

# Proses Kebijakan Pendidikan Gratis Pasca Pemilihan Kepala Daerah Langsung Di Kabupaten Banyuwangi

Nurudin

## **Abstract**

*This research aim to assess more intensive about process of education policy after direct election of regional (PILKADA) in Banyuwangi country embrace: process of education policy in formulation stages, implementation and evaluation. Based on characteristic of this research's objective, approach of this research use qualitative research. This research produce some findings: First, from side of process of education policy, in formulation policy stage, decision maker's orientation is to policy initiation which solving of public problem emphasize to interest of policy making actor who the reach of their hand is closer. So that causing fragmentation between executive and legislative. Second, capability of local government employee has not been effective yet, because there is weakness in human resource and organization structure of policy implementer that too narrow so communications between program implementers get distortion. Third, evaluation of policy and monitoring aren't*

Nurudin, M.Si adalah  
Peneliti Puslitbang  
Pendidikan Agama dan  
Keagamaan Badan Litbang  
dan Diklat Kementerian  
Agama RI

Gedung Bayt Al-Quran-  
Museum Istiqlal, Lt 3  
Komp. TMII Jakarta.  
Telp. 021-87797930

\*\*\*\*\*

Naskah diterima 1 Maret  
2010. Revisi pertama, 11  
April 2010, revisi kedua, 20  
April 2010 dan revisi  
terakhir 29 April 2010.

*undergone holistic way by executants council, it's possible that accurate of data become ineffective in program development and maximize control of undergoing program.*

**Keywords:** *process, policy, education.*

## **Abstrak**

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji lebih mendalam tentang proses kebijakan pendidikan gratis pasca pemilihan kepala daerah langsung (Pemilukada) di Kabupaten Banyuwangi meliputi: penyelenggaraan kebijakan pendidikan gratis Pemerintah Kabupaten Banyuwangi dalam tahapan formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan. Berdasarkan karakteristik tujuan penelitian yang ingin dicapai, maka pendekatan penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif. Penelitian ini menghasilkan beberapa temuan: *Pertama*, dilihat dari efektifitas kebijakan publik, maka pada tahapan formulasi kebijakan, pengambil keputusan berorientasi pada *policy initiation* dimana pemecahan masalah publik menekankan pada interest aktor pengambil kebijakan yang jangkauannya lebih pendek. Sehingga memunculkan fragmentasi antar lembaga eksekutif dan legislatif. *Kedua*, kemampuan aparatur Pemerintah kabupaten dalam hal ini dinas pendidikan sebagai pelaksana kebijakan, belum efektif karena lemahnya SDM dan struktur organisasi penyelenggara kebijakan yang sempit sehingga komunikasi antar pelaksana program terdistorsi. *Ketiga*, evaluasi kebijakan dan monitoring tidak dilakukan secara holistik oleh badan penyelenggara sehingga kebijakan yang dilakukan dievaluasi berdasarkan laporan *stakeholder* kebijakan. Sangat mungkin akurasi data menjadi tidak efektif dalam pengembangan program dan optimalisasi pengawasan program yang sedang berjalan.

**Kata Kunci:** proses, kebijakan, pendidikan

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Upaya Pemerintah meningkatkan derajat pendidikan dengan berbagai hal, termasuk peningkatan anggaran pendidikan 20 persen sebagai amanat *Undang-Undang Dasar. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, menegaskan

bahwa pelaksanaan pendidikan tidak lagi hanya menjadi tanggung jawab Pemerintah (pusat) tapi juga sudah menjadi tanggung jawab Pemerintah daerah. Dengan kata lain bahwa pelaksanaan pendidikan menjadi tanggung jawab Pemerintah daerah, baik dalam konteks pengelolaan maupun dalam konteks pengawasan pendidikan.

Salah satu hal yang terkandung dalam prinsip otonomi daerah adalah bahwa pembiayaan pendidikan merupakan tanggung jawab bersama antara Pemerintah (pusat dan daerah), masyarakat dan orang tua. Oleh karenanya, Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab yang sama dengan pemerintah pusat, masyarakat dan orang tua dalam mengalokasikan anggaran (pembiayaan) untuk penyelenggaraan pendidikan.

