 | 74,96 |

Sumber: Disdikbudpar Kab. Jembrana (2012)

Dari table 7.1. diatas, pada jenjang pendidikan Sekolah Dasar (SD) diketahui APK (Angka Partisipasi Kasar) pada tahun 2000 sebesar 82.45 %, berarti masih banyak usia sekolah yang belum mengenyam pendidikan sebesar 17.55 %. Sedangkan Angka Partisipasi Murni hanya 78,08 %, berarti di Kabupaten Jembrana sendiri siswa yang belum menikmati sekolah sebesar 11, 92 %. Pada jenjang Sekolah Dasar (SD) angka APK dan APM hingga tahun 2011 menunjukan tren positif.

Pada jenjang pendidikan Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA) diketahui APK (Angka Partisipasi Kasar) pada tahun 2000 sebesar 63,96 % dan 48,79 % , berarti masih banyak usia sekolah yang belum mengenyam pendidikan sebesar 36.04 dan 51.21 %. Sedangkan Angka Partisipasi Murni hanya 78,08 %, berarti di sama halnya dengan jenjang pendidikan dasar, pendidikan SMP dan SMA di kab. Jembrana hingga tahun 2011 menunjukan tren positif.

Dari tabel diatas, bahwa Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM) pada tahun 2000 masih jauh dari standar walaupun sudah terlihat mencapai angka yang relatif memadai. Capaian standar di tingkat provinsi maupun tingkat nasional untuk APK SD tahun 2000 di angka 113, 75 % dan 110,00 %. Demikian juga APM di angka 79,00 % untuk propinsi dan 90,00 % untuk rata-rata nasional. Namun setelah tahun 2000, APK dan APM mengalami prosentase meningkat sebagaimana terlihat pada tabel diatas.

Tabel 7.2
Angka Drop Out (DO) & Kelulusan (dalam %) di Kabupaten Jembrana

| Uraian | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------|-------|-------|-------|
| SD | | | |
| DO | 0,02 | 0,02 | 0,001 |
| LULUS | 98,60 | 100 | 100 |
| SMP | | | |
| DO | 0,04 | 0,03 | 0,02 |
| LULUS | 99,23 | 100 | 100 |
| SMA | | | |
| DO | 0,05 | 0,04 | 0,03 |
| LULUS | 98,07 | 99,97 | 100 |

Sumber: Disdikbudpar Kab. Jembrana (2012)

Dari table 7.2 di atas, angka *drop out* (DO) dari tahun 2009 hingga 2011 mengalami penurunan. Seperti pada tingkat SMA yang pada tahun 2011 mempunyai angka DO hanya sebesar 0.03%. Dengan demikian, pemda kabupaten Jembrana berhasil menggratiskan anak-anak yang tidak mampu untuk membiayai sekolahnya. Angka DO tersebut sesuai dengan upaya dari pemda kabupaten Jembrana yang senantiasa mendata anak-anak kurang mampu, hingga ke dusun-dusun. Dari data juga disebutkan bahwa tingkat kelulusan pada tahun 2011 sebesar 100% juga diakibatkan oleh kebijakan pemda kabupaten Jembrana yang mengatur tentang masa bermain, belajar, dan menonton TV di rumah. Kebijakan yang termaktub dalam Perda dan Keputusan Bupati, dengan penerapan pola "*take & give*" pada sekolah-sekolah yang mau dan mampu melaksanakan kebijakan tersebut.

Jika kita melihat dari kondisi masyarakat kabupaten Jembrana, faktor ekonomi menjadi faktor utama rendahnya partisipasi masyarakat dalam pendidikan. Para orang tua saat itu tidak berfikir kalau anak-anaknya bersekolah akan menjadi manusia berguna, faktor ekonomilah salah satunya yang menyebabkan para orang tua sulit menyekolahkan anak-anaknya sampai kejenjang yang diharapkan, apalagi sampai ke jenjang perguruan

tinggi.

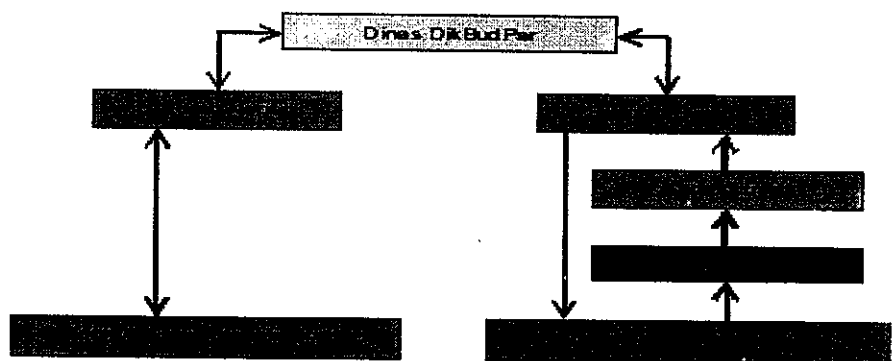
Alasan keterbatasan ekonomi orang tua, menjadi alasan tingginya tingkat tidak melanjutkan pendidikan, sekalipun tingkat *drop out* (DO) tidak menunjukkan angka yang tinggi. Sesuai data yang diperoleh dari Dinas Pendidikan dan Parawisata Kabupaten Jembrana (2002), program subsidi silang terjadi sejak tahun 2000, yang mana angka tidak melanjutkan ke Sekolah Dasar mencapai 18,44 %, SLTP/MTs mencapai 23,38 % dan SLTA/MA mencapai 84,70 %. Dalam hal ini yang terbesar angka usia sekolah SMA yang tidak melanjutkan sekolah ada pada tingkat SMA/MA.

B. Program Pemerataan Pendidikan (Pembebasan Iuran Wajib dan Beasiswa) di Kabupaten Jembrana

Program pembebasan iuran wajib pada sekolah-sekolah negeri di Kabupaten Jembrana dimulai pada tahun ajaran 2001/2002. Program ini dilatarbelakangi oleh kekhawatiran Kepala Daerah karena cukup banyak anak yang putus sekolah atau tidak melanjutkan sekolah ke jenjang yang lebih tinggi karena alasan-alasan ekonomi.

Melalui program ini, seorang siswa mendapatkan subsidi pendidikan dari Pemkab. Melalui program ini, setiap siswa SDN mendapat sebesar Rp.7.500,-; siswa SMP sebesar Rp. 12.500,-; dan siswa SMAN dan SMKN sebesar Rp. 20.000,-. Sedangkan untuk siswa berprestasi atau murid dari keluarga miskin yang berada di berbagai sekolah swasta dapat mengajukan beasiswa untuk mendapatkan bantuan dana pendidikan dari Pemkab yang nilainya sama dengan besarnya subsidi yang diberikan oleh Pemkab kepada siswa yang ada di sekolah-sekolah negeri.

Gambar 7.1
Alur Program Pembebasan Iuran Sekolah



Dari alur di atas terlihat bahwa pembebasan iuran sekolah terbagi atas 2 (dua) kategori yaitu yang diterapkan pada sekolah negeri dan sekolah swasta. Pemberian bantuan pendidikan yang dilakukan oleh Dinas Dikbudpar kabupaten Jembrana tentunya dilakukan setelah memverifikasi data yang diajukan oleh sekolah baik negeri maupun swasta. Data tersebut didapatkan dari data yang diajukan oleh sekolah-sekolah sesuai dengan kriteria pemberian bantuan kepada siswa yang kurang mampu. Berbeda dengan sekolah negeri, pada sekolah swasta pendataan dan pemverifikasian calon siswa penerima bantuan melibatkan pihak Kadus/Kaling dan Kades/Lurah, sebelum meneruskannya ke sekolah. Hal demikian dimaksudkan agar siswa yang bersekolah di sekolah swasta benar-benar layak mendapatkan bantuan.

Program ini setiap tahunnya menyerap anggaran APBD yang tidak sedikit. Pada awal program ini dilaksanakan (tahun 2002), alokasi dana yang dianggarkan mencapai Rp. 3.126.114.000,-. Jumlah ini meningkat setiap tahunnya hingga pada tahun 2004 dianggarkan sebanyak Rp.4.228.112.000,-.

Dana yang digunakan untuk program ini berasal dari kegiatan efisiensi yang dilakukan oleh Pemkab dibidang pendidikan. Dana yang berhasil

dihemat dari kegiatan tersebut mencapai 3,3 miliar rupiah. Kegiatan yang dilakukan adalah melakukan *re-grouping* terhadap 22 sekolah dari tingkat TK hingga SMA yang dianggap tidak efisien. Salah satu indikator dari sekolah yang tidak efisien adalah sekolah yang total muridnya kurang dari 75 orang.

Selain membebaskan iuran wajib di sekolah-sekolah negeri mulai tingkat SD, SMP hingga SMA/SMK, Pemkab juga menekankan kepada pihak sekolah yang telah mendapatkan subsidi agar sebisa mungkin tidak menarik biaya dari orang tua/wali murid. Jika sangat terpaksa menarik iuran dari orang tua/wali murid, sekolah harus mendapatkan ijin tertulis dari Bupati. Surat ijin tersebut akan diberikan jika pihak sekolah bersama komite sekolah mengajukan proposal kepada Bupati melalui Dinas Pendidikan, Kebudayaan dan Pariwisata perihal pungutan uang tersebut. Jika dipandang mendesak, Bupati bisa saja menyetujui proposal pungutan uang dari orang tua murid.

Sesuai sumber data dari Badan Perencanaan Daerah Kabupaten Jember pada tahun 2002, pada Tahun 2002 lah pertama kali saat pak Winasa menjabat Bupati Jember membebaskan biaya pendidikan dan kesehatan kepada rakyatnya, ketika APBD nya masih Rp.171,7 Miliar dengan PAD Kabupaten Jember hanya Rp. 2.551 Miliar saja, Tahun 2004 anggaran meningkat menjadi Rp.205 Miliar dengan PAD Jember 9.78 Miliar atau kurang lebih sama dengan Penerimaan Pajak Penerangan Jalan Umum Di Kota Depok. Jadi sebenarnya soal memberikan pelayanan yang terbaik kepada rakyat bukan soal besar kecilnya APBD, tetapi lebih merupakan soal komitmen dan kemauan. Pada tahun 2007 APBD Kabupaten Jember mengalami kenaikan lebih dari 100% yaitu Rp. 430.5 Miliar dan sebesar Rp. 15.7 Miliar PAD.

Pada tahun 2009 sampai dengan sekarang, Pemerintah Pusat mulai meningkatkan bantuan biaya pendidikan, ditandai dengan kebijaksanaan pengalokasian sebesar 20 % APBN sebagaimana diamanatkan konstitusi, yaitu anggaran pendidikan tahun 2009 sebesar Rp. 207, 41 Triliun, tahun 2010 naik lagi mencapai Rp 209,54 triliun, dan tahun 2011 mencapai Rp.

248,97 Triliun.

Kabupaten Jembrana yang sejak tahun 2002 telah menyisihkan dana pendidik gratis sebesar Rp. 3.126.114.000,-. Jumlah ini meningkat setiap tahunnya hingga pada tahun 2004 dianggarkan sebanyak Rp.4.228.112.000,- dari hasil *Re-grouping* lembaga/sekolah yang ada.

Pendidikan gratis ternyata sudah merebak keseluruh penjuru tanah air, tapi mengingat situasi kondisi kemampuan APBD setiap daerah berbeda sehingga Pemerintah Pusat memberikan bantuan dari APBN untuk SD – SLTP (wajib belajar 9 tahun) melalui program BOS (Bantuan Operasional Sekolah), yang pada tahun 2011 siswa SD sebesar Rp. 397 ribu bagi siswa Kabupaten, dan Rp. 400 ribu untuk Kota. Sedangkan siswa SMP di Kabupaten memperoleh Rp 570 ribu dan Kota Rp 575 ribu.

Menurut Bupati Jembrana (Winasa tahun 2003) bahwa alokasi biaya pendidikan mencapai kira-kira 60% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Tahun 2002 total biaya pendidikan sebesar (60 % x Rp 171.7 Milyar) Rp. 88,32 Milyar dan pada 5 tahun kemudian yaitu tahun 2007 sangat tinggi peruntukan biaya pendidikan yaitu sebesar Rp. 258.3 Milyar (sumber: Bappeda Kabupaten Jembrana 2007). Nilai yang sangat fantastis karena awal pembangunan mengejar ketertinggalan di bidang pendidikan (sarana, prasarana, pembangunan/renovasi gedung ,operasional sekolah, seragam dan transpot murid sekolah ketrampilan siswa, SPP gratis dan lain-lain)

Alokasi anggaran untuk penyelenggaraan urusan Pendidikan di Kabupaten Jembrana pada tahun 2011belanja pendidikan masih tinggi walaupun sifatnya pembangunan lanjutan tidak seberat awal pembangunan pada tahun 2002, yaitu pada tahun 2002 adalah sebesar Rp. 88,32 Milyar, dan pada tahun 2011 Rp. 163.3 Milyar atau sebesar 26,55% dari total belanja daerah yang rata-rata dari tahun 2002 sampai dengan 2007 belanja pendidikan mencapai 32 % (Data diperoleh dari hasil penelitian penulis sendiri tahun 2008). Hal ini sudah memenuhi ketentuan perundang

undangan disektor pendidikan yang mengamanatkan alokasi anggaran bidang pendidikan minimal sebesar 20%.

Namun, semenjak pemerintah pusat mengeluarkan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS), maka anggaran subsidi dari Pemkab yang sebelumnya diberikan untuk siswa di SD dan SMP ditarik dan dialihkan untuk menunjang/mensubdisi program pendidikan yang lain. Hal ini dilakukan karena dana BOS yang sudah diberikan pemerintah pusat dianggap lebih dari cukup untuk menunjang kegiatan operasional sekolah-sekolah tersebut.

Program yang kemudian diluncurkan adalah memberikan subsidi kepada para mahasiswa asal Kabupaten Jembranayang kuliah di berbagai perguruan tinggi di Indonesia sebesar Rp. 750.000,- setiap bulannya selama delapan semester. Besarnya dana subsidi ini menurun dibandingkan tahun sebelumnya karena pada tahun 2007, mahasiswa yang mengajukan permohonan dana subsidi ini mengalami peningkatan.

Subsidi kepada mahasiswa akan diberikan jika mahasiswa yang bersangkutan mengajukan permohonan melalui Yayasan Dana Bantuan Pendidikan Jembrana yang merupakan yayasan milik Pemkab. Yayasan ini bertugas untuk mengelola dana beasiswa bagi pelajar di Kabupaten Jembrana. Persyaratan yang harus dipenuhi oleh mahasiswa adalah bahwa yang bersangkutan harus kuliah di perguruan tinggi negeri dan memiliki indeks prestasi untuk mahasiswa fakultas kedokteran atau fakultas teknik minimal 3,2. Sedangkan untuk dari fakultas lain minimal IP 3,5.

Sedangkan bagi para mahasiswa yang baru masuk ke perguruan tinggi, karena belum memiliki IP, syarat yang harus diajukan adalah menyertakan nilai hasil UAN, dimana nilai rata-rata hasil UAN tersebut minimal 7,5.

Bagi mereka yang kuliah di perguruan tinggi milik swasta juga dapat mengajukan subsidi ini dengan syarat bahwa IP sebagaimana dimaksud di atas dan perguruan tinggi swasta tempat dimana yang bersangkutan kuliah harus sudah terakreditasi A oleh pemerintah.

Untuk pemberian bonus beasiswa, hanya diberikan kepada lima orang murid yang berhasil memperoleh nilai UAN tertinggi baik ditingkat SD, SMP maupun SMA/SMK. Selain itu beasiswa juga diberikan kepada para murid yang memiliki prestasi dibidang olahraga. Selain program-program tersebut Pemkab juga memberikan bantuan tiga buku paket mata pelajaran yang di UAN kan bagi para murid di SD, SMP maupun SMA.

C. Program Pengembangan Sekolah Kajian di Kabupaten Jembrana

Tujuan dari dilaksanakannya program pengembangan sekolah kajian di Kabupaten Jembrana adalah untuk membangun dan menciptakan Sumber Daya Manusia (SDM) yang menguasai Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK), berbudi pekerti luhur dan berwawasan global. Untuk mencapai tujuan ini, pendidikan yang diselenggarakan di sekolah-sekolah ini mengadopsi pola pendidikan yang diterapkan di SMU Taruna Nusantara, Pola Pendidikan Pesantren dan Pola Pendidikan di Negeri Jepang.

Selama beberapa tahun terakhir ini sampai tahun 2007, Pemkab Jembrana baru mengembangkan dua sekolah kajian, masing-masing satu sekolah untuk tingkat SMP dan SMA. Sekolah menengah pertama yang dijadikan sekolah kajian adalah SMPN 4 Mendoyo, dan untuk SMA, yang dijadikan sekolah kajian adalah SMAN 2 Negara.

Selain memiliki pola kegiatan belajar mengajar yang berbeda dibanding sekolah-sekolah lain, sekolah ini dilengkapi dengan berbagai sarana dan prasarana yang lebih lengkap dan memadai dibandingkan dengan sekolah-sekolah lainnya. Dari sisi jam belajar, sekolah ini juga menggunakan jam yang lebih panjang, yakni mulai pukul 07.00 WITA sampai dengan pukul 16.00 WITA. Makan siang para murid, diberikan secara gratis. Sementara itu di SMPN 4 Mendoyo murid diwajibkan tinggal di dalam asrama yang telah disediakan dan orangtua/wali murid dikenakan biaya sebesar Rp.5.000,- perhari untuk uang makan.

Setiap anak lulusan SD maupun SMP memiliki kesempatan yang sama untuk bisa bersekolah di sini. Sistem penerimaan murid baru yang diterapkan menggunakan sistem peringkat berdasarkan urutan nilai UAN tertinggi yang masuk. Mereka yang diterima adalah pendaftar yang nilai UANnya masuk dalam urutan tertinggi berdasarkan kuota yang tersedia. Untuk mendaftar disekolah ini, seorang calon siswa tidak dibebani biaya sama sekali.

D. Program Pemberian Bantuan Dana Bagi Peningkatan Kualitas Gurud di Kabupaten Jembrana

Salah satu program yang dilaksanakan oleh Pemkab dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikan adalah memberikan kesempatan kepada para guru untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi, dengan biaya sebagian ditanggung oleh Pemkab (diberikan beasiswa sebesar 50% dari total biaya pendidikan yang ditanggung).

Seorang guru dapat mengikuti program ini, jika yang bersangkutan telah berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Bagi guru yang berminat, cukup mengajukan permohonan kepada Bupati melalui Kepala Dinas Pendidikan, Kebudayaan dan Pariwisata. Setelah permohonannya disetujui oleh Bupati, diterbitkan surat keputusan untuk keperluan tersebut. Selanjutnya dana beasiswa dapat diambil oleh yang bersangkutan di Kantor Pemkab Jembrana.

E. Program Pemberian Insentif Tambahan Untuk Guru di Kabupaten Jembrana

Sampai tahun 2007, uang insentif diberikan kepada seluruh guru yang mengajar di sekolah-sekolah negeri termasuk kepada para guru TK. Insentif yang diberikan sebesar Rp.7.500,- perjamnya, dan tidak hanya diberikan untuk setiap jam mengajar di kelas, tetapi juga diberikan kepada guru yang memberikan materi/pendampingan kegiatan ekstrakurikuler di sekolah. Insentif diberikan setiap tiga bulan sekali.

Sementara itu, untuk mengetahui besarnya insentif yang harus diberikan Pemkab kepada para guru, Kepala Sekolah diminta untuk membuat rekap mengenai jam mengajar dan jam pembinaan ekstrakurikuler yang dilakukan para guru di sekolahnya. Setiap bulannya, hasil rekapitulasi tersebut diserahkan ke Dinas Pendidikan, Kebudayaan dan Pariwisata.

F. Program *Block Grant* Untuk Pembangunan dan Rehabilitasi Gedung Sekolah

Sistem pendanaan bagi pembangunan dan rehabilitasi gedung-gedung sekolah dilakukan melalui pola *block grant* atau sistem swakelola. Penggunaan pola ini, selain sebagai bagian dari efisiensi, karena dapat menghemat biaya pembangunan dan rehabilitasi hingga 15 sampai dengan 30 persen. Pola ini juga dianggap mampu mendorong partisipasi masyarakat dalam pendidikan karena mulai dari proses pembuatan proposal hingga pelaksanaan program selalu melibatkan komite sekolah.

Pihak sekolah bersama dengan komite sekolah diminta untuk membuat usulan rencana pembangunan atau rehabilitasi gedung sekolah dalam sebuah proposal untuk diajukan kepada Bupati melalui Dinas Pendidikan, Kebudayaan dan Pariwisata. Usulan tersebut kemudian dipelajari dan dikaji oleh Tim Pengkaji. Kegiatan yang dilakukan oleh Tim ini salah satunya adalah menyurvei lokasi untuk melihat kesesuaian usulan dengan realitas di lapangan sekaligus memprediksi besarnya anggaran yang dibutuhkan untuk pelaksanaan program tersebut.

Biasanya Pemerintah kabupaten mengalokasikan dana maksimal Rp.500.000,- per meter persegi untuk merenovasi ruang kelas. Sedangkan dana yang dialokasikan untuk pembuatan ruang kelas baru biasanya maksimal Rp.1.000.000,- per meter persegi. Namun, besarnya dana yang diberikan selalu disesuaikan dengan hasil kajian dari Tim Pengkaji. Misalnya, jika Tim Pengkaji memutuskan besarnya dana yang dibutuhkan untuk merenovasi ruang kelas sebesar Rp.350.000,- tiap meter persegi,

maka Pemkab akan mendanai sebesar itu.

Sejak tahun 2004, Pemkab mengambil kebijakan tidak melakukan penambahan jumlah sekolah. Pemkab justru melakukan *re-grouping* terhadap sekolah-sekolah yang dianggap tidak memenuhi syarat, dan melakukan pengembangan (rehabilitasi ruang kelas dan pembangunan ruang kelas baru) di berbagai sekolah yang ada. Hal ini dilakukan karena biaya yang harus ditanggung untuk membuat sekolah baru lebih besar dibanding dengan melakukan pengembangan terhadap sekolah yang ada. (Sumber data: Bappeda Kabupaten Jembrana 2007)

G. Kebijakan Pendidikan di Kabupaten Jembrana dengan Membebaskan Biaya Pendidikan

Ditetapkannya kebijakan pendidikan berupa pembebasan biaya pendidikan (SPP) bagi semua anak didik di sekolah-sekolah negeri di Kabupaten Jembrana, mulai SD sampai dengan SLTA, selain memberikan dampak yang secara langsung bersentuhan dengan dunia pendidikan dan dunia belajar, juga memberikan dampak positif bagi anak didik atas perilaku sosial dan suasana kejiwaan mereka.

Sebelum dicanangkannya program peningkatan kualitas pendidikan dengan berbagai kebijakan serta program pendukungnya oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana di tahun 2001, dapat dikatakan kondisi riil dunia pendidikan di Kabupaten Jembrana cukup memprihatinkan, sehingga perlu mendapatkan perhatian yang serius dari pemerintah daerah.

Sebagai contoh, selain keberadaan sarana prasarana pendidikan baik gedung maupun sarana pendukung lainnya yang sudah tidak layak untuk dipergunakan lagi, juga banyak ditemukan gedung-gedung sekolah dan sarana pendukung lainnya seperti mess guru yang keberadaannya sangat memprihatinkan dan terkesan mubazir. Hal ini tentu harus mendapatkan perhatian serius dari pemerintah daerah, karena sejak diterapkannya otonomi daerah, urusan pendidikan adalah termasuk yang diserahkan kepada

pemerintah daerah.

Demikian pula halnya dengan partisipasi masyarakat dibidang pendidikan, dibandingkan dengan angka-angka yang ditetapkan jajaran pendidikan ditingkat Provinsi Bali, angka partisipasi masyarakat di Jembrana dibidang pendidikan masih tergolong rendah. Misalnya saja untuk tingkat sekolah dasar, Angka Partisipasi Kasar (APK) masyarakat di Kabupaten Jembrana hanya sebesar 82,45%, sedangkan standar yang ditetapkan ditingkat Provinsi Bali adalah sebesar 110,00%. Demikian juga dengan Angka Partisipasi Murni (APM) masyarakat Jembrana, ditingkat sekolah dasar hanya sebesar 78,08%. Sedangkan standar untuk tingkat Provinsi Bali adalah 97,00% dan standar ditingkat nasional sebesar 90,00%. Dari contoh angka-angka ini, kondisi dunia pendidikan di Kabupaten Jembrana memang ditangani lebih serius dan bersungguh-sungguh yang tertuang ke dalam program yang terpolakandengan baik, terintegrasi antara aspek satu dengan lainnya, serta tersajikan didalam sebuah sistem yang berkesinambungan.

Dari kenyataan yang ada serta kendala-kendala yang menyelimuti dunia pendidikan di Kabupaten Jembrana, Pemerintah Kabupaten Jembrana kemudian mengambil berbagai kebijakan dibidang peningkatan kualitas pelayanan pendidikan bagi masyarakat, dengan program-program pendukungnya. Sehingga angka partisipasi masyarakat dibidang pendidikan dapat ditingkatkan secara bertahap lewat sebuah pendekatan yang sistematis dengan standarisasi yang jelas dan terukur.

Penetapan kebijakan peningkatan kualitas pelayanan pendidikan dengan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi warga masyarakat di Kabupaten Jembrana untuk mengenyam pendidikan secara gratis dari tingkat sekolah dasar hingga sekolah lanjutan tingkat atas (SLTA), rupanya mendapatkan apresiasi yang sangat positif dari masyarakat sendiri. Hal itu terbukti sejak mulai diterapkannya kebijakan peningkatan kualitas pelayanan pendidikan masyarakat tersebut, angka partisipasi masyarakat Jembrana dibidang pendidikan menunjukkan angka peningkatan yang cukup signifikan.

Berbicara tentang peningkatan kualitas pelayanan pendidikan, tentu tidak cukup hanya lewat sebuah kebijakan berupa pemberian kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengenyam pendidikan dan mengikuti proses pembelajaran saja. Berbicara tentang peningkatan mutu pendidikan, sebenarnya penekanannya tidaklah pada jumlah atau besaran partisipasi masyarakat semata yang semuanya dapat dihitung secara kuantitas. Lebih dari pada itu perhatian dan penekanan yang juga tidak kalah pentingnya adalah bagaimana peningkatan partisipasi masyarakat tersebut juga seiring dengan peningkatan kualitas yang diterima oleh masyarakat. Jangan sampai ada kesan, lantaran pelayanan pendidikan yang diberikan pemerintah bersifat gratis, maka mutu yang dihasilkan menjadi rendah.

Menyadari kenyataan itu, dan agar tercipta harmonisasi antara partisipasi masyarakat di bidang pendidikan dengan mutu atau kualitas pendidikan yang mereka terima, Pemerintah Kabupaten Jember kemudian meluncurkan program pendukung lainnya yakni program peningkatan tenaga pengajar atau guru. Karena bagaimanapun juga, berbicara tentang kualitas pendidikan atau kualitas mutu pendidikan, maka tidak boleh tidak juga harus memberikan perhatian yang tidak kalah seriusnya kepada peningkatan kualitas pendidik atau guru. Karena sangatlah tidak mungkin, seorang guru yang tidak berkualitas nantinya akan mampu melahirkan anak-anak didik yang berkualitas. Karena interaksi yang terjadi antara guru dan murid, selain berupa interaksi sosial dan psikologis, di bidang keilmuan interaksi tersebut juga berarti interaksi transformasi ilmu pengetahuan dan teknologi. Dalam kata lain, untuk meningkatkan mutu pendidikan yang baik, maka diperlukan mutu pendidik atau guru yang baik pula. Kebijakan yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Jember dalam upaya menopang program peningkatan kualitas tenaga pengajar atau guru, dilakukan dalam dua strategi besar. Pertama, kebijakan dalam rangka meningkatkan kualitas profesionalisme tenaga guru dengan membuka kesempatan kepada para guru yang ada di Kabupaten Jember untuk melanjutkan pendidikannya ke jenjang yang lebih tinggi, dengan pola subsidi silang. Dalam arti, sebagian biaya pendidikan dalam rangka peningkatan jenjang pendidikan bagi guru yang bersangkutan ditanggung

oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jembrana.

Selain itu, Pemerintah Kabupaten Jembrana juga memprakarsai terjalinnya kerjasama antara pemerintah daerah dengan lembaga-lembaga pendidikan tinggi keguruan. Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Jembrana lewat sebuah lembaga independen, telah menjalin kerjasama dengan IKIP Negeri Singaraja untuk jenjang pendidikan S-2 bidang Manajemen Pendidikan.

Selain pendekatan berupa peningkatan kualitas guru secara profesional dengan membuka kesempatan untuk melanjutkan pendidikannya ke jenjang yang lebih tinggi seperti jenjang D3, D4, SI, sampai S2, dalam usaha meningkatkan kualitas tenaga pendidik, Pemerintah Kabupaten Jembrana juga melakukan pendekatan-pendekatan kesejahteraan, dengan memberikan insentif tambahan bagi para guru dan pendidik yang besarnya telah ditentukan diluar tunjangan sebagai tenaga guru, dan bonus tahunan sebesar satu juta rupiah.

Setelah dua pendekatan atau kebijakan berupa pendekatan profesional dan kesejahteraan, Pemerintah Kabupaten Jembrana juga menerapkan kebijakan dengan pendekatan aplikatif dan rekreasi bagi tenaga guru didalam memanfaatkan libur semester. Sehingga liburan semester bagi tenaga guru yang terasa cukup lama itu tidak menjadi mubazir. Pendekatan ini biasanya diberikan dalam bentuk penyegaran-penyegaran dibidang pendidikan dan disiplin keilmuan, rekreasi/*study banding* ke pusat-pusat pendidikan yang sudah maju. Bahkan bagi kepala sekolah atau guru yang mampu berprestasi dengan baik, mereka diberikan kesempatan untuk melihat secara langsung keberadaan lembaga-lembaga pendidikan yang sudah maju di luar negeri, dalam hal ini Negeri Sakura Jepang. Karena Pemerintah Kabupaten Jembrana telah menjalin kerjasama dalam program *sister city* dengan Distrik Okayama Jepang.

Demikianlah Pemerintah Kabupaten Jembrana menjalankan berbagai kebijakan dan program-program pendukungnya dalam usaha secara terus-

menerus meningkatkan kualitas dan derajat pendidikan tenaga pengajar atau guru. Diharapkan nantinya terpenuhi standar kualitas pendidikan bagi tenaga guru dan pengajar di Kabupaten Jembrana yang sesuai dengan tuntutan dunia pendidikan dan pengajaran yang senantiasa berkembang dan bergerak secara dinamis, sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi di dunia.

Untuk mewujudkan sebuah cita-cita besar seperti yang diharapkan dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan pendidikan bagi masyarakat di Kabupaten Jembrana, Pemerintah Kabupaten Jembrana jelas tidak cukup hanya sampai pada usaha peningkatan kualitas guru sebagai pengajar semata. Tetapi masih ada hal-hal yang harus mendapatkan perhatian yang tidak kalah seriusnya dengan program-program pendidikan lainnya, yakni keberadaan sarana dan prasarana pendukung sehingga proses belajar dan mengajar di sekolah benar-benar dapat berjalan dengan baik. Sarana dan prasarana dimaksud berupa ketersediaan bangunan fisik, baik berupa gedung kelas atau bangunan-bangunan lainnya sebagai pendukung kelancaran proses belajar dan mengajar.

Menyadari semua itu, untuk mendukung keberadaan sarana dan prasarana pendidikan, Pemerintah Kabupaten Jembrana mengambil kebijakan berupa *regrouping* bagi sekolah dasar, dan penerapan pola *block grant* didalam pembangunan dan pemeliharaan bangunan fisiknya.

Dipilihnya pola *regrouping* SD dan pola *block grand* didalam pengadaan dan pemeliharaan bangunan fisik gedung sekolah, karena setelah dilakukan pengkajian yang mendalam ternyata kedua pola tersebut dirasakan lebih tepat dan lebih memberikan manfaat bagi pemerintah dan masyarakat. Karena kedua pola tersebut sangat sesuai dengan pendekatan yang mengutamakan efisiensi dan efektifitas, tanpa kehilangan ruang partisipasi bagi masyarakat.

Penerapan pola *regrouping* bagi sekolah-sekolah dasar di

Kabupaten Jembrana adalah merupakan salah satu upaya yang ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana dalam upaya rasionalisasi dengan berbagai pertimbangan seperti efisiensi, peningkatan kualitas guru dan anak didik, peningkatan kualitas proses belajar dan mengajar (PBM), serta pertimbangan lainnya, baik pertimbangan sosial maupun ekonomis.

Pola *regrouping* yang dilakukan di Kabupaten Jembrana adalah pola *regrouping* dengan melakukan penggabungan terhadap sekolah-sekolah dasar yang memiliki jumlah anak didik kurang dari 75 orang, dengan menerapkan "Pola SD Kecil", "SD Normal", dan "SD Besar" (sekolah dasar dengan beberapa kelas yang paralel). Selain pertimbangan akan kapasitas sekolah atas anak didik, pertimbangan lainnya juga mendapatkan perhatian seperti pertimbangan rasio antara guru dan anak didik, pertimbangan geografis dan pertimbangan akan kenyamanan proses belajar dan mengajar.

Pola *regrouping* sekolah dasar di Kabupaten Jembrana dilakukan secara bertahap. Dari jumlah 209 buah SD ditahun 2000, selama rentang waktu satu tahun mampu di-*regrouping* sebanyak 7 buah SD. Kemudian pada tahun 2002, jumlah SD yang di-*regrouping* sebanyak 15 buah. Jadi hingga tahun 2002, SD yang berhasil di-*regrouping* sebanyak 22 buah. Dari kenyataan itu, dengan kemampuan melakukan *regrouping* SD sebanyak 22 buah ditahun 2002, pemerintah daerah mampu melakukan efisiensi penggunaan dana pendidikan sebesar 3,3 miliar rupiah. Karena kalau dihitung rata-rata biaya operasional yang dibutuhkan oleh satu unit sekolah dasar sebesar 150 juta rupiah.

Selain itu, pola *regrouping* ini dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana tanpa harus mengurangi cakupan kualitas pelayanan pendidikan kepada masyarakat. Justru sebaliknya, dengan pola-pola *regrouping* ini, pelayanan penerapan pendidikan dapat dilakukan lebih efektif dan efisien dengan mutu pelayanan yang lebih prima dan sesuai dengan standar pelayanan prima.