Pemerintah kabupaten/kota mengapresiasi kebijakan pendidikan dengan mengalokasikan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk kepentingan kependidikan secara beragam sesuai dengan kemampuan keuangan Pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah Kabupaten Banyuwangi mengeluarkan kebijakan melalui, *Instruksi Bupati Banyuwangi Nomor 1 Tahun 2005 tentang Penghentian Pungutan Dana Penyelenggaraan Pendidikan Kepada Orangtua/Wali Murid SD, SMP dan SMA/ SMK Negeri di Kabupaten Banyuwangi*. Penghentian segala bentuk pungutan dana penyelenggaraan pendidikan untuk SD, SMP dan SMK/SMA Negeri di Kabupaten Banyuwangi ini diberlakukan sejak tanggal 1 Nopember 2005. Dalam APBD 2006 Pemerintah Kabupaten Banyuwangi mengalokasikan 21,67% untuk pendidikan.

Kebijakan Pemerintah Kabupaten Banyuwangi dalam penyelenggaraannya menuai pro dan kontra, termasuk sikap penolakan sebagian masyarakat dengan melakukan aksi protes. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) membentuk Panitia Khusus Hak Angket yang menilai kebijakan pendidikan untuk SD, SMP dan SMA/SMK Negeri diskriminatif, kebijakan ini dianggap sebatas memenuhi kepentingan politik Pemerintah kabupaten untuk mendapatkan simpati masyarakat setelah pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung, sehingga DPRD mengusulkan pemberhentian bupati dan wakil bupati Banyuwangi.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan permasalahan penelitian ini adalah bagaimana proses perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan pendidikan gratis pasca pemilihan kepala daerah langsung di Kabupaten Banyuwangi?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian untuk mengetahui proses perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan pendidikan gratis pasca pemilihan kepala daerah langsung di Kabupaten Banyuwangi.

## **D. Tinjauan Pustaka**

Beberapa hasil kajian dan penelitian yang ada relevansinya dengan topik pendidikan, seperti penelitian yang dilakukan oleh Baedhowi tahun 2004 dalam disertasinya yang berjudul *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan Studi Kasus di Kabupaten Kendal dan Kota Surakarta*, menunjukkan bahwa: pertama, pelaksanaan otonomi daerah bidang pendidikan di Indonesia masih menghadapi masalah baik konseptual maupun faktual; kedua, proses pengambilan kebijakan berperspektif *policy initiation*, tidak ditentukan secara obyektif berdasarkan *need analysis* dalam pemecahan masalah publik, tetapi lebih ditentukan oleh *interest actor* penentu kebijakan daerah yang jangkauannya lebih pendek; ketiga, kemampuan aparatur Pemerintah kabupaten/kota dipandang dari konsep *translation ability* belum cukup efektif dalam pengelolaan pelayanan pendidikan di daerah; keempat, organisasi dan manajemen sebagai *support system* belum memberikan fasilitas terhadap berjalannya implementasi kebijakan pendidikan bagi masyarakat; kelima, penyediaan anggaran untuk implementasi kebijakan pendidikan dan jenis-jenis programnya bervariasi antar daerah; dan keenam, efektifitas implementasi kebijakan otonomi daerah semestinya lebih banyak melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan,

peningkatan kapa-sitas sumberdaya manusia, penataan struktur organisasi dan peningkatan anggaran pendidikan.<sup>1</sup>

Penelitian ini menarik, karena pada kajian dan penelitian sebelumnya banyak dikaji tentang implementasi kebijakan publik termasuk dalam bidang pendidikan, namun kajian yang meng-elaborasi proses tahapan-tahapan kebijakan publik (pendidikan) dihubungkan dengan proses pemilihan kepala daerah langsung masih terbatas. Proses kebijakan pendidikan pada Pemerintah kabupaten/kota banyak dipengaruhi oleh pola hubungan antara Pemerintah kabupaten/kota, DPRD, dan masyarakat. Kebijakan publik mengandung berbagai dimensi baik pada tahapan formu-lasi, implementasi maupun evaluasinya, sehingga efektifitas se-buah kebijakan berpotensi terjadi ketimpangan dari aspek peru-musan dan penyelenggaraannya.

### E. Kerangka Teori

Kebijakan publik menurut David Easton dalam "model sistem" adalah hasil dari suatu sistem politik. Konsep "sistem" itu sendiri menunjuk pada seperangkat lembaga dan kegiatan yang dapat diidentifikasi dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan-tuntutan (*demands*) menjadi keputusan yang otoritatif.<sup>2</sup>

Sedangkan kebijakan pendidikan pada dasarnya adalah suatu keputusan untuk mengatasi permasalahan pendidikan, untuk melakukan kegiatan pendidikan atau untuk mencapai tujuan pendidikan tertentu yang dilakukan oleh instansi yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pendidikan.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Baedhowi. 2004. *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan: Studi Kasus di Kabupaten Kendal dan Kota Surakarta*. Disertasi. Program Pascasarjana Ilmu Administrasi Program Studi Ilmu Adminis-trasi dan Kebijakan Publik FISIP UI Jakarta, h. 30

<sup>2</sup>David. Easton. 1965. *A Framework for Political Analysis*. New York: John Wiley and Sons Inc, h. 15

<sup>3</sup>H.A.R. Tilaar. 2006. *Standar Pendidikan Nasional; Suatu Tinjauan Kritis*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 31

Maka proses kebijakan pendidikan dalam penelitian ini, dapat dirumuskan sebagai tahapan-tahapan kebijakan pendidikan mulai perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan pendidikan gratis pasca PILKADA di Banyuwangi.

## **II. METODOLOGI**

Penelitian dilakukan pada bulan Mei sampai dengan Juli 2007 di kabupaten Banyuwangi. Berdasarkan karakteristik tujuan penelitian yang ingin dicapai, maka penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan penelitian kualitatif dipandang paling sesuai dengan tujuan penelitian ini guna mendapatkan informasi yang lebih lengkap, mendalam, dan dapat dipercaya.

Data yang dibutuhkan untuk mengungkap fenomena proses kebijakan pendidikan pasca pemilihan kepala daerah langsung di Kabupaten Banyuwangi ini menjadi dua varian yaitu, data primer yang digali dari sumber data yang diperoleh dari lapangan melalui wawancara, dan data sekunder diperoleh dari catatan-catatan tertulis yang memiliki relevansi dengan fokus masalah penelitian. Informan dalam penelitian ini antara lain: bupati, wakil bupati, ketua DPRD, wakil ketua DPRD, kepala Dinas Pendidikan, ketua Dewan Pendidikan, dan masyarakat.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui 3 (tiga) cara, yaitu: studi literatur, studi dokumen, dan wawancara mendalam. Sedangkan analisis data dalam penelitian ini menggunakan model sistem David Easton dengan mengkaji efektifitas proses kebijakan pada tahap formulasi, implementasi, dan evaluasi terkait pemilihan kepala daerah langsung. Adapun tahapan analisis yaitu, melalui proses reduksi data, penyajian data, serta kesimpulan dan verifikasi.

## **III. HASIL DAN PEMBAHASAN**

Kebijakan pendidikan yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Banyuwangi, merupakan sebuah langkah maju dalam rangka perbaikan mutu pendidikan pada tingkat lokal. Dalam berbagai tahapan kebijakan, sebuah kebijakan bisa dikatakan efektif atau seba-

liknya, diperlukan pendalaman dalam berbagai dimensi kebijakan yang dilakukan.

Sebagai sebuah proses yang berkelanjutan, Dunn memberikan lima tahapan baku dalam keseluruhan proses pembuatan dan pelaksanaan sebuah kebijakan publik. Proses ini dimulai dari kegiatan (1) mengidentifikasi dan menemukan masalah publik (policy issues), (2) memformulasikan berbagai alternatif kebijakan (policy formulation) yang rasional, (3) memutuskan kebijakan (policy adoption) yang akan dilaksanakan, (4) melaksanakan kebijakan (policy implementation) yang telah dipilih dan (5) mengukur dan menilai hasil kebijakan (policy assesment) yang telah dilaksanakan. Proses ini bukan hanya bersifat bertahap (sequential) tetapi juga bersifat siklus (cycle) yang akan selalu berulang untuk memperbaiki titik-titik kelemahan sebuah kebijakan. Dalam pembahasan penelitian ini difokuskan pada tahapan perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan.<sup>4</sup>

### A. Perumusan Kebijakan

Perumusan kebijakan menurut Easton tidak dapat dipertimbangkan secara memadai bila terpisah dari lingkungannya. Tuntutan-tuntutan menyangkut tindakan-tindakan kebijakan timbul dari dalam lingkungan dan ditransmisikan ke dalam sistem politik. Teori sistem menjelaskan bahwa suatu kebijakan politik merupakan hasil dari interaksi dari berbagai subsistem yang berada dalam sistem politik. Kebijakan politik dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap tuntutan-tuntutan yang timbul dari lingkungan.<sup>5</sup>