Hal yang langsung dapat dirasakan dengan pola *regrouping* SD ini adalah terdapat angka efisiensi penggunaan dana pendidikan yang cukup besar. Dan dari kelebihan dana akibat *regrouping* ini dapat dialihkan kepada pos-pos lainnya untuk mendukung proses belajar dan mengajar serta peningkatan kualitas pelayanan pendidikan, dan peningkatan kesejahteraan bagi tenaga pendidik. Selain itu, efisiensi dana dapat digunakan sebagai jalan keluar dalam rangka pemenuhan fasilitas pendidikan lainnya seperti perpustakaan dan pengadaan buku-buku pelajaran, atau pengadaan laboratorium sebagai pendukung proses peningkatan kualitas pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana.

Pola kedua yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Jembrana dalam rangka peningkatan kualitas dan keberadaan sarana dan prasarana pendidikan di Kabupaten Jembrana adalah dengan melakukan kebijaksanaan pola *block grant* dan tidak melakukan pendekatan dengan sistem proyek.

Dipilihnya pola *block grant* karena setelah dilakukan berbagai pengkajian dan pendekatan yang cukup mendalam, dibandingkan dengan pola proyek seperti yang selama ini dianut oleh banyak daerah dalam rangka pengadaan dan peningkatan sarana pembangunan di daerahnya, pola *block grant* dirasakan lebih memberikan manfaat dan lebih dirasakan mampu dilakukan dengan pendekatan efisiensi. Secara hitung-hitungan kasar, efisiensi dalam penggunaan dana dengan pola *block grant* mencapai kisaran 15% sampai dengan 30%.

Selain dirasakan lebih efisien dibandingkan pola proyek yang lain, pola *block grant* juga memberikan ruang yang seluas-luasnya bagi partisipasi masyarakat untuk ikut terlibat secara langsung didalam penyelenggaraan program peningkatan kualitas sarana dan prasarana pendidikan. Kalau dilakukan kalkulasi atas partisipasi masyarakat didalam kesertaannya untuk mewujudkan sarana dan prasarana pendidikan dengan pola *block grant* bisa mencapai sampai angka 40%. Karena pengerjaan pembangunan

didalam pola *block grant* ini diserahkan secara langsung kepada komite sekolah, yang secara koordinatif melibatkan kepala wilayah, mulai dari tingkat kepala desa/lurah sampai camat.

Dengan melibatkan masyarakat secara langsung, dan juga komite sekolah sebagai penyelenggara serta koordinasi dengan kepala wilayah setempat, pola *block grant* juga membuka dirinya atas partisipasi masyarakat didalam manajemen pengawasannya. Jadi diharapkan dengan pola *block grant* ini, seluruh komponen masyarakat dapat mengambil peran dan berpartisipasi secara aktif, demi suksesnya program peningkatan kualitas sarana dan prasarana pendidikan di daerahnya masing-masing.

Mekanisme sistem pelaksanaan pembangunan dengan pola *block grant*, bila dicermati secara seksama jauh lebih memberikan manfaat dibanding pola proyek yang lain. Karena didalam penerapan pola *block grant* ini, pemerintah hanya memberikan bantuan dana atau berupa material kepada pihak sekolah, yang didalam permohonannya harus melibatkan unsur komite sekolah dan kepala wilayah setingkat kepala desa atau lurah. Kemudian penggarapan atau penyelenggaraan pembangunannya, diserahkan kepada komite sekolah dengan melibatkan masyarakat sekitar dengan pola gotong royong. Jadi selain keuntungan berupa efisiensi dana, pola ini juga memberikan dampak sosial yang positif, karena dengan pola penggarapan gotong royong itu mampu menciptakan iklim sosial yang *guyub*, serta mempererat solidaritas sosial antar warga masyarakat. Dan yang terpenting adalah timbulnya rasa memiliki yang tebal dalam diri masyarakat terhadap sekolah yang mereka bangun bersama-sama yang ada di daerahnya.

Sarana prasarana sekolah dirasakan belum cukup memadai. Perbaikan yang diperlukan antara lain laboratorium biologi dan komputer, kelas, dan alat-alat mengajar. Di salah satu SMA, baru tersedia beberapa unit komputer. Komputer ini pada pagi hari di dimanfaatkan untuk pelatihan komputer bagi siswa dan sore harinya bisa dipergunakan oleh guru untuk berlatih komputer. Ada program dari Pemda bahwa untuk kenaikan pangkat

harus ada sertifikat komputer yang dikeluarkan oleh Badan Diklat Pemda, maka guru-guru disini diwajibkan untuk mengetahui dan memahami komputer. Kesulitan dalam pengadaan sarana dan prasarana sekolah adalah pada sumber pendanaannya yang berasal dari dana dekonsentrasi, sehingga untuk pengajuan perbaikan dan kelengkapannya memerlukan jalur yang lebih panjang.

Kendala utama yang dirasakan oleh pengelola sekolah untuk menyukkseskan pendidikan adalah minat anak yang masih kurang untuk bersekolah dan kurangnya motivasi orangtua. Apabila anak sudah bisa mencari uang sendiri umumnya mereka menjadi malas sekolah. Pendidikan sepertinya hanya sebatas kegiatan rutin saja dan masyarakat belum memaknai pendidikan itu sebagai investasi jangka panjang untuk kesejahteraan dimasa depan. Masyarakat Jembrana masih melihat sekolah sebatas rutinitas kegiatan remaja. Masyarakat hanya senang sekolah gratis. Beberapa tahun yang lalu saat belum digratiskan, masyarakat tidak termotivasi untuk menyekolahkan anaknya karena biaya pendidikan yang tinggi. Pihak orang tua kurang memotivasi anaknya. Masih ada orangtua yang berfikir bahwa pendidikan adalah tanggungjawab sekolah.

Salah satu sekolah berusaha melakukan terobosan baru untuk membuka wawasan murid dan orang tua, antara lain dengan mengajak murid melakukan studi banding dengan SMA-SMA favorit di Jawa dan beberapa perguruan tinggi, seperti UGM atau UNDIP. Pada dasarnya siswa punya biaya untuk melakukan studi banding tersebut. Masyarakat Jembrana cenderung konsumtif, hal ini tercermin dari kepemilikan *handphone* (HP) yang berharga mahal, dan banyaknya siswa yang membawa motor ke sekolah (di salah satu SMA, dari sekitar 760 siswa, ada sekitar 400 yang menggunakan sepeda motor).

Selain itu, kompetensi guru dirasakan belum optimal. Untuk mengantisipasinya pihak sekolah membuat kebijakan mengelompokkan (*cluster*) tenaga pendidik berdasarkan latar belakang jenis pendidikannya, misalnya guru yang berasal dari eksakta akan mengajar IPA dan guru yang

berasal dari non- eksak maka akan mengajar IPS.

Untuk meningkatkan kompetensi guru diadakan pelatihan untuk guru, terutama guru-guru yang masih baru. Pelatihan ini diupayakan untuk sinkron dengan kebutuhan, misalnya pelatihan peningkatan kompetensi yang disesuaikan dengan kurikulum yang ada. Salah satu sekolah mengadakan kerjasama dengan Universitas Singaraja dalam melakukan pelatihan untuk meningkatkan kompetensi guru yang dilakukan setiap 6 (enam) bulan sekali atau setiap 1 (satu) semester. Salah satu pihak sekolah juga melakukan suatu musyawarah untuk menentukan mata pelajaran yang sangat mendesak untuk ditingkatkan mutunya. Caranya dengan mengevaluasi hasil ulangan, dari sekian banyak siswa mata pelajaran apa yang memiliki nilai paling rendah. Tenaga pendidik mata pelajaran tersebut menjadi prioritas untuk ditingkatkan kompetensinya.

Pembebasan biaya SPP dinilai telah meringankan beban orang tua, sehingga dapat menyekolahkan anaknya untuk mengenyam pendidikan formal. Sekarang hampir tidak ada anak yang tidak bersekolah. Masyarakat merasa terbantu karena bisa menyekolahkan anak tanpa adanya kesulitan mencari uang untuk membayar SPP. Salah seorang ibu rumah tangga menceritakan bahwa untuk membiayai sekolah 3 orang anaknya dibutuhkan sekitar Rp. 250.000,- untuk SPP anak-anak diluar biaya transport dan buku. Semenjak ada kebijakan Pemda untuk membebaskan biaya SPP, masyarakat dapat mengalokasikan biaya SPP untuk keperluan lain, seperti menabung untuk kepentingan kuliah, keperluan adat, atau keperluan kemasyarakatan lainnya.

Masyarakat merasa senang dengan adanya kebijakan pembebasan SPP dan bantuan transport. Bagi masyarakat, besarnya bantuan transport sebesar Rp. 1000,- perhari dirasakan belum cukup dengan alasan besarnya biaya transport saat ini. Sejak tahun 2006, pemerintah daerah telah memberikan bantuan transport sebesar Rp. 40.000,- perbulan untuk peserta didik yang berasal dari keluarga yang sangat miskin dan memiliki rumah di pelosok yang jauh dari lokasi sekolah. Disamping itu diberikan pula bantuan

biaya pakaian selama 6 bulan, sehingga jumlah total bantuan yang diberikan sekitar Rp. 525.000,-.

Kebijakan pembebasan SPP sudah terjadi pada periode jabatan bupati sebelumnya, hanya untuk kali ini masyarakat tidak perlu lagi membeli buku bacaan sekolah karena sudah ada bantuan dari Pemda. Untuk pengadaan buku tulis masyarakat masih harus membeli sendiri.

Kemudahan dalam menempuh pendidikan ini diikuti dengan penegakkan disiplin untuk siswa. Di salah satu sekolah, diterapkan sistem *punishment* untuk siswa yang bolos atau melakukan kesalahan, berupa pemakaian baju khusus yang akan dipakai sebagai tanda bahwa yang bersangkutan sedang diskors. Murid yang sedang diskors tidak boleh mengikuti pelajaran dan diwajibkan membantu petugas Tata Usaha (TU) atau pegawai yang membutuhkan, disamping itu ada sanksi sosial yang dilakukan oleh teman-temannya. Kalau sudah berulang-ulang melakukan kesalahan maka orang tua murid akan dipanggil ke sekolah.

Absensi untuk murid dan guru di salah satu sekolah masih menggunakan cara manual, pada tahun 2008 direncanakan menggunakan *fingerprint*. Pada awal pembebasan biaya pendidikan, pihak pertama yang menyatakan ketidaksetujuan dan berdemo adalah dari kalangan guru-guru. Hal ini sedikit banyak terkait dengan kesejahteraan guru. Pemda kemudian memberikan bonus bagi guru-guru, antara lain dengan mengganti kelebihan jam belajar.

Lazimnya sebuah kebijakan, kebijakan ini juga memiliki dampak negatif, antara lain banyak pendatang dari luar Jembrana yang datang karena ingin mencicipi pendidikan gratis. Hal ini coba diatasi dengan pengetatan kepemilikan KTP, khususnya bagi pendatang.

Menurut salah seorang Kepala Sekolah, pembebasan biaya SPP memang sangat membantu masyarakat. Namun, sebaiknya dilakukan kajian lebih lanjut mengenai kebijakan ini. Biaya pendidikan gratis ditujukan bagi

masyarakat yang tidak mampu membayar, sehingga bagi masyarakat yang mampu tuntutannya bukan pendidikan gratis tapi menyangkut kualitas dan hasil pendidikan. Masyarakat yang mampu umumnya akan menyekolahkan anaknya di tempat-tempat bergengsi, misalnya di Denpasar atau di luar Bali, sementara masyarakat yang tidak mampu akan menyekolahkan anaknya di Jembrana dikarenakan gratis. Keterbatasan kemampuan keuangan membuat keluarga tidak mampu memberikan tambahan jam-jam belajar diluar sekolah. Kondisi ini menyebabkan pihak sekolah kesulitan untuk mendapatkan bibit unggul karena murid-murid yang unggul tadi pergi dari Jembrana.

Pemerataan dalam hal pembebasan biaya pendidikan dinilai dapat menghilangkan kompetisi siswa dalam mengejar kualitas. Hal ini terlihat dari sulitnya pihak sekolah untuk mencari siswa yang bisa diikuti dalam olimpiade IPA, dikarenakan siswa yang pintar dan punya kemampuan finansial memilih untuk pindah mencari sekolah yang memiliki mutu yang lebih baik. Salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas murid dilakukan dengan mengaktifkan kegiatan ekstrakurikuler dengan dana OSIS. Murid-murid diberikan keleluasaan untuk ujicoba penelitian, pelatihan komputer dan sebagainya dengan menggunakan dana OSIS.

Saat ini sudah terlihat adanya keinginan Pemda untuk mengevaluasi kebijakan subsidi silang ini agar kelak tidak saja mengurangi beban masyarakat untuk pendidikan tetapi juga meningkatkan mutu kelulusan dan memberi peluang untuk dapat membuka lapangan kerja sendiri atau memiliki kompetensi untuk bersaing, khususnya di Provinsi Bali.

Intinya adalah setiap kebijakan harus diawasi dan dilindungi dari kemungkinan dekadensi moral (*moral hazard*). Selain itu, harus pula dilakukan upaya untuk mempersempit terjadinya peluang kebocoran.

Terdapat sistem yang memantau kelanjutan pendidikan dari anak didik. Berdasarkan data yang dimiliki, tahun ini terdapat 8 orang yang tidak dapat melanjutkan pendidikan dari SD ke SMP dikarenakan tidak memiliki sepatu dan baju. Karena itu, Pemerintah Daerah memberikan berbagai kemudahan

seperti pemberian sepatu, buku, pakaian, dan biaya transport.

DPRD bersama aparaturnya selalu memonitoring pelaksanaan Peraturan Daerah, strategi pemberian beasiswa dinilai bagus, termasuk di dalamnya kriteria penetapan penerima dan cara pemberian beasiswa.

Cara DPRD dalam melakukan monitoring implementasi kebijakan adalah dengan menilai sejauh mana respon masyarakat. Saat ini masyarakat mulai kritis, dalam kesempatan turun reses, masyarakat ada yang datang ke rumah atau ke kantor. Percakapan dengan masyarakat direkam dan kemudian diolah lagi.

Di Kabupaten Jember ada mekanisme *coffee morning* dimana terdapat pertemuan antara eksekutif dan legislatif untuk mendiskusikan berbagai hal terkait dengan kebijakan dan pembangunan dengan segala permasalahannya di Jember. Beberapa penyelewengan dalam implementasi kebijakan mengenai pendidikan juga pernah dibahas dalam kesempatan tersebut, antara lain adanya sarjana yang masuk sebagai calon untuk memperoleh beasiswa, dan sebagainya. Kondisi ini membuat Bawasda memberikan perhatian khusus bagi sektor pendidikan, antara lain dengan membersihkan aparat-aparat pendidikan nasional.

Digantinya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dengan UU Nomor 32 tahun 2004 merupakan suatu kehilangan bagi kabupaten/kota. Untungnya Kabupaten Jember, selain Solok, Gorontalo, dan Sidoarjo mendapat *island of integrity* sebagai kabupaten-kabupaten yang menjadi *best practice* yakni daerah yang pelaksanaan kebijakannya (pelayanan publik, pelayanan dasar) diterima baik oleh masyarakatnya.

Di salah satu sekolah dilakukan sistem evaluasi mutu kegiatan belajar mengajar dengan melibatkan Komite Sekolah. Evaluasi ini dilakukan setiap 1 (satu) semester dan dalam musyawarah tersebut dievaluasi keberhasilan dan ketidakberhasilan siswa.

Masih ada iuran yang dipungut oleh pihak sekolah yang sifatnya sukarela, khususnya untuk kepentingan persembahyangan/upacara adat/kegiatan keagamaan. Tidak ada iuran untuk komite sekolah, dan untuk sarana serta prasarana sekolah.

Dikaitkan dengan pembangunan di daerah, maka implementasi otonomi daerah harus ditempatkan pada kerangka yang benar, dalam mengkoordinasikan dan memadukan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan pengawasan pembangunan, diarahkan pada pengembangan dan pertumbuhan daerah sesuai dengan kebutuhan dan kondisi nyata. Kerangka ini mulai dari perencanaan strategis melalui pengembangan visi, misi, dan strategi yang jelas sampai pada perencanaan taktis. Disusun pelaksanaannya secara nyata dan memberikan manfaat yang jelas, efektif dan menampilkan pelaksanaan fungsi pengendalian dan pengawasannya yang efektif sehingga memenuhi prinsip akuntabilitas.

Pembangunan dibidang pendidikan adalah upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dan meningkatkan kualitas manusia Indonesia dalam mewujudkan masyarakat yang maju, adil dan makmur serta memungkinkan para warganya mengembangkan diri baik berkenaan dengan aspek jasmaniah maupun rohaniah berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pendidikan sebagai bagian dari usaha untuk meningkatkan taraf kesejahteraan kehidupan manusia yang merupakan bagian dari pembangunan nasional. Menghadapi perubahan-perubahan yang besar dalam era reformasi dan proses globalisasi yang juga mempengaruhi kehidupan nasional, maka diperlukan suatu visi dan misi, serta rencana pendidikan yang lebih terarah yang merupakan rencana, strategi pendidikan nasional. Pendidikan nasional yang modern adalah pembentukan manusia Indonesia yang sadar iptek, kreatif dan memiliki solidaritas-etis. Tujuan pendidikan adalah membentuk manusia seutuhnya, dan dapat menjaga keserasian antara pendidikan sebagai unsur perkembangan sosial, alat transportasi sosial dan alat integrasi nasional, maka pendidikan adalah proses pengembangan potensi manusia secara totalitas. Dengan pengembangan potensi manusia tersebut, sehingga dapat memperoleh

nilai-nilai tambah.

Pembangunan dapat dikatakan berhasil, apabila dalam proses pembangunan terjadi akumulasi nilai tambah. Pengertian nilai tambah tidak hanya terjadi dalam kegiatan fisik saja, tetapi meliputi seluruh proses kehidupan manusia. Kehidupan manusia mengalami proses nilai tambah yang terus menerus meningkat (apresiasi) dan dapat merosot (depresiasi). Dalam diri manusia, proses nilai tambah tersebut akan berhenti, atau bahkan merosot apabila seseorang telah pensiun atau berhenti dari pekerjaannya. Akumulasi nilai tambah merupakan proses yang berkesinambungan, selama seseorang bekerja dan tetap berpikir, terutama dalam bidang yang disenanginya. Nilai tambah merupakan proses yang berkesinambungan, bila seseorang bekerja sesuai dengan pendidikan yang dikuasai dan diminati oleh orang yang bersangkutan. Pengertian nilai tambah secara luas adalah peningkatan efisiensi. Untuk itu, pendidikan berperan untuk memberikan nilai tambah dalam proses kehidupan manusia.

Untuk itu, manusia perlu motivasi dan mengkaji teori kebutuhan yang dikemukakan oleh Maslow seperti kebutuhan fisiologikal, kebutuhan akan keamanan, kebutuhan-kebutuhan sosial, kebutuhan akan penghargaan dan kebutuhan untuk merealisasikan diri. Kabupaten Jembrana apabila dilihat dalam konteks teori Maslow telah menerapkan konsep peningkatan kesejahteraan guru merupakan hal yang dapat meningkatkan kualitas pendidikan.

Desentralisasi pendidikan berbeda dengan desentralisasi bidang pemerintahan lainnya, kalau desentralisasi bidang-bidang pemerintahan lainnya berhenti ditingkat kabupaten/kota, maka desentralisasi di bidang pendidikan tidak berhenti pada tingkat kabupaten/kota, tetapi justru sampai pada lembaga pendidikan atau sekolah sebagai ujung tombak pelaksanaan pendidikan, dalam praktik disebut sekolah yang melaksanakan manajemen yang baik.

Desentralisasi penyelenggaraan pendidikan dan manajemen

sekolah yang profesional, merupakan kecenderungan internasional yang dipraktikkan di banyak negara dan merupakan salah satu upaya untuk memperbaiki mutu pendidikan dan sumber daya manusia yang belakangan ini dirisaukan banyak pihak, terutama bila dilihat dari beberapa laporan hasil survei lembaga-lembaga independen dunia, menempatkan kualitas SDM Indonesia pada urutan bawah, jauh dari negara-negara tetangga seperti Singapura, Malaysia, Thailand, dan bahkan Philipina.

Dalam konteks desentralisasi ini, peran serta/partisipasi masyarakat sangat diperlukan. Aparatur pendidikan, baik di pusat maupun di daerah, berperan penting dalam peningkatan peran serta, efisien, dan produktivitas masyarakat untuk membangun pendidikan yang mandiri dan profesional. Salah satu sasaran pembangunan adalah mewujudkan desentralisasi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggungjawab. Titik berat desentralisasi diletakkan pada kabupaten. Oleh karena itu, peningkatan kualitas aparatur pendidikan daerah amatlah mendasar perannya, terutama pada lapisan yang terdekat dengan rakyat yang mendapat pelayanan. Efektifitas pelayanan pendidikan pada tingkat akar rumput (*grass root*) juga penting mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan pendidikan. Sebagaimana dikemukakan terdahulu, bahwa desentralisasi di bidang pendidikan berbeda dengan desentralisasi bidang pemerintahan lainnya yang berhenti pada tingkat kabupaten. Pengembangan kurikulum yang memperhatikan potensi daerah merupakan hal yang harus dikembangkan sehingga para siswa kelak dapat menerapkannya setelah menyelesaikan pendidikan. Selain itu pula siswa merasa perlu dan termotivasi karena pendidikan tersebut dapat membekali potensi yang ada dalam dirinya untuk mengembangkannya di masyarakat.

Belajar dari pengalaman bangsa-bangsa lain dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan, Supriadi (2003) mengelompokkan sistem desentralisasi pengelolaan pendidikan menjadi empat kemungkinan, yaitu:

1. Suatu negara menganut sistem pengelolaan pendidikan sentralistik tanpa disertai dengan manajemen berbasis sekolah;

2. Suatu negara menganut sistem pengelolaan pendidikan desentralistik (ke tingkat provinsi atau kabupaten atau kota), tetapi tidak ikuti dengan Sekolah Berbasis Manajemen;
3. Suatu negara menganut sistem pengelolaan pendidikan sentralistik, tetapi pada saat yang sama mengembangkan sekolah berbasis manajemen;
4. Suatu negara menganut sistem pengelolaan pendidikan desentralistik dan sekaligus melaksanakan Sekolah Berbasis Manajemen.

Dari kemungkinan-kemungkinan tersebut di atas, di Kabupaten Jembrana mengimplementasikan sistem keempat, yaitu desentralisasi sistem pengelolaan pendidikan dan sekolah berbasis manajemen.

School Based Management (SBM) merupakan strategi untuk mewujudkan sekolah yang efektif dan produktif. Istilah ini pertama kali muncul di Amerika Serikat ketika masyarakat mulai mempertanyakan relevansi pendidikan dengan tuntutan dan perkembangan masyarakat setempat. SBM merupakan paradigma baru manajemen pendidikan, yang memberikan otonomi luas pada sekolah, dan pelibatan masyarakat dalam kerangka kebijakan pendidikan nasional. Otonomi diberikan agar sekolah leluasa mengelola sumber daya, sumber dana, sumber belajar dan mengalokasikannya sesuai prioritas kebutuhan, serta lebih tanggap terhadap kebutuhan setempat.

SBM adalah suatu ide tentang pengambilan keputusan pendidikan yang diletakkan pada posisi yang paling dekat dengan pembelajaran, yakni sekolah. Pemberdayaan sekolah dengan memberikan otonomi yang lebih besar, disamping menunjukkan sikap tanggap pemerintahan terhadap tuntutan masyarakat juga merupakan sarana peningkatan efisiensi, mutu, dan pemerataan pendidikan. Penekanan aspek-aspek tersebut sifatnya situasional dan kondisional sesuai dengan masalah yang dihadapi dan politik yang dianut pemerintah. Misalnya krisis multidimensi yang hampir sudah sembilan tahun melanda Indonesia, tidak dapat dihindari dampaknya terhadap pendidikan, terutama berkurangnya

kemampuan pemerintah dalam penyediaan dana yang memadai untuk pendidikan dan menurunnya kemampuan sebagian orang tua untuk membiayai pendidikan anaknya. Kondisi tersebut secara langsung berakibat pada menurunnya mutu pendidikan dan terganggunya proses pemerataan. Melalui pelibatan masyarakat dalam pengelolaan sekolah, pemerintah akan terbantu baik dalam kontrol maupun dalam pembiayaan sehingga pemerintah dapat lebih berkonsentrasi pada "masyarakat kurang mampu" yang semakin bertambah jumlahnya. Dalam pada itu, mengendurnya birokrasi sejalan dengan prinsip desentralisasi dalam konteks otonomi daerah juga mendukung efisiensi tersebut. Keterlibatan kepala sekolah dan guru dalam pengambilan keputusan akan membangkitkan rasa kepemilikan yang lebih tinggi terhadap sekolah, sehingga mendorong mereka untuk mendayagunakan sumber daya yang ada seefisien mungkin untuk mencapai hasil yang optimal. Konsep ini didasarkan pada *Self Determination Theory* yang menyatakan bahwa jika seseorang memiliki kekuasaan dalam pengambilan suatu keputusan, maka akan memiliki tanggungjawab yang besar untuk melaksanakan keputusan tersebut.

SBM merupakan salah satu wujud reformasi pendidikan yang memberikan otonomi kepada sekolah untuk mengatur kehidupan sesuai dengan potensi, tuntutan, dan kebutuhannya. Otonomi dalam manajemen merupakan potensi bagi sekolah untuk meningkatkan kinerja pada tenaga kependidikan, menawarkan partisipasi langsung kelompok-kelompok terkait, dan meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap pendidikan. Pada sistem SBM, sekolah memiliki "*full authority and responsibility*" dalam menetapkan program-program pendidikan dan berbagai kebijakan sesuai dengan visi, misi, dan tujuan pendidikan. Untuk mewujudkan visi, misi dan tujuan tersebut, sekolah dituntut untuk menetapkan berbagai program dan kegiatan, menentukan prioritas, mengendalikan pemberdayaan berbagai potensi sekolah dan lingkungan sekitar, serta mempertanggungjawabkan kepada masyarakat dan pemerintah.

Dalam sistem SBM, semua kebijakan dan program sekolah ditetapkan oleh Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan. Badan ini merupakan lembaga

yang ditetapkan berdasarkan musyawarah dari penjabat daerah setempat, komisi pendidikan pada DPRD, penjabat pendidikan daerah, kepala sekolah, tenaga kependidikan, perwakilan orang tua peserta didik, dan tokoh masyarakat. Lembaga inilah yang menetapkan segala kebijaksanaan sekolah berdasarkan ketentuan-ketentuan tentang pendidikan yang berlaku. Selanjutnya komite sekolah perlu merumuskan dan menetapkan visi, misi dan tujuan sekolah dengan berbagai implikasinya terhadap program-program kegiatan operasional untuk mencapai tujuan sekolah.

Otonomi diberikan agar sekolah dapat leluasa mengelola sumber daya dengan mengalokasikan sesuai dengan prioritas kebutuhan, serta agar sekolah lebih tanggap terhadap kebutuhan lingkungan setempat. Masyarakat dituntut partisipasinya agar lebih memahami kompleksitas pendidikan, membantu dan turut mengontrol pengelolaan pendidikan. Adapun kebijaksanaan nasional yang menjadi prioritas pemerintah harus pula mendapat perhatian oleh sekolah. Dengan demikian, sekolah dituntut memiliki akuntabilitas baik kepada masyarakat maupun pemerintah, karena keduanya merupakan penyelenggara pendidikan di sekolah.

Adanya otonomi dalam pengelolaan pendidikan merupakan potensi bagi sekolah untuk meningkatkan kinerja para personel, menawarkan partisipasi langsung pihak-pihak terkait, dan meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan sekolah. Di Kabupaten Jember penerapan hal ini sudah terbukti, bahwa kualitas pendidikan semakin meningkat terlihat dari kualitas guru yang baik serta sarana dan prasarana pendidikan yang memadai sehingga signifikan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya.

H. Strategi Pelaksanaan Program Pendidikan di Kabupaten Jember

Dalam pelaksanaan program pendidikan, pemerintah Kabupaten Jember menggunakan beberapa strategi, yaitu:

- 1) **Growth strategy** yaitu pendekatan yang dilakukan berbasis pada pertumbuhan dengan upaya meningkatkan mutu pendidikan. Peningkatan mutu pendidikan ini dilakukan dengan sekolah berbasis sekolah unggulan yang menjadi percontohan masyarakat dan mendidik siswa untuk lebih unggul dibidangnya; saat ini sedang dikembangkan sekolah unggulan yang diharapkan menambah kompetisi dan daya saing bagi para lulusannya.
- 2) **Welfare strategy** adalah pendekatan yang berbasis kesejahteraan masyarakat dengan memberikan berbagai kemudahan dengan harapan akan mengurangi hambatan bagi peserta didik untuk melaksanakan pendidikan pada waktu jam belajar mengajar, biasanya disediakan sarana bus antar jemput untuk sekolah-sekolah unggulan tersebut
- 3) **Responsive Strategy** yaitu pendekatan yang dikembangkan untuk pengembangan masyarakat melalui gejala yang tampak di masyarakat, sifatnya lebih responsive seperti membagikan insentif bagi siswa berprestasi untuk memicu minat belajar sehingga kualitas pendidikan yang diharapkan dapat tercapai, insentif sedang yang dikembangkan terutama pada saat kelulusan SD, SLTP dan SLTA, yaitu bagi peserta didik yang mendapatkan nilai diatas rata-rata UAN maka akan diberikan uang bea siswa untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang berikutnya.

Selain ketiga pendekatan diatas, pemerintah melibatkan masyarakat dalam proses pembangunan, pendekatan ini dalam istilah pemerintah adalah pendekatan secara holistik atau kebijakan hulu dan hilir, yaitu kebijakan pada strategi fiskal dan kebijakan pemerataan kesempatan mengikuti pendidikan. Pendekatan ini menggabungkan keinginan masyarakat untuk mendapatkan pendidikan yang layak dengan menggabungkan efisiensi pendanaan yang ada. Pada tataran disposisi Pemerintah Daerah kabupaten jembrana dalam bidang pendidikan telah mengikuti issue global dengan peningkatan Sumbe Daya manusia (SDM), melalui pendekatan Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index/HDI*). ditandai dengan kenyataan yang

menunjukkan bahwa hampir seluruh penduduk usia sekolah tertampung, terbukti ratio antar jumlah siswa sekolah dengan kapasitas daya tampung juga ratio murid terhadap guru sebagaimana table 7.3. dibawah ini:

Tabel 7.3
Rasio Ketersediaan Sekolah di Kab. Jembrana Tahun 2010

| Jenis Sekolah | Jumlah sekolah | Jumlah Penduduk Usia Sekolah | Rasio Ketersediaan |
|---------------|----------------|------------------------------|--------------------|
| TK | 120 | 9.840 | 121,95 |
| SD/ SDLB/ MI | 195 | 33.022 | 59,05 |
| SLTP/ MTS | 33 | 15.080 | 21,88 |
| SMU/ MA/ SMK | 24 | 14.450 | 16,61 |

Sumber: Dinas Pendidikan, Pemuda, Olahraga, Pariwisata dan Kebudayaan

Rasio ketersediaan sekolah adalah jumlah sekolah tingkat pendidikan dasar per 10.000 jumlah penduduk usia pendidikan dasar. Rasio ini mengindikasikan kemampuan untuk menampung semua penduduk usia pendidikan dasar, dapat dilihat sebagaimana table 7.4. dibawah ini.

Tabel 7.4
Rasio Guru Terhadap Murid di Kab. Jembrana Tahun 2010

| Jenis Sekolah | Jumlah Siswa | Jumlah Guru | Ratio |
|---------------|--------------|-------------|--------|
| TK | 3.992 | 358 | 89,68 |
| SDLB | 55 | 6 | 109,09 |
| SD | 28.156 | 1.273 | 45,21 |
| MI | 2.460 | 137 | 55,69 |
| SLTP | 11.401 | 661 | 57,98 |
| MTs | 1.444 | 157 | 108,73 |
| SMU | 5.738 | 404 | 70,41 |
| MA | 945 | 113 | 119,58 |
| SMK | 4.070 | 293 | 71,99 |

Sumber : Dinas Pendidikan, Pemuda, Olahraga, Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Jembrana 2011

Rasio guru terhadap murid adalah jumlah guru tingkat pendidikan dasar per 1.000 jumlah murid pendidikan dasar. Rasio ini mengindikasikan ketersediaan tenaga pengajar. Di samping itu juga untuk mengukur jumlah ideal murid untuk satu guru agar tercapai mutu pengajaran.

BAB VIII

MODEL KEBIJAKAN PELAYANAN PENDIDIKAN DI KOTA CIREBON (SEBAGAI MODEL PEMBANDING)

A. Keadaan Geografis Kota Cirebon

Kota Cirebon adalah salah satu kota yang berada di pesisir utara Jawa yang dikenal jalur pantura yang menghubungkan Jakarta-Cirebon-Semarang-Surabaya. Kota ini berada diKoordinat: 6°41'S 108°33'EKoordinat: 6°41'S 108°33'E pantai Utara Pulau Jawa, bagian timur Jawa Barat, memanjang dari barat ke timur 8 kilometer, Utara ke Selatan 11 kilometer dengan ketinggian dari permukaan laut 5 meter (termasuk dataran rendah). Kota Cirebon dapat ditempuh melalui jalan darat sejauh 130 km dari arah Kota Bandung dan 258 km dari arah Kota Jakarta. Luas Kota Cirebon adalah 37,54 km² dengan dominasi penggunaan lahan untuk perumahan (32%) dan tanah pertanian (38%). Total populasi, menurut Soemartono (2011) sebesar 304.152 jiwa, Kota Cirebon terletak pada lokasi yang strategis dan menjadi simpul pergerakan transportasi antara Jawa Barat dan Jawa Tengah. Letaknya yang berada di wilayah pantai menjadikan Kota Cirebon memiliki wilayah dataran yang lebih luas dibandingkan dengan wilayah perbukitannya.

B. Etimologi

Cirebon dikenal dengan nama Kota Udang dan Kota Wali. Selain itu kota Cirebon disebut juga sebagai Caruban Nagari (penanda gunung Ceremai) dan Grage (Negeri Gede dalam bahasa jawa cirebon

berarti kerajaan yang luas). Sebagai daerah pertemuan budaya Jawa dan Sunda sejak beberapa abad silam, masyarakat Cirebon biasa menggunakan dua bahasa, bahasa Sunda dan Jawa.