Kebijakan pendidikan di Kabupaten Banyuwangi tertuang dalam Instruksi Bupati Banyuwangi Nomor 1 tahun 2005, merupakan perwujudan dari janji-janji bupati dan wakil bupati dalam kampanye yang terpilih pada pemilihan kepala daerah langsung (Pemilukada) pada tahun 2005, namun memiliki dukungan mini-

---

<sup>4</sup>William N. Dunn. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey, Prentice-Hall International, Englewood Cliffs, h. 67

<sup>5</sup> Easton, *Op. Cit.* h. 85

mal dari partai politik yang memiliki kursi di DPRD. Kebijakan pendidikan mulanya merupakan rumusan prioritas isu dalam PILKADA selain program kesehatan dan peningkatan ekonomi masyarakat.

Dalam perumusan kebijakan pendidikan di Banyuwangi menurut wakil bupati Banyuwangi, kebijakan ini merupakan pengejawantahan dari visi misi pasangan calon Bupati ketika melakukan kampanye pada masyarakat. Dasar dari kebijakan ini merujuk pada Undang-Undang Sisdiknas, dimana terdapat pasal yang menyebutkan bahwa Pemerintah berkewajiban memberikan layanan pendidikan pada tingkat dasar tanpa memungut biaya. Kedua, merujuk pada Rencana Program Jangka Menengah Daerah (RPJMD), yang ruhnya adalah pada penyampaian visi misi calon bupati yang sekarang terpilih. Kebijakan ini berangkat dari keluhan-keluhan masyarakat yang mengasumsikan bahwa pendidikan mahal, sehingga yang mampu sekolah hanya masyarakat yang memiliki keuangan cukup. Maka Pemerintah Kabupaten Banyuwangi membuat suatu kebijakan dengan mengeluarkan Instruksi Bupati Nomor 1 tahun 2005 yang intinya adalah larangan pungutan pada sekolah-sekolah negeri di bawah Pemerintah daerah, bukan yang di bawah Departemen Agama, mulai dari SDN, SMPN, SMAN, dan SMKN.

Perumusan kebijakan pendidikan gratis di Banyuwangi merumuskan upaya mengurangi beban masyarakat dan menegakkan pelayanan kepada masyarakat dalam bentuk subsidi dan bantuan. Pendidikan dipilih sebagai program unggulan oleh pasangan bupati dan wakil bupati dalam rangka meraih simpati masyarakat pemilih yang pada akhirnya menjadi tuntutan yang harus direalisasikan. Kebijakan ini merujuk pada amanat konstitusi yang mengamanatkan 20% untuk dialokasikan pada pendidikan.

Pengertian bantuan pendidikan dalam kebijakan ini, sebagaimana yang ditetapkan dalam *Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan* disebutkan bahwa pembiayaan pendidikan meliputi: biaya investasi, operasional dan biaya personal. Bantuan pendidikan yang dimaksud dalam hal ini adalah bantuan biaya yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten



Banyuwangi kepada SD/SDLB Negeri dan SMP/SMPLB Negeri sebagai dana pendamping dana bantuan operasional sekolah dalam rangka penyelenggaraan pendidikan, untuk SMA/SMK Negeri untuk penyelenggaraan pendidikan di sekolah tersebut.

Landasan kebijakan pendidikan gratis di Banyuwangi adalah, pertama, kebijakan pembangunan pendidikan dalam kurun waktu 2004-2009 meliputi: peningkatan akses rakyat terhadap pendidikan yang berkualitas melalui peningkatan pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun dan pemberian akses yang lebih besar kepada kelompok masyarakat yang selama ini kurang dapat menjangkau layanan pendidikan. Instruksi Bupati Nomor 1 tahun 2005, tanggal 1 Nopember tahun 2005, ditindak lanjuti dengan Edaran Kepala Dinas Pendidikan tanggal 28 Nopember 2005, Nomor: 421/3525/ 429.102/2005 tentang biaya pendidikan.

### 1. Aktor-Aktor dalam Perumusan Kebijakan

Dalam membahas pemeran atau aktor-aktor dalam proses perumusan kebijakan lahirnya kebijakan pendidikan di Banyuwangi, inisiatif kebijakan dilakukan oleh eksekutif yaitu bupati dalam rangka mewujudkan janji-janji politiknya. Pembahasan kebijakan pendidikan dilakukan sepihak oleh eksekutif dengan pertimbangan lembaga legislatif belum bisa diajak membicarakan kebijakan sebagai eksekutif pemilihan kepala daerah langsung tahun 2005.