Nama Cirebon berasal dari kata Caruban, dalam Bahasa sunda yang berarti campuran (karena budaya Cirebon merupakan campuran dari budaya Sunda, Jawa, Tionghoa, dan unsur-unsur budaya Arab) atau bisa juga berasal dari kata Ci yang artinya air atau sungai dan Rebon yang artinya udang dalam Bahasa Sunda (karena udang merupakan salah satu hasil perikanan Kota Cirebon).

C. Sejarah

Balai Kota Cirebon (1927) Artikel utama untuk bagian ini adalah: Kesultanan Cirebon. Menurut Manuskrip Purwaka Caruban Nagari, pada abad 15 di pantai Laut Jawa ada sebuah desa nelayan kecil bernama Muara Jati. Pada waktu itu sudah banyak kapal asing yang datang untuk berniaga dengan penduduk setempat. Pengurus pelabuhan adalah Ki Gedeng Alang-Alang yang ditunjuk oleh penguasa Kerajaan Galuh (Pajajaran). Dan di pelabuhan ini juga terlihat aktivitas Islam semakin berkembang. Ki Gedeng Alang-Alang memindahkan tempat pemukiman ke tempat pemukiman baru di Lemahwungkuk, 5 km arah selatan mendekati kaki bukit menuju kerajaan Galuh. Sebagai kepala pemukiman baru diangkatlah Ki Gedeng Alang-Alang dengan gelar Kuwu Cirebon.

Pada Perkembangan selanjutnya, Pangeran Walangsungsang, putra Prabu Siliwangi ditunjuk sebagai Adipati Cirebon dengan Gelar Cakrabumi. Pangeran inilah yang mendirikan Kerajaan Cirebon, diawali dengan tidak mengirimkan upeti kepada Raja Galuh. Oleh karena itu Raja Galuh mengirimkan bala tentara ke Cirebon Untuk menundukkan Adipati Cirebon, namun ternyata Adipati Cirebon terlalu kuat bagi Raja Galuh sehingga ia keluar sebagai pemenang. Dengan demikian berdirilah kerajaan baru di Cirebon dengan Raja bergelar Cakrabuana. Berdirinya kerajaan Cirebon menandai diawalnya Kerajaan Islam Cirebon dengan pelabuhan

Muara Jati yang aktivitasnya berkembang sampai kawasan Asia Tenggara. Kemudian pada tanggal 7 Januari 1681 Cirebon secara politik dan ekonomi berada dalam pengawasan pihak VOC, setelah penguasa Cirebon waktu itu menanda tangani perjanjian dengan VOC.

Pada masa kolonial pemerintah Hindia Belanda, tahun 1906 Cirebon disahkan menjadi Gemeente Cheribon dengan luas 1.100 ha dan berpenduduk 20.000 jiwa (Stlb. 1906 No. 122 dan Stlb. 1926 No. 370). Kemudian pada tahun 1942, Kota Cirebon diperluas menjadi 2.450 ha dan tahun 1957 status pemerintahannya menjadi Kotapraja dengan luas 3.300 ha, setelah ditetapkan menjadi Kotamadya tahun 1965 luas wilayahnya menjadi 3.600 ha. (Bappeda, Kota Cirebon, 2010)

D. Pendidikan

Dinas Pendidikan Kota Cirebon merupakan unsur pelaksana Pemerintahan yang berfungsi merumuskan kebijakan teknis bidang pendidikan, menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pelayanan umum bidang pendidikan, membina dan melaksanakan tugas bidang pendidikan. Berawal dari diberlakukannya Undang-undang Nomor.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah memberikan kekuatan baru bagi pengembangan otonomi Pemerintah Daerah yang utuh dan bulat untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan daerah.

Sesuai arah kebijakan nasional dan dengan memperhitungkan berbagai permasalahan serta isu-isu strategis dalam Pembangunan Nasional, maka ditetapkan prioritas Pendidikan kota Cirebon mengamanatkan, antara lain:

1. Mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang berkualitas tinggi bagi seluruh rakyat Indonesia menuju terciptanya manusia Indonesia yang berkualitas tinggi.
2. Mengupayakan peningkatan mutu dan relevansi pendidikan, sehingga menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas, berdaya saing

tinggi serta mampu memenuhi kebutuhan pasar kerja (*demand*)

3. Mengupayakan peningkatan mutu lembaga pendidikan baik yang diselenggarakan oleh Pemerintah maupun masyarakat untuk menetapkan sistem pendidikan yang efektif dan efisien dalam menghadapi perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, olah raga dan seni.

Sementara itu, Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor.20 Tahun 2003 menyatakan bahwa sistem pendidikan harus mampu menjamin pemerataan pendidikan, peningkatan mutu dan relevansi serta meningkatkan efisiensi dan manajemen pendidikan. Sehubungan dengan hal itu, untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan Lokal, Nasional dan Global sehingga diperlukan adanya pembaharuan paradigma pendidikan secara terencana, terarah dan berkesinambungan.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) pasal 50 ayat (1) menyatakan bahwa "Pengelolaan sistem pendidikan nasional merupakan tanggung jawab Menteri". Sementara itu Pasal 11 ayat (1) menyatakan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.

Sejalan dengan itu dalam hal pendanaan pada pasal 46 ayat (1) ditegaskan bahwa "Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat".

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota diatur bahwa pendidikan merupakan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/ atau susunan pemerintahan, serta menjadi urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah otonom.

Kota Wali adalah nama yang disandang oleh kota Cirebon karena

merupakan tempat Syeikh Gunung Jati –salah seorang Wali Songo–menyebarkan ajaran agama Islam di daerah Cirebon. Kota Cirebon merupakan kota besar di ujung timur propinsi Jawa Barat juga menjadi rujukan tentang mutu pendidikan untuk daerah-daerah di sekitar Cirebon seperti Majalengka, Kuningan, Indramayu, dan sekitarnya.

Hal tersebut bisa dijadikan sebuah capaian dan prestasi yang perlu dijaga, mengingat banyak kota satelit yang menjadikan kota Cirebon sebagai parameter mengembangkan pendidikan. Berikut disampaikan data-data yang dimiliki terkait dengan pembangunan kota Cirebon.

Pendidikan di Kota Cirebon, terdiri dari 18 Perguruan Tinggi, yang melaksanakan Program S1, pascasarjana /S2, program diploma Teknik dan non Teknik, yang seluruh program mayoritas dilaksanakan oleh Perguruan Tinggi swasta, karena perguruan Tinggi Negeri hanya ada IAIN (Institut Ilmu Agama Islam Negeri).

Untuk mengetahui jumlah sekolahan dalam pelaksanaan pendidikan dasar, menengah pertama dan sekolah lanjutan atas diperoleh data yang dimiliki Dinas Pendidikan kota Cirebon Tahun 2009/2010 adalah sebagai berikut :

SD berjumlah 160, dengan jumlah guru sekitar 1.886 orang. SLTP berjumlah 40, dengan jumlah guru 1.072 orang, di tingkat SMU terdapat 24 Sekolah mempunyai guru ±831 orang. Di Sekolah Kejuruan (SMK) terdapat 17 sekolah dengan jumlah guru 661 orang.

Sekolah-sekolah keagamaan di kota Cirebon tahun 2009/2010 MI berjumlah 17, dengan jumlah guru sekitar 255 orang. MTs berjumlah 12, dengan jumlah guru 270 orang, di tingkat MA jumlahnya 6 Sekolah dan mempunyai guru 146 orang.

Berdasarkan data tersebut dan observasi yang dilakukan maka diperlukan adanya perhatian serius mengenai pembangunan pendidikan di

kota Cirebon, mengingat kondisi yang ada saat ini masih belum menemui kondisi ideal pendidikan. Disatu pihak Kota Cirebon adalah dikenal Kota dagang, kota industry, kota batik (produk dari kabupaten Cirebon yang dipasarkan), namun dari data yang ada khususnya sekolah Menengah Atas (SMA), diperlukan juga peningkatan ketrampilan yang siap pakai yaitu di berdayakannya **Sekolah Menengah Kejuruan**.

Penulis menyoroti hanya Pengembangan Sekolah Menengah Kejuruan, apakah dapat menjadi model kebijakan pelayanan pendidikan yang dikembangkan di kota Cirebon, sebagaimana yang telah dikembangkan di Kabupaten Jembrana, tapi untuk seluruh tingkatan dan jenis sekolah yang menjadi perhatian Bupati Jembrana Winase.

Kota Cirebon, mengingat Kota dagang, Industri, Kota Kerajinan, dibutuhkan ketrampilan siap pakai dari tenaga lulusan siswa SMK yang kebetulan orang tuanya tidak mampu. Penulis sempat mewawancarai beberapa pejabat untuk memperkaya data dan informasi untuk isi buku ini secara otentik bagaimana **Model pembinaan pendidikan Sekolah Menengah Kejuruan** yang terus diupayakan oleh Pemerintah Kota Cirebon.

E. Kebijakan Pemerintah Daerah pada Sekolah Menengah Kejuruan (SMK)

Kebijakan Pemerintah merupakan perangkat pengarah dan aturan yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan kegiatan pembelajaran untuk mencapai tujuan pendidikan Sekolah Menengah Kejuruan. Kebijakan pemerintah untuk pengembangan dan penyelenggaraan pendidikan dituangkan dalam Undang-undang Pemerintah dan Permendiknas, diantaranya adalah:

1. Undang-undang Pemerintah Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional
2. Permendiknas Republik Indonesia No. 19 Tahun 2005 Tentang Standar Pendidikan Nasional

3. Permendiknas Republik Indonesia No. 22 Tahun 2006 Tentang Standar Isi
4. Permendiknas Republik Indonesia No. 23 Tahun 2006 Tentang Standar Kompetensi Lulusan
5. Permendiknas Republik Indonesia No. 41 Tahun 2007 Tentang Standar Proses

Undang-undang Pemerintah Republik Indonesia dan Peraturan menteri Pendidikan Nasional tersebut diatas, harus diimplementasikan di sekolah-sekolah kejuruan untuk mencapai tujuan pendidikan sesuai dengan misi, visi dan tujuan yang dikembangkan dengan suatu arahan dan pengawasan dari pemerintah daerah melalui dinas pendidikannya.

Menurut Pardjono, (dibaca dari wiklipedia, kamis 16 Agustus 2012), bahwa sekolah Menengah Kejuruan (SMK) diberi amanah oleh undang-undang tersebut untuk menyiapkan sumber daya manusia yang siap memasuki dunia kerja dan menjadi tenaga kerja yang produktif. Lulusan SMK idealnya merupakan tenaga kerja yang siap pakai, dalam arti langsung bisa bekerja di dunia usaha dan industri. Permasalahan SMK saat ini pada umumnya terkait dengan keterbatasan peralatan, masih rendahnya biaya praktik, dan lingkungan belajar yang tidak serupa dengan dunia kerja. Kondisi ini bisa menyebabkan ketidaksiapan lulusan dalam memasuki dunia kerja.

Ketidaksiapan lulusan SMK dalam melakukan pekerjaan yang ada di dunia kerja mempunyai efek domino terhadap industri pemakai, karena industri harus menyelenggarakan pendidikan di dalam industri untuk menyiapkan tenaga kerjanya. Dengan demikian pihak industri harus mengalokasikan biaya ekstra di luar biaya produksi.

Oleh karenanya harus terjadi Link and match antara Bappeda (yang memproses perijinan untuk para pengusaha / yang memberi peluang menyiapkan lapangan kerja, Dinas Pendidikan dan Dinas Sosial, tenaga kerja dan transmigrasi serta para sekolah untuk membuat model kebijakan

yang ampuh untuk keberhasilan para lulusan SMK dari semua rumpun/program studi).

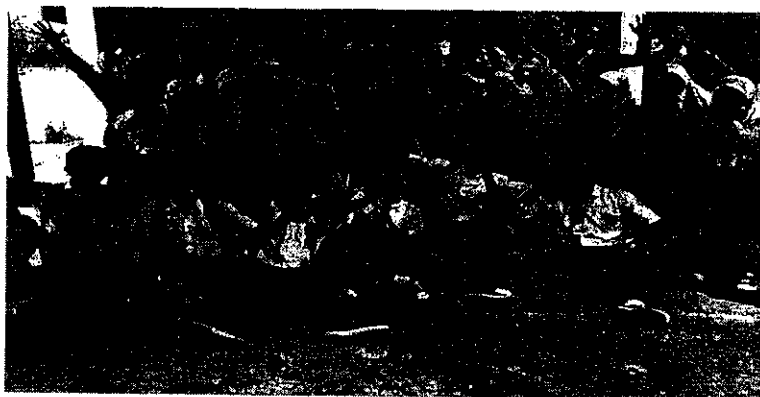


Foto 1: para siswa SMK Budi Arti Cirebon, program studi pemasaran. (Dok: pribadi)

Sebagai contoh pendekatan *school-to-work transition* yang dilakukan di sekolah-sekolah Amerika, yang memfokuskan pengkajiannya pada permasalahan peralihan dari dunia pendidikan ke dunia kerja, menjadi penting untuk dicermati. Pendekatan ini sekarang telah diadopsi secara luas di seluruh dunia dan akan semakin menempatkan industri sebagai tempat belajar yang sangat penting bagi sekolah kejuruan. Demikian juga dukungan dasar filosofi dan konsepnya telah tersedia.

Model penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan kejuruan yang berdasarkan dasar filosofi dan konsep ini telah banyak dikembangkan di banyak negara dan dalam jumlah yang sedikit dikembangkan di Indonesia. Penyelenggaraan SMK yang taat azas pada prinsip ini telah terbukti lulusannya laku di pasar kerja.

Langkah dan tindakan konkret pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan unsur terkait lainnya perlu didorong untuk meningkatkan kinerja dan integritas pelaksanaan program/kegiatan pembangunan pendidikan dan kebudayaan setiap tahunnya; serta menyiapkan rancangan kebijakan kedepan.

Kebijakan pendidikan daerah, khususnya kota Cirebon hendaknya bersinergis dengan kebijakan pemerintah pusat agar hasil yang diharapkan dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa berhasil secara optimal sesuai dengan tujuan pendidikan nasional, yaitu menghasilkan manusia yang cerdas dan komprehensif.

Untuk itu kebijakan pendidikan di pusat dan daerah harus bertujuan untuk:

1. Melanjutkan reformasi birokrasi guna memantapkan ketersediaan, keterjangkauan, kualitas, kesetaraan dan kepastian layanan pendidikan dan kebudayaan;
2. Menjaga keberlanjutan keberhasilan pembangunan pendidikan dan kebudayaan;
3. Sinergitas sumber daya pendidikan dan kebudayaan dalam mengatasi permasalahan dan kendala yang dihadapi dan upaya perbaikan pada periode pembangunan selanjutnya.

Untuk mengetahui sejauh mana implementasi kebijakan pelaksanaan pendidikan SMK di kota Cirebon, penulis melaksanakan wawancara ingin mencari referensi dari nara sumber langsung dengan sejumlah pejabat yang berkompeten, dalam hal ingin mengetahui minat pendaftar dan program studi di SMK, penguatan SDM siap kerja dikaitkan dengan penempatan tenaga kerja lulusan SMK, dengan melaksanakan wawancara kepada 15 pejabat Pemerintah Daerah, DPRD, para kepala sekolah SMK yang mewakili.

Hasil wawancara (Soemartono dkk, bulan Mei 2012).

a. Dengan Sekretaris Daerah Kota Cirebon

Disampaikan bahwa penerimaan siswa SMK setiap tahunnya terjadi penurunan minat pendaftar ke SMK, sebagai contoh pada tahun 2012, quota diperkirakan dapat menampung 30 % saja dari jumlah siswa pendaftar ternyata tidak terpenuhi, hal ini diperkirakan kondisi masyarakat kota Cirebon dalam hal minat menyekolahkan putra/putrinya yang relatif berubah. Berubah

dalam artian masyarakat kota Cirebon, khususnya para orang tua murid lebih berminat menyekolahkan putra/putri nya ke SMA dibandingkan SMK, hal ini karena para orang tua siswa berpendapat lebih baik putra putri nya bersekolah ke SMA daripada ke SMK, walaupun ke SMA belum menjanjikan siap kerja saat selesai sekolah, mereka berfikir ingin melanjutkan ke jenjang berikutnya tepatnya melalui SMA. Dilain pihak kondisi sosial ekonomi masyarakat sudah meningkat penghasilannya dibandingkan tahun-tahun sebelumnya, sehingga mampu menyekolahkan anaknya ke perguruan tinggi. Contoh:

1. SMA ratio penerimaan siswa baru (PSB) :10% PSB luarkota dan 90% PSB dalam Kota Cirebon;
2. SMK 30% PSB Kota Cirebon dan 70% PSB luar Kota Cirebon , namun jumlah PSB 30% dalam kota masih tidak terpenuhi karenatercapai PSB hanya20% siswa yang mendaftar ke SMK.

Alasan karena para orangtua siswa di kota Cirebon lebihberniat mendaftarkan putra/putri nya ke jenjang yang lebih tinggi yaitu sejak awal sudah mendaftarkan **melalui jalur SMA** (sekolah umum), **tidak melalui jalur SMK**, karena para orang tua menganggap lebih mudah belajar dan kelak mencari kerja pada sekolah umum dibandingkan SMK.

Hal ini berbeda apa yang ditulis oleh Becker (1983) dalam teorinya tentang "Human Capital" bahwa "generic skills " lebih tepat dipelajari di sekolah karena jenis keterampilan semacam itu bersifat transferable, sehingga ketrampilan sebelum bekerja bisa diperoleh disekolah khususnya SMK.

Mengenai milieu keadaan ekonomi penduduk kota Cirebon dikatakan meningkat sehingga kemampuan menyekolahkan putra putrinya ke jenjang sekolah yang lebih tinggi (perguruan tinggi), hal ini dilihat dari perkembangan kinerja perekonomian kota Cirebon sendiri, PDRB (Produk domestik regional bruto) Kota Cirebon mempunyai PDRB perkapita tertinggi di wilayah III (Ciayumajakuning) bahkan lebih tinggi dibandingkan dengan PDRB perkapita Jawa Barat. Berdasarkan harga konstan PDRB perkapita Kota Cirebon tetap yang tertinggi yaitu sebesar Rp. 17.697.311, diikuti oleh

Kabupaten Indramayu, Kabupaten Kuningan, Kabupaten Majalengka dan Kabupaten Cirebon yang besarnya masing-masing adalah Rp. 8.902.726, Rp. 3.802.033, Rp. 3.755.456, dan Rp. 3.665.279. (data dari Bappeda Kota Cirebon, 2011).

Melihat uraian tersebut diatas, jelas bahwa Kinerja perkembangan ekonomi Kota Cirebon tahun 2010 paling tinggi, hal ini berdampak positif selain mengetahui tingginya pertumbuhan ekonomi makro, struktur perekonomian, juga mengetahui lebih tingginya pendapatan perkapita dan indikator ekonomi lainnya.

Keinginan kami, lulusan SMK siap pakai pada saatnya, yaitu dengan mengadakan pendekatan antara prodi yang ditempuh dengan ketersediaan lapangan kerja di perusahaan-perusahaan di kota Cirebon, yaitu dengan mengarahkan melalui kantor dinas sosial tenaga kerja dan transmigrasi kota Cirebon supaya difasilitasi ke beberapa perusahaan terkait.

b. Hasil wawancara dengan Wakil Kepala Dinas Pendidikan

Menurut wakil kepala Dinas Pendidikan kota Cirebon, untuk peminat dari Kota Cirebon sendiri untuk ke SMK memang tidak mencapai Quota dalam artian lebih rendah dibandingkan daerah luar kota Cirebon yang lebih condong ke SMK, ratio perbandingan minat yang mendaftar ke SMA dan SMK 3 : 2, jadi memang lebih berminat ke SMA dibandingkan ke SMK. Jumlah SMA/MA Negeri dan Swasta mencapai 58 sekolah, dan SMK di kota Cirebon berjumlah 19 sekolah (Bappeda kota Cirebon, 2012).

Melihat keadaan diatas, Wakil kepala Dinas menghimbau agar masyarakat kota Cirebon menyekolahkan anak-anak nya ke SMK, karena selama ini dengan sosialisasi apapun nampaknya belum berhasil dengan baik.

c. Hasil wawancara dengan Ketua dan Anggota Komisi C DPRD Kota Cirebon.

Menurut Ketua Komisi C bahwa untuk perkembangan SMK dirasakan

kurang sosialisasi dari pihak persekolah SMK yang ada di kota Cirebon kepada masyarakat, apa rumpun/prodi yang dimiliki, apa manfaat lulusan SMK dengan rumpun yang dibuka, bagaimana penyaluran hasil lulusan SMK. Belum sepenuhnya para orang tua ataupun anak-anaknya berminat meneruskan sekolah ke SMK setelah lulus SMP, walaupun keadaan ekonominya termasuk kurang mampu tetapi tetap ingin mendaftarkan anaknya ke SMA.

d. Hasil wawancara dengan Kepala Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Kota Cirebon.

Menurut Ketua Kadin, bahwa masih belum link and match antara prodi yang dibuka pada persekolahan SMK dengan SDM tenaga kerja yang dibutuhkan oleh para pengusaha, di kota Cirebon yang wilayahnya tidak terlalu luas, tumbuh SMK-SMK seperti menjamur, para lulusan belum tentu mendapatkan pekerjaan yang menjanjikan, mereka banyak yang hanya jadi sales promotion, yang menjadi akuntan juga sedikit. Tenaga kerja lulusan SMK belum terserap maksimal di kota Cirebon, selebihnya keluar kota Cirebon. Dalam hal kualitas lulusan, ini yang perlu diperhatikan para guru pengajar, karena SMK ini statusnya beda dengan SMA, SMK memerlukan tambahan praktek agar siap pakai setelah lulus dan bisa bekerja, karena memiliki ketrampilan. Pada kenyataannya selain keterbatasan alat-alat praktek contoh untuk perbengkelan, juga guru pengajar harus lebih terampil dan hadir pada saat mengajar. Karena SMK dituntut memiliki laboratorium, juga ada kewajiban untuk para siswa berapa jam/minggu melakukan praktek. Seperti prodi teknologi informatika, dibuka karena tuntutan zaman. Seharusnya SMK N yang ada di kota Cirebon menjadi contoh untuk SMK-SMK swasta yang belum maju, sertifikasi diperoleh tidak untuk formalitas saja/ asal dapat, tapi bagaimana dapat dipraktekkan kualitasnya. Saya pernah hadir pada SMK negeri II, untuk pembuatan TV LCD dengan bekerjasama dengan bagaimana di demo/praktek kan cara merakit, hasilnya bagus hanya bagaimana pemasarannya (marketing) harus difikirkan. Kadin berusaha memfasilitasinya, upaya ini sedang dibahas ditataran Kadin. APBN / APBD harus bantu memikirkan. Seharusnya tidak ada perbedaan keahlian diantara siswa kota dan pinggiran kota/dari daerah, karena para guru pengajar sama,

hanya mengapa SMK yang dikota lebih maju dibandingkan yang diluar kota terutama bidang informatika. Apakah milieu memang berbeda. Pada dasarnya Kadin membutuhkan lulusan otomotif, bangunan dan lulusan STM mesin (memperbaiki kaburator), juga jurusan teknik sipil, untuk ini Dinas Pendidikan yang bertanggung jawab dan mengarahkan secara koordinasi antar SMK yang dibuka dengan kebutuhan lapangan

e. Hasil wawancara dengan 10 Kepala Sekolah

Tabel 8.1
Hasil Wawancara pada 10 Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) di Kota Cirebon
(ditampilkan dalam bentuk matriks)

| Nama sekolah | Program Studi | Jumlah Siswa/ Rombongan Belajar | Jumlah Lab | Jumlah Jam Praktek | Tanpa Salah Satupun | Tujuan Siswa Setelah Tamat | Kompleksitas Materi Siswa dari DUDI |
|---------------------------------|---|------------------------------------|------------|---|-------------------------|--|---|
| 1. SMK N I | 1. Teknik bangunan 2. Elektronika 3. Listrik 4. Mesin 5. Otomotif 6. Informatika komunikasi 7. Logodiplo & tata udara | 167/506 | 15 | 20 jam/mg | 500 | | pemah |
| 2. SMK N II | 1. akomodasi perhotelan 2. tata boga 3. tata busana 4. tata kecantikan | 897/30 | 19 | Kejuruan : 14 Non Kejuruan : 2 jam | 278 | Melanjutkan : 28 % Bek di DUDI : 45 % WIRASWASTA : 15 Lain-lain : 12 % | Tidak pernah |
| 3. SMK BUDIARTI | 1. adm perkantoran 2. Pemasaran 3. Teknik komputer jaringan | 615/19 | 4 | 12 jam/mg | 205 | Melanjutkan : 15 % Bek di DUDI : 60 % WIRASWASTA : 15 % Lain-lain : 10 % | Tidak |
| 4. SMK VETERAN | 1. akuntansi 2. adm perkantoran 3. pemasaran | 748/22 | 5 | 40 % dari KBM | 275 | Melanjutkan pendidikan : 10 % Bekerja di DUDI : 50 % WIRASWASTA : 10 % | tidak |
| 5. SMK MUHAMADIYAH | 1. Rekayasa perangkat lunak 2. Multimedia 3. akuntansi | 248/32 | 2 | 14 jam | Rata-rata = 74 orang | Melanjutkan : 5 % Bekerja di DUDI : 60 % WIRASWASTA : 20 % Lain-lain : 15 % | Belum pernah |
| 6. SMK TAMAN KARYA MADYA TEKNIK | 1. Teknik instalansi tenaga listrik 2. teknik pemeliharaan 3. teknik kendaraan ringan | 178/23 | 1 | 8 jam | 50 | Melanjutkan : 2 % Bekerja di DUDI : 80 % WIRASWASTA : 15 % Lain-lain : 3 % | Tidak ada |
| 7. SMK INFORMATIKA AL-IRSYAD | 1. Rekayasa perangkat lunak 2. Teknik komputer & jaringan | 190/33 | 4 | 21 | 60 | Melanjutkan pendidikan : 40 % Bek di DUDI : 40 % WIRASWASTA : 20 % | Belum pernah |
| 8. SMK TAMAN SISWA | Akuntansi | 125/41 | 1 | 6 | 40 | Melanjutkan pendidikan : 10 % Bekerja di DUDI : 50 % WIRASWASTA : 30 % Lain-lain : 10 % | Tidak pernah |
| 9. SMK WIDYA UTAMA | 1. Akuntansi 2. Adm Perkantoran | 163/32 | 2 | 4 | 35 | Melanjutkan pendidikan : 20 % Bek di DUDI : 5 % WIRASWASTA : 5 % Lain-lain : 35 % | Tidak ada |
| 10. SMK AL-HIDAYAH | 1. T. kendaraan ringan 2. T. komputer jaringan 3. Akuntansi | 337/30 | 2 | 16 | 90 | Melanjutkan pendidikan : 50 % Bek di DUDI : 40 % WIRASWASTA : 10 % Lain-lain : - | |

Sumber: Data diolah (2012)

Dari tabel 8.1.diatas, terlihat bahwa jumlah siswa SMK Negeri dan Swasta mencapai 5177 siswa dan jumlah kelas 3 (lulusan) ditahun 2012 mencapai 1564 orang. Jumlah laboratorium/bengkel/work shop yang dimiliki oleh SMK Negeri sangat significant lebih banyak dibandingkan sekolah swasta, walaupun dibedakan dengan prodi yang dibuka oleh masing-masing sekolah.Seperti yang terlihatdalam tabel 1, yang sangat mencolok adalah SMK N I (no urut 1) dengan SMK Taman Karya Madya tehnik (no urut 6), sama-sama memiliki program studi tehnik, hanya SMK N I memiliki 7 prodi, dan SMK Taman Karya Madya tehnik hanya 3 prodi, terlihat SMK N I memiliki 7 laboratorium , dan SMK Taman Karya Madya tehnik hanya 1 laboratorium, juga SMK lainnya merata yang minim sekali dalam penyediaan fasilitas laboratorium untuk praktek para siswa yang dibutuhkan keahlian dan ketrampilan.

Hal-hal lain terkait program studi yang dibuka, menurut kepala Dinas pendidikan kota Cirebonapabila ingin membukaprogram studi contoh: prodi Teknologi informatika (IT) harus melihat dulu dunia usaha (DU) dan Dunia Industri yang ada, apakah membutuhkan tenaga terampil hasil lulusan SMK tersebut. Hal ini lebih mengarah pada business manajemen , dan bisnis manajemen lebih mudah, murah, orientasi ke jabatan, kongkrit, minimal lapangan kerja yang menjanjikan, mengurangi pengangguran. Umumnya (90 %) diminati pendaftar perempuan, kadang-kadang masyarakat ambil praktisnya, dan para perempuan ingin dekat dengan orang tuanya.

Kemudian program studi Teknologi Informasi gambaran masyarakat lekat dengan komputer, padahal bisa dibuka rumpun outomotif dan las mengelas lebih banyak.Salah satu rumpun yang dibuka adalah Teknik Komputer Jaringan (TKJ), sebagaimana foto dibawah ini:

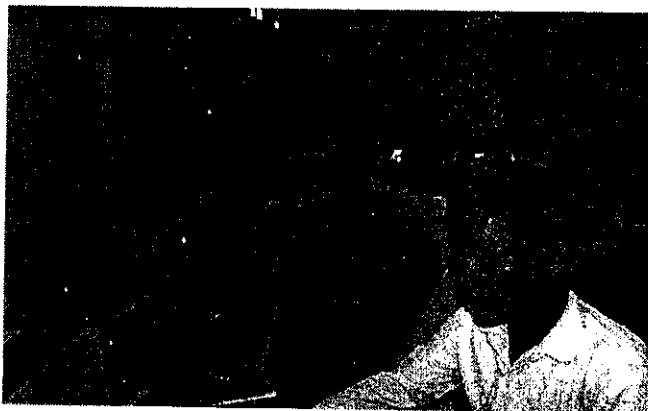


Foto 2: Siswa dan Siswi SMK Budi Arti Cirebon, sedang praktek Teknis Komputer Jaringan
(Dok : pribadi)

f. Hasil wawancara dengan Kepala Kantor Dinas Sosial dan Tenaga Kerja. (Penempatan pencari kerja lulusan SMK)

Dari hasil wawancara yang dilakukan Triyuni, dkk, Mei 2012, diperoleh data ikhtisar statistik antar kerja dan pencari kerja yang terdaftar dan ditempatkan, dirinci menurut tingkat jenis pendidikan pada bulan Januari 2012, khususnya tenaga pencari kerja secara umum dibandingkan tenaga lulusan SMK (SMEA, Sekolah Analis Kimia Menengah atas, Sekolah farmasi). Sebagaimana foto 2. Diatas, lulusan SMK Budi arti rumpun Teknik Komputer jaringan (TKJ), bagaimana nasibnya setelah lulus yang diharapkan sekolah kejuruan ini siap pakai/siap kerja diperusahaan yang membutuhkan, hal ini menjadi tanggung jawab pembinaan pendidikan. Para pejabat terkait khususnya kerjasama antara Dinas Sosial, Tenaga kerja dan Transmigrasi dengan Dinas Pendidikan serta Bappeda Kota Cirebon, yang dapat diangkat sebagai Model Kebijakan Pelayanan Pendidikan pada sekolah Kejuruan.

Secara keseluruhan dapat terlihat anatara Jumlah Pendaftar, jumlah penempatan dan sisa yang belum bekerja, sebagaimana tergambar pada pada table 8.2.berikut ini:

Tabel 8.2
Jumlah Pendaftar, Jumlah Penempatan dan Sisa yang Belum Bekerja

| NO | Pendidikan | Jumlah Pendaftar Kerja Pria/Wanita | Jumlah Penempatan Pria/Wanita | Sisa yang belum Bekerja Pria/Wanita |
|--------------------|------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| 1. | Sekolah tehnik mesin | 972/ 32 | 12 / 0 | 960 /32 |
| 2. | Sekolah menengah Ekonomi Atas/SMEA | 441/501 | 11/0 | 430/501 |
| 3. | Sekolah Analis kimia Menengah Atas | 8/12 | 0/0 | 8/12 |
| 4. | Sekolah farmasi | 30/59 | 0/0 | 30/59 |
| J u m l a h | | 1451/604 | 33/0 | 1418/604 |

Sumber: Dinas Sosial dan Tenaga kerja Kota Cirebon, Januari 2012

Sebagaimana terlihat pada tabel diatas, dapat dicermati bahwa jumlah pendaftar pencari kerja lingkup SMK (STM, SMEA, SAKM dan Sekolah Farmasi), dari 1451 pendaftar lulusan SMK laki-laki dari berbagai rumpun yang diambil SMK, **penempatan tenaga kerja laki-laki** yang diterima hanya 33 orang (2,27 %) , sedangkan dari data tersebut **pelamar perempuan belum berhasil (0%)**, dan pada umumnya kesempatan bekerja untuk kaum perempuan jauh dibawah laki-laki. Penempatan tenaga kerja laki-laki lulusan SMK akan jauh lebih kecil menjadi 1,60 % apabila dibandingkan jumlah seluruh pelamar, yaitu total pelamar adalah 2055 orang. Hal ini akan bertambah buruk apabila jumlah lulusan SMK yang bertambah setiap tahun tidak diimbangi lapangan kerja yang tersedia ada. Kalau dilihat dari 10 SMK saja yang sedang mengikuti Kegiatan Belajar Mengajar (KBM) dan menjadi sampel penulis di kota Cirebon, dengan jumlah siswa 5177 (pada tabel 1), dan melihat sisa pencari kerja sd Januari 2012 sudah mencapai 2022 orang (laki-laki dan perempuan), sehingga menandakan bahwa pengangguran terbuka akan semakin bertambah. Penulis belum meneliti jumlah pelamar setelah bulan Januari 2012 karena saat meneliti datanya sedang dalam proses penyusunan.

g. Hasil Wawancara dengan Wakil Kepala Dinas Pendidikan

Menurut Wakil Kepala Dinas, ikut prihatin apabila lulusan SMK yang siap bekerja tidak tertampung dari tahun ketahun , bisa mengakibatkan

pengangguran terbuka, sehingga masyarakat yang tidak mampu semakin bertambah miskin, oleh karena nya para pengusaha apabila membuka perusahaan disekitar kota Cirebon harus mementingkan SDM lokal.

Biasanya orang dari kampung/daerah, setelah lulus SMK, mereka bekerja dulu baru sambil kerja sekolah melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi, karena tuntutan kehidupan ingin lebih sejahtera apalagi seorang kepala rumah tangga yang dituntut memenuhi kehidupan keluarganya.

Hal ini yang seharusnya menjadi perhatian pemda di Ciayumajakuning pada umumnya dan Kota Cirebon pada khususnya. Bagaimana menciptakan lapangan kerja yang baru yang dapat menyerap para lulusan SMK tersebut.

Model kebijakan pelayanan pendidikan lingkup SMK di sambut baik oleh Pemerintah pusat, dengan pembinaan SMK lebih ditingkatkan, karena saat sekarang SMK belum terlalu menyentuh kepentingan dan keinginan masyarakat, masyarakat masih berfikir asal anaknya sekolah, belum terlalu memperhatikan kelulusan dan out come yang diperoleh apakah kalau sekolah di SMK sesuai (*link and match*) atau tidak dengan lapangan kerja yang ada.

Model *link and Match* belum terlalu dikembangkan, yaitu Pemerintah sedang melaksanakan "*Reward SMK in first*" yaitu kerjasama dengan ADB untuk lebih meningkatkan penyediaan sarana belajar. Kerjasamanya menjurus pada dasar standarisasi I S O. Kalau I S O tercapai berarti sekolah yang baik dan mempunyai standar Nasional diharapkan oleh pemerintah pusat akhirnya memperoleh RSBI (Rumpun Sekolah Berbasis Internasional).

Hal-hal lain yang disampaikan Wakil kepala dinas pendidikan, agar para kepala sekolah jeli membaca peluang, minimal 40 % ada dilapangan untuk membaca situasi, bagaimana pergerakan industry di wilayah Kota Cirebon sendiri, **perusahaan yang membutuhkan tenaga kerja terampil, harus disesuaikan dengan rumpun yang dibuka.**

Dalam hal ini para kepala sekolah harus aktif dan progresif . SMK

memang harus bekerja sama dengan industri, sebagai lahan praktek manakala sarana belajar kurang memadai, dan walaupun ada tidak berfungsi, karena revitalisasi alat itu sulit dan memakan waktu lama, jadi tingkat kesulitan tersebut yang dipelajari dengan latihan di perusahaan-perusahaan. Kalau mengajukan ke APBD untuk perbaikan dan pengadaan ulang, DPRD orientasinya disetujui anggaran yang berbasis kinerja, harus diketahui "Cost and Benefit", apa hasilnya sehingga mengalami kesulitan.

Sebagai contoh SMK Negeri I dan SMK Negeri II, SMK N I mempunyai rumpun/program studi perbengkelan dan listrik, sedangkan SMK N II mempunyai rumpun/program studi yang jauh berbeda yaitu rias pengantin dan tata boga. Untuk rumpun listrik dan perbengkelan wajib belajar alat pendingin AC, kalau sudah mahir/terampil seyogianya setelah lulus mudah mendapatkan peluang bekerja, minimal bisa disalurkan oleh BLK (Balai latihan Kerja) yang ada pada Dinas Sosial dan tenaga kerja kota Cirebon.

Dinas sosial dan tenaga kerja harus lebih mementingkan dalam penyaluran tenaga lulusan dari SMK, tapi pada kenyataannya menyalurkan para siswa diluar SMK, yaitu siswa SMA yang drop out (putus sekolah) . Sehingga BLK menurut saya belum tepat sasaran dalam menangani siswa yang telah lulus SMK dan walaupun diterima di BLK hanya 50 %, tetapi yang 50 % lagi adalah 40 % pemuda-pemuda pengangguran, dan para orang tua pencari kerja, malahan usia senja masih ada yang diterima mencapai. Hal ini mungkin sesuai tupoksi Dinas sosial dan tenaga kerja untuk menyalurkan dari semua kalangan atau memang yang diterima kebetulan membutuhkan SMA dan lain-lain, itulah yang akan kami koordinasikan.

Ada kecenderungan untuk mencapai efisiensi tenaga lulusan diterima dengan lancar, yaitu saat kelas dua SMK, siswa sudah menandatangani kontrak dengan beberapa perusahaan terkait, sehingga setelah lulus langsung bekerja penuh. Hanya asalkan rumpun/prodi yang dipelajari harus *link and match* dengan kebutuhan para investor/para pengusaha, selain terpenuhi akan tenaga kerja yang dibutuhkan, hal lain yang lebih penting para siswa SMK bisa melakukan praktek di perusahaan tersebut yang sekolahnya

belum memiliki sarana prasarana belajar/latihan prakteknya. Cara lain para siswa sudah merencanakan membuka lapangan kerja baru sebelum yang bersangkutan lulus, asalkan pemerintah tetap membina dan memberi bantuan modal seperlunya. Lapangan kerja baru antara lain pengadaan laptop, TV dan CD yang dalam latihan kerja selama para siswa sekolah telah diajarkan seperti di SMK Negeri 1 Cirebon. Hanya yang menjadi kendala adalah uji kelayakan dan pemasaran yang secara serius perlu dibantu.

Bantuan pemerintah untuk SMK berorientasi pada peningkatan mutu, yaitu dengan telah diberikan bantuan sejak tahun – tahun sebelumnya ialah berupa komputer dan cash register. Sedangkan bantuan Dinas Pendidikan Kota Cirebon yaitu dalam hal peningkatan mutu, berupa pendidikan dan pelatihan guru.

Banyak kebijakan pemerintah yang tidak berpihak pada masyarakat pedagang yang bermodal kecil, termasuk suatu saat para lulusan yang ingin mempraktekan ketrampilan hasil sekolah di SMK, dan berusaha mandiri kecil-kecil /enterpreneurship, tetapi tertindas dengan terus tumbuhnya seperti jamur di jalan-jalan dekat perumahan ialah adanya mall-mall asing yang dikelola pengusaha / investor lokal seperti indomart, Alfamart, carrefour, selain ada Gragemall dan 2 Jogja Store di kota Cirebon. Dalam hal ini diperlukan peraturan daerah yang mengatur, agar pedagang kecil yang pengelolanya terdiri dari sebagian lulusan SMK Kota Cirebon dapat diberikan peluang untuk berusaha.

Sebagai contoh, sebetulnya program studi yang dibuka oleh SMK di kota Cirebon cukup menjanjikan untuk kelulusan, karena program studi yang dibuka dengan dunia usaha/dunia lingkungan relatif *"link and match"*, tetapi pangsa kerja masih terbatas sehingga banyak yang bekerja diluar kota Cirebon, seperti di Bekasi dan krawang.

h. Hasil wawancara dengan Kepala Dinas Sosial, Tenaga kerja dan Transmigrasi.

Kepala Dinas Sosial dan tenaga kerja dan transmigrasi menjelaskan kepada penulis, bahwa, penanganan tenaga kerja tidak sesederhana apa

yang kita bayangkan, masalah uang dan pangsa pasar, perlu kerjasama antara lulusan kelas tiga SMK dengan pihak perusahaan penampung tenaga kerja dan dilaksanakan satu pintu yang difasilitasi Dinas Sosial dan tenaga kerja. Mengapa harus hati-hati, karena banyak pialang-pialang yang tidak bertanggung jawab. Ada positif dan negatifnya, positif apabila kerja sama satu pintu yang difasilitasi Disnaker, dan ada legal formalnya, sebelum lulus sudah diikat dengan kontrak, itu yang kami kerjakan untuk membantu para lulusan SMK yang sekolah dan memiliki ketrampilan dan prestise sesuai keahlian masing-masing, maka kami buka BKK (Bursa kerja khusus).

BKK ini menjadi icon, karena mempunyai nilai bisnis dan sosial. Setiap SMK bisa membuka BKK dengan terlebih dahulu mengajukan ijin ke dinas pendidikan kota Cirebon, setelah mendapat ijin tersebut, baru mengajukan proposal pada kantor dinas tenaga kerja, dan lembaga ini yang juga menerima bantuan dari APBN melalui anggaran sektor/kementerian terkait, contoh dari kementerian kelautan dan perikanan dengan mendapatkan benih ikan untuk dikembang biakan, atau dari kementerian perindustrian dengan mendapatkan mesin pembuat abon dll, yang mana ketrampilannya dapat diperoleh selain selain dari kantor disnaker juga dari LSM pemberdayaan masyarakat. SMK Negeri dan SMK Swasta haruslah bekerjasama, terutama dalam hal penggunaan sarana dan prasarana.

Dari uraian diatas dan penguraian teori Edward III pada Bab VI., Soemartono dkk, (2012) membahas lebih lanjut, hasil wawancara dengan teori Model implementasi kebijakan sebagaimana ditulis oleh Edward III (1980) sebagai acuan dalam penulisan ini, mengemukakan bahwa berhasilnya suatu pelaksanaan kebijakan tidak terlepas dari faktor yang mempengaruhi dan akan mendukung pelaksanaan tersebut, yaitu:

1. Faktor Komunikasi
2. Faktor Sumber Daya
3. Faktor Disposisi atau Sikap
4. Faktor Struktur Birokrasi

1. Faktor komunikasi

Dari 10 SMK di kota Cirebon, yang telah membuka 16 program Studi dan belum disosialisasikan dengan baik oleh pihak sekolah kepada masyarakat, hal ini disampaikan oleh DPRD komisi C, dan sejauh mana terjadinya komunikasi yang baik antara pemda kota Cirebon, Dinas Pendidikan dan Dinas Sosial dan Tenaga Kerja, komite persekolahan serta masyarakat.

Sejalan dengan kajian dari Edwards III, mengatakan bahwa lancar atau tidaknya suatu interaksi komunikasi tersebut bertumpu pada kemauan orang dalam organisasi untuk:

1. Menerima, memproses dan menghasilkan bahan-bahan yang perlu dikomunikasikan kepada orang lain;
2. Mengkomunikasikan informasi yang ada pada seseorang dengan orang lain atau kelompok dimana yang bersangkutan menjadi anggota,
3. Memanfaatkan jalur komunikasi yang terdapat dalam organisasi seefektif mungkin; dan
4. Mengembangkan sistem penanganan informasi dalam organisasi baik secara manual maupun dengan menggunakan peralatan yang lebih modern.

Penilaian dari Soemartono dkk, yang dilandasi teori Edward III diatas atas 4 hal sebagai interaksi komunikasi belum berjalan dengan baik, hal ini diketahui akibat kurang komunikasi (sosialisasi) sehingga masyarakat belum paham khususnya warga masyarakat kota Cirebon, prospek yang akan datang **model kebijakan pelayanan pendidikan** di kota Cirebon harus ditingkatkan karena bagaimana masa depan lulusan SMK, prodi yang akan dipilih. Akibat kurangn tahuian informasi detail tentang SMK dengan prodi masing-masing sehingga para peminat khususnya para orang tua lebih memilih sekolah umum yang lebih menjajikan bisa melanjutkan sekolah, sehingga penerimaan siswa SMK setiap tahunnya terjadi penurunan minat pendaftar. Sebagai contoh pada tahun 2012, quota diperkirakan dapat menampung 30 % saja dari jumlah siswa pendaftar ternyata tidak terpenuhi, selain masalah kemampuan para orang

tua dalam income /kapita meningkat. Menurut Dinas sosial dan tenaga kerja bahwa lembaganya siap menjadi alat komunikasi/pintu koordinasi yang mengintegrasikan semua program lintas sektor, karena lembaganya pula yang akan menghubungkan para siswa lulusan kepada pengusaha dan investor.

2. Faktor Sumber Daya

Meliputi empat komponen, yaitu staf yang cukup terkait jumlah dan mutu, informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggungjawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.

Salah satu dari ke empat komponen adalah staf /sumber daya manusia sebagai sumber daya memiliki peranan yang besar dalam mempengaruhi keberhasilan pencapaian suatu tujuan organisasi. Dalam pelaksanaan suatu kebijakan, keberadaan sumber daya manusia sebagai pelaksana kebijakan sangat menentukan keberhasilan suatu kebijakan. Menurut Sugandha (1991) mengatakan bahwa "Sumber daya organisasi mencakup:

1. Modal yang berupa uang; dan
2. Material atau bahan baku, informasi, mesin-mesin, peralatan, perlengkapan, gedung kantor, waktu dan personel.

Meperperhatikan pernyataan Sugandha tersebut, bahwa sumber daya ada dua, Triyuni, dkk **menggaris bawahi sumber daya yang ke dua (2)** yaitu penguatan sumber daya manusia siap kerja di kota Cirebon di Jawa Barat.

Faktor sumberdaya yang ke dua (2) adalah sejauh mana para guru yang profesional, berkualitas, ahli dibidangnya, keputusan program studi yang akan dibuka yang disesuaikan dengan kebutuhan lapangan, tanggung jawab pemerintah dan jajaran terkait, pengadaan alat praktek, laboratorium/tempat praktek untuk menambah wawasan /pengetahuan, dan ketrampilan bagi siswa SMK.

Kemampuan para guru di Kota Cirebon selaku pendidik dan pelatih di SMK sangat penting arti dan keberadaannya bagi peningkatan produktivitas kelulusan di SMK. Kebijakan Pemda Kota Cirebon telah jelas, dalam hal meningkatkan sumber daya di berikan dan diarahkan kepada peningkatan mutu pendidikan dengan memberi bantuan peralatan komputer dan cash register juga bantuan peningkatan mutu tenaga pendidik dan kependidikan berupa pelatihan guru sejak tahun 2010 sampai dengan tahun 2012 ini. Namun bantuan pembinaan dari pemda kota Cirebon belumlah cukup karena untuk 10 SMK yang menjadi sampel pengamatan program studi yang dibuka berbeda, dan jarang setiap sekolah yang sudah mapan memiliki sarana / peralatan praktek bekerja sama satu sekolah dengan sekolah lainnya, maka bantuan tangan pemerintah haruslah terintegrasi, dan pintu integrasi ada di kantor Dinas Sosial, tenaga kerja dan transmigrasi.

Dilihat dari uraian diatas, khususnya jumlah siswa dan jumlah laboratorium yang dimiliki serta lamanya praktek dilaksanakan antara SMK N dan SMK Swasta perbedaannya sangatlah mencolok. SMK N I dan II karena sekolah negeri sangatlah mapan dalam penyediaan fasilitas laboratorium dan alat-alat praktek. Kalau dilihat jumlah siswa ada yang selisih lebih rendah sedikit antara negeri dan swasta.

Contoh SMK N II dengan SMK Swasta Veteran, jumlah siswa SMK N II adalah 897 siswa, sedangkan SMK Veteran 748 berarti berbeda 149 siswa, tetapi penyediaan laboratorium di SMK N II mencapai 19 (lab), sedangkan SMK Veteran hanya 5 walaupun program studi sangat berbeda, berarti berbeda kebutuhan. Hal ini sangat dimaklumi, apalagi SMK N II jauh lebih tua umur keberadaan sekolahnya, hanya yang menjadi pertanyaan penulis adalah fasilitas praktek di SMK Veteran apakah cukup dengan 5 laboratorium untuk praktek, dengan 22 rombongan belajar dan menghabiskan 14 jam praktek setiap minggunya. Sejauh mana perhatian pembina akan hal ini.

3. Faktor Disposisi atau Sikap

Berupa komitmen dari para pelaksana terhadap program, khususnya bagi birokrat yang menjadi implementator dari program, yang dalam hal ini terutama dimaksudkan adalah aparatur birokrasi. Dalam hal ini pihak pemerintah daerah kota Cirebon sedang berusaha mengintegrasikan pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan SMK, karena berbeda dalam memutuskan mana yang lebih prioritas, mana yang harus didorong, mana yang perlu diintegrasikan. Hal ini karena faktor disposisi atau dalam melaksanakan keputusan berbeda, pihak pemda harus bergandengan tangan dengan pihak DPRD kota Cirebon dan para masyarakat/ pengusaha agar antara kelulusan dan lapangan kerja seimbang.

4. Faktor Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi dalam pembinaan pendidikan sekolah menengah / sekolah menengah kejuruan (SMK) sangatlah diperlukan dari waktu ke waktu dengan segala perubahan dan perkembangan mengikuti program pembangunan yang dicanangkan pada sekolah menengah kejuruan. Dimulai dari pemerintah, dalam hal ini pemerintah pusat dari kementerian pendidikan dan kebudayaan (kemendikbud), pemerintah provinsi / Dinas pendidikan Provinsi dan pemerintah daerah melalui Bappeda (Badan Perencana Pembangunan Daerah), Dinas Pendidikan, Dinas sosial, tenaga kerja dan transmigrasi serta komite sekolah. Dalam struktur birokrasi terdapat suatu Standard Operating Prosedure (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan program. Jika hal ini tidak ada, maka akan sulit sekali mencapai hasil yang memuaskan karena penyelesaian masalah-masalah akan bersifat ad-hoc, memerlukan penanganan dan penyelesaian khusus tanpa pola baku, fragmentasi yang sering sekali terjadi harus dapat dihindari dan diatasi dengan cara sistem koordinasi yang baik.

Masalah pendidikan selain ditangani Dinas Pendidikan juga Dinas Sosial, Tenaga kerja dan transmigrasi sangat relevan menangani purna lulusan SMK, karena penyaluran tenaga kerja pada dinas tersebut, hanya dari data penyaluran tenaga kerja per januari 2012 belum berjalan optimal,

dapat dicermati bahwa jumlah pendaftar pencari kerja lingkup SMK (STM, SMEA, SAKM dan Sekolah Farmasi) s/d 1451 pendaftar lulusan SMK laki-laki dan 604 perempuan, penempatan tenaga kerja laki-laki yang diterima hanya 1,633 % (33 orang), tenaga perempuan 0 %, angka prosentase yang sangat minim dibandingkan jumlah lulusan SMK yang ada (berdasarkan data Dinas sosial, tenaga kerja dan transmigrasi per Januari 2012/akumulasi data sd bulan Desember 2011). Apalagi kalau dilihat rombongan belajar mencapai 5177 orang , dan melihat sisa pencari kerja sd Januari 2012 sudah mencapai 1418 orang laki-laki dan perempuan 604, Angka perolehan yang sangat minim antara pencari kerja dengan perusahaan /lapangan kerja yang menerima.

Organisasi birokrasi mempunyai struktur yang membagi semua tugas dan fungsi yang ada dalam organisasi. Pembagian tugas kepada semua anggota organisasi seharusnya memberikan kemudahan untuk pencapaian tujuan seperti yang telah direncanakan sebelumnya. Struktur yang ada dalam birokrasi membuat adanya kesamaan persepsi terhadap misi dan visi organisasi. Seharusnya di pemda Kota Cirebon, dengan adanya struktur organisasi maka dapat diketahui siapa bertanggung jawab apa, siapa mengerjakan apa dan bagaimana prestasi yang dicapainya. Hal ini diketahui oleh Soemartono dkk. (2012) bahwa kebijakan pelayanan pendidikan di SMK belum berjalan dengan maksimal, bagaimana peran Bappeda sejak perencanaan memberikan perijinan pada dunia usaha yang link and match dengan berkoordinasi dengan Kepala Dinas Pendidikan Kota Cirebon yang disesuaikan dengan rumpun studi yang ada, bagaimana peran Dinas Sosial, tenaga kerja dan transmigrasi menyatukan pintu antara ketrampilan yang ditingkatkan untuk semua siswa SMK bekerja sama dengan Dinas Pendidikan dan para pengusaha/investor pencari tenaga profesional.

BAB IX PENUTUP

Model kebijakan Pelayanan Pendidikan di di Kabupaten Jembrana dan Kota Cirebon, bukan untuk dibandingkan satu sama lain, namun sejauh mana model kebijakan pelayanan pendidikan yang dapat memenuhi kualitas pelayanan pendidikan disuatu daerah dan mempunyai potensi tinggi untuk mulai difikirkan dan dikembangkan untuk mmenuhi kebutuhan daerahnya seperti kota Cirebon.

Kota Cirebon atau kota Udag, pada tahun 2012 terlihat semakin maju Dan berpotensi, karena letaknya yang amat strategis yaitu pada persimpangan antara Jakarta, Bandung, dan Semarang, menjadikan kota Cirebon sangat cocok dan potensial untuk berinvestasi dalam segala bidang investasi seperti hotel, rumah makan, pusat perbelanjaan, maupun pendidikan. Dari potensi inilah dibutuhkan sentuhan tenaga terampil dan siap pakai yaitu tenaga lulusan sekolah kejuruan seperti SMK dengan rumpun pelajaran/program studi yang disesuaikan dengan kebutuhan dunia usaha dan dunia industri disekitarnya.

Kota Cirebon merupakan pusat bisnis, industri, dan jasa di wilayah Jawa Barat bagian timur dan utara, banyak sekali industri baik skala kecil, menengah, maupun besar menanamkan modalnya di kota wali ini, daerah kota yang mempunyai potensi industri, dan belum maksimal tersentuh potensi tenaga lulusan sekolah kejuruan oleh manajemen pemerintahan.

Lain halnya dengan ,Model Kebijakan pelayanan Pendidikan di Kabupaten Jembrana sejak tahun 2002, terbalik dengan kota Cirebon, Bupati Winasa mengatakan *Human Ivesment* lebih penting dari apapun, karena sebagai kabupaten yang tidak terlalu besar, dengan APBD yang terkecil dibandingkan kabupaten / kota se provinsi Bali, menganggap kalau ingin memajukan daerah maka sumber daya manusianya dulu yang ditingkatkan kualitasnya, yaitu melalui pelayanan pendidikan.

Sesuai analisa data yang diperoleh penulis Kabupaten Jembrana telah berhasil meningkatkan pelayanan pendidikan, hal ini di buktikan dengan angka partisipasi mumi (APM) dan Angka Partisipasi Kasar (APK) dengan memberikan pendidikan gratis sejak tahun 2002 sampai sekarang bagi Sekolah Dasar (SD), Sekolah lanjutan tingkat Pertama (SLTP) dan Sekolah lanjutan Tingkat Atas (SLTA), dengan program pendidikan gratis ini ditetapkan melalui Peraturan Daerah dan dilaksanakan dengan Keputusan Bupati Kabupaten Jembrana.

Dalam pelaksanaannya sejak tahun 2002 telah memberikan fasilitas seperti transport sekolah (apabila jauh diberi sepeda kayuh), buku-buku pelajaran, pakaian seragam dan lain-lain untuk seluruh siswa sekolah dasar. Model pendidikan gratis ini menjadi percontohan untuk daerah lain.

Namun keberhasilan ini tidak luput dukungan para orang tua siswa untuk bersama-sama mendidik anak-anaknya bersekolah dengan rajin, disiplin dan cerdas. Oleh karenanya masih harus ditingkatkan terutama pemahaman masyarakat terhadap program pembangunan pendidikan. Para orang tua dan tokoh masyarakat wajib mendorong warga dan anak-anaknya untuk sekolah sampai setinggi-tingginya, karena program pelayanan pendidikan dengan biaya sekolah diberikan secara gratis oleh pemerintah dan pemerintah daerah , yang tentunya bantuan pendidikan gratis ini tidak selamanya ada.

Semua program akan berhasil selain dorongan masyarakat dan para orang tua, juga dapat teratasi dengan proses komunikasi melalui sosialisasi

dari pemerintah daerah setempat yang bekerjasama dengan komite sekolah yang dibentuk secara independen oleh masyarakat. Hal ini berguna untuk proses perencanaan berikutnya dalam melaksanakan program pelayanan pendidikan gratis, yaitu dimulai dari identifikasi, sosialisasi dan penyusunan program. Hanya sejauh mana saat biaya orang tua tidak dibutuhkan untuk anak-anaknya bersekolah karena dibantu pemerintah atau pemerintah daerah, para orang tua saat bersamaan menabung sedikit uang belanja keluarganya untuk dialihkan bagi kepentingan yang lebih produktif, mendorong anak-anaknya sekolah lebih tinggi. Di kabupaten Jembrana hanya sampai SLTA saja, kemudian saat ingin melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi para orang tua tahap demi tahap sudah siap. Pemda Kabupaten Jembrana masih membantu untuk mahasiswa yang berprestasi (tergantung IP yang diraih para mahasiswa), apabila memenuhi kriteria akan mendapatkan bantuan Rp. 750.000/bulan selama 6 bulan, Jadi setiap semester dievaluasi

Selain itu rasa memiliki dari masyarakat terhadap program pembangunan pendidikan harus tetap dimiliki, yaitu kemauan menyekolahkan anaknya dan menghindari drop out, karena biaya pendidikan lengkap dengan sarana belajar termasuk seragam sekolah serta transportasi sudah diberikan.

Kebijakan pemerintah Kabupaten Jembrana dan Kota Cirebon dalam pembangunan pendidikan bisa dijadikan replikasi untuk daerah lain. Dikarenakan kebijakan pemerintah daerah tersebut sudah mengikuti *issue global* dengan peningkatan sumber daya manusia (*Human Resources*) melalui pendekatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index*, ditandai dengan seluruh penduduk usia sekolah tertampung, terbukti ratio antar jumlah siswa sekolah dengan kapasitas daya tampung, juga ratio murid terhadap guru mencapai angka ratio dengan nilai angka rata-rata nasional.

Keteladanan/*leadership* Kepala Daerah harus menjadi panutan masyarakat, tetap dijaga kredibilitas, mengetahui kondisi para siswa miskin, memberikan rewards pada siswa berprestasi di evaluasi secara regular

oleh kepala daerah melalui SKPD terkait, per minggu atau perbulan yang bekerja sama dengan komite persekolahan yang telah terbentuk sesuai aturan perundang-undangan dan perhimpunan sekolah swasta. Pelatihan kepemimpinan kepala sekolah tetap dibutuhkan, termasuk para guru, dan pembinaan hubungan kepala sekolah, guru dan pegawai harus tetap terjaga terlebih dengan para orang tua siswa, dan tentunya semua ini disarankan untuk kepentingan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, J.E. 1984. *Public Policy Making: An Introduction*, 3rd ed, Boston: Houghton Mifflin Company.
- Becker, Gary . 1983. Human Capital, At Theory of Competition among pressure groups for political influence the quarterly. *Journal of economics*
- Budiardjo, Miriam. 1982. Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai. Jakarta: Gramedia
- Davis, Keith., dan Newstrom, John W. 1985. *Perilaku Dalam Organisasi I*, ed. 7. Jakarta: Erlangga.
- Degeng, I Nyoman Sudana. 1989. *Ilmu Pengajaran: Taksonomi Variabel*. Jakarta: Depdikbud, Ditjen Dikti, P2LPTK.
- Djalal, Fasli & Supriadi, Dedi (eds). 2001. *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Adicita Karya Nusa.
- Dorin, H., Demmin, P. E., Gabel, D. 1990. *Chemistry: The study of Matter*. (3rd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, Inc.
- Dunsire, Andrew. 1978. *Implementation in Bureucracy*. Oxford: Martin Robertson
- Edward III, George C., 1980. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Inc.
- Fritzsimmmons, James A., and Mona J. Fritzsimmmons. 1994. *Service Management for Competitive Advantage*, New York: McGraw-Hill, Inc.
- Gaspersz, Vincent. 1997. *Manajemen Kualitas, Penerapan Konsep, Kualitas Dalam Manajemen Bisnis Total*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Gomes-Casseres, Benjamin. 1996. *The Alliance Revolution: The New Shape of Business Rivalry*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Gustafson, K. L. 1981. *Survey of instructional development models*. Syracuse, NY: ERIC Clearinghouse on Information Resources. (ERIC Document Retrieval Service No. ED 211 097)
- Hasbullah. 2006. *Dasar-Dasar Ilmu Pendidikan (Edisi Revisi)*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Hogwood, Brian W., and Gunn, Lewis A. 1986. *Policy Analysis for the real world*. Princeton University Press.
- Hoover, K. R. (1984). *The Elements of Social Scientific Thinking (3rd Ed.)*. New York: St. Martin's Press.
- Jones, Charles O. 1984, Pengantar Kebijakan Publik (terjemahan) Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- _____. 1991. *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*. Jakarta: Rajawali.
- Kaho, J. R. 2003. *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraan*. Jakarta: PT Grafindo Persada
- Kotler, P. 2000. *Marketing Management – The Millennium Edition, 10th Edition*, New Jersey: Prentice Hall
- Luiten, J., Ames, W., & Ackerson, G. 1980. A Meta-Analysis of the Effects of Advance Organizers on Learning and Retention. *American Educational Research Journal*, 17, 211–218.
- Lovelock, Christopher. H. 1992. *Managing Service*. New Jersey: Prentice Hall.
- Moffatt, I., N. Hanley., and M. D. Wilson. 2001. *Measuring and Modelling Sustainable Development*. Carnforth: Parthenon Publishing.
- Molenda, et al. 1996. *Instructional media and technologies for learning (5 th)*. Englewood Cliff, New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- Ndraha, Taliziduhu. 1988. *Metodologi Pemerintahan Indonesia*, Jakarta. Bina Aksara.

- _____. 1990. *Pembangunan Masyarakat: Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*. Jakarta: Rineka Cipta
- _____. 2001. *Kybernology: Ilmu Pemerintahan Baru 1 dan 2*. Jakarta: Rineka Cipta
- _____. 2003. *Kybernologi I dan II*. Jakarta. Rineka Cipta.
- Osborne, David and Peter Plastrik, and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. A William Patrick Book*, Addison Wesley Publishing Company, Inc.
- Osborne, David and Peter Plastrik. 2000. *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Jakarta; Penerbit PPM
- Purnomo, H. 2005. *Teori Sistem Kompleks, Pemodelan dan Simulasi untuk Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan*. Bogor: Fakultas Kehutanan Institut Pertanian.
- Rasyid, Ryaas. 1997. *Pembangunan Pemerintah Indonesia Memasuki Abad 21. Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Ilmu Politik IIP Jakarta*
- Reigeluth, C. M., & Stein, R. (1983). Elaboration theory. In C. M. Reigeluth (Ed.), *Instructional-design theories and models: An overview of their current status*. Hillsdale NJ: Erlbaum.
- Reigeluth, C. M. (1999). The elaboration theory: Guidance for Scope and Sequences Decisions. In R. M. Reigeluth, (Ed.), *Instructional-design theories and models: An new paradigm of instructional theory, Volume II*, pp. 425-454. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Ripley, R.B. & Franklin G. Congress. 1982. *The Bureucracy and public Policy*. Illinois: Dorsey Homewood.
- Savas, E.S. 1987. *Privatization, The Key to Better Government*. New Jersey: Chatam House Publisher.
- Seels, Barbara B. & Richey, Rita C. (1994). *Teknologi Pembelajaran: Definisi dan Kawasannya*. Penerjemah Dewi S. Prawiradilaga dkk. Jakarta: Kerjasama IPTPI LPTK UNJ.

- Siagian, Sondang P. 1997. *Organisasi, Kepemimpinan, & Perilaku Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.
- Sitompul, S.M. 2001. *Konsep Dasar Model Simulasi*. <http://ilyas-unisi.com/modul/materi%20ajar%20model%20dan%20simulasi%201.pdf>
- Soemartono, Triyuni & Hendrastuti. 2011. *Administrasi Kependudukan Berbasis Registrasi*. Yayasan Bina Profesi Mandiri
- Sudarsono, Hardjosoekarto., *et al.* 1998, *Strategi Pelayanan Prima: Modul Untuk Diklat Spama*. Jakarta: LAN
- Sugandha, D. 1991. *Pengantar Administrasi Negara*. Jakarta: Intermedia
- Supriadi, Dedi. 2003. *Satuan Biaya Pendidikan Dasar dan Menengah*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Suwardi, 2001. *Menuju Total Quality Service Layanan Perpustakaan*. Buletin Perpustakaan UII, Nomor 39/November, hal. 6-16.
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*, Bandung: ALPI Bandung-Puslit KP2W Lemlit UNPAD
- Thoha, Miftah. 1995. *Kepemimpinan dalam Manajemen: Suatu Pendekatan Perilaku*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Tjiptono, Fandy. 1996. *Manajemen Jasa*. Yogyakarta: Andi.
- _____. 1998. *Strategi Pemasaran*. Yogyakarta: Andi.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1981. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: PT Gunung Agung.
- Van Meter, Donal S. & Carl E. Van Horn. 1975. *The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework*. London : Sage Publication Inc.
- Voinov A, 2008. *Systems Science and Modeling for Ecological Economics*. Elsevier, <http://elsevierdirect.com>
- Wahab, Solichin Abdul. 1991. *Analisis Kebijaksanaan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

- Wahab, Abdul. 1997. *Analisis Kebijaksanaan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wahyu, Arini. 1999. *Manajemen Kualitas*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya.
- Waworuntu, Bob. 1997. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama
- Willis, J. 1995. Recursive, Reflective Instructional Design Model Based on Constructivist-Interpretist Theory. *Educational Technology*, 35 (6), 5-23.
- _____. 2000. The Maturing of Constructivist Instructional Design: Some Basic Principles That Can Guide Practice. *Educational Technology*, 40 (1), 5-16.
- Zeithaml, Valarie, A. Parasuraman and Leonard L. Berry. 1990. *Delivering Quality Service*. New York: The Free Press.
- Zeithaml, Valarie, A, and Bitner M. J. 2000. *Service Quality, Profitability, and the Economic Worth of Customers: What we know and What We Need to Learn*. Journal of The Academy of Marketing Sciences. Vol 28 (1). Pp 67-85.

Peraturan Per Undang-Undang an :

Peraturan Pemerintah nomor 29 tahun 1990 tentang Pendidikan menengah
Keputusan Mendikbud Nomor 0490/1992 tentang Kerjasama SMK dengan
Dunia Usaha dan Industri (DUDI)

Kebijakan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dan Ketua Umum Kamar
Dagang Industri Nomor 0267 a/U/1994 dan tahun 1984/KU/X/1994 tanggal
17 Oktober 1994

Undang-Undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
Pembentukan Majelis Pendidikan Kejuruan Nasional (MKPN), Provinsi dan
Majelis Sekolah (Suryadi Kompas 19 Februari 2005)

Permendiknas RI no 19 tahun 2005 tentang standar Pendidikan Nasional

Permendiknas nomor 22 tahun 2006 tentang standarisasi Isi

Permendiknas nomor 23 tahun 2006 tentang Standar Kompetensi Lulusan

Permendiknas nomor 41 tahun 2007 tentang Standar Proses

Makalah :

Soemartono, Triyuni. Kartika, Dwi Indah., dan Tanjung, Syahril. 2012.
Implementasi Kebijakan Sekolah Mengengah Kejuruan di Kota Cirebon. Hasil
Penelitian Lemlit IPDN - Kemendagri

Suryadi (dalam Kompas,19-02-2005) yang dikutip dari wikipedia/internet
oleh penulis pada tanggal 18 Maret 2012 jam 20 malam.

Pardjono (2012 : 1) Peran Industri Dalam Pengembangan SMK. (Guru
Besar di Jurusan Pendidikan Teknik Mesin , Ketua Prodi PTK Pascasarjana
Fakultas Teknik UNY)