Pembahasan mengenai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan dapat dilihat dalam tulisan Anderson,<sup>6</sup> bahwa aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembuatan kebijakan dapat dibagi ke dalam dua kelompok, yakni para aktor resmi dan aktor tidak resmi. Yang termasuk ke dalam pemeran resmi adalah agen-agen Pemerintah (birokrasi), bupati (eksekutif), legislatif, dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok

---

<sup>6</sup>James E. Anderson. 1979. *Public Policy Making*. New York: Holt Rinehart and Winston, h. 83

pemeran serta tidak resmi meliputi; kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu.

Badan-badan administrasi pada kasus ini berpotensi membuat atau melanggar undang-undang atau kebijakan yang ditetapkan sebelumnya. Misalnya, pada kebijakan pendidikan gratis di Banyuwangi rumusan kebijakan tanpa melibatkan legislatif maupun lembaga lainnya sehingga badan administratif hanya sebagai pelaksana program yaitu Dinas Pendidikan.

*a. Peran Bupati*

Pada kasus pembuatan kebijakan pendidikan ini, bupati memerankan sebagai aktor yang memberikan inisiatif pembuatan perundang-undangan dan menggunakan lembaga struktur di bawahnya untuk mempersiapkan dan menindaklanjuti kebijakannya. Selain keterlibatan secara langsung yang dilakukan oleh bupati dalam merumuskan kebijakan publik, bupati juga membentuk kelompok atau komisi penasihat yaitu, praktisi kebijakan yang telah melaksanakan kebijakan serupa di daerah lain dalam hal ini tim Pemerintah Kabupaten Jembrana Bali. Sehingga peran aktor diluar lembaga formal menjadi dominan dan merupakan bagian yang penting dalam prakarsa dan pengembangan usul-usul kebijakan dalam melahirkan dan merumuskan kebijakan-kebijakan yang dipandang strategis. Kondisi politik memang sangat berpengaruh terhadap proses perumusan kebijakan sehingga dalam kasus ini bupati berperan aktif melakukan kebijakan guna mendapatkan dukungan dari publik.

*b. Sikap Lembaga Legislatif (DPRD)*

Lahirnya Instruksi Bupati Nomor I Tahun 2005 menimbulkan instabilitas politik di Banyuwangi. Legislatif sebagai mitra kerja bupati merasa ditinggalkan dalam perannya merumuskan kebijakan, sehingga muncul reaksi keras dengan melibatkan masyarakat dan unsur politik lainnya. DPRD sebagai mitra kerja bupati beranggapan bahwa kebijakan pendidikan gratis adalah upaya politik bupati mendapatkan dukungan masyarakat semata, kebijakan tersebut dalam pandangan ketua DPRD Banyuwangi adalah euforia yang terjadi di seluruh level Pemerintahan termasuk

Pemerintah Banyuwangi. Kebijakan ini berpotensi memecah belah masyarakat karena hanya sekolah negeri yang mendapatkan bantuan, sedangkan madrasah dan sekolah swasta diperlakukan berbeda.

Berdasarkan hasil rapat DPRD Banyuwangi dengan Forum Ulama Banyuwangi Bersatu tanggal 4 Mei 2006 yang membahas berbagai kebijakan Bupati Banyuwangi, dalam melaksanakan Pemerintahan dan pembangunan dirumuskan bahwa kebijakan bupati selalu menimbulkan masalah dan gejolak di masyarakat. DPRD dan perwakilan masyarakat memberikan sikap mosi tidak percaya terhadap kepemimpinan bupati, hal ini merupakan eksek dari pola relasi yang tidak kondusif antara eksekutif dan legislatif. DPRD mendorong bupati mundur dari jabatannya hal ini adalah klimaks fragmentasi antara eksekutif dan legislatif akibat tidak berjalannya komunikasi dalam perumusan kebijakan pendidikan gratis di Banyuwangi.

DPRD bersama-sama dengan pihak eksekutif (bupati dan pembantu-pembantunya), memegang peran yang cukup krusial di dalam perumusan kebijakan. Setiap undang-undang menyangkut persoalan-persoalan publik harus mendapatkan per-setujuan dari lembaga legislatif. Berdasarkan usulan yang dikemukakan oleh kalangan eksekutif. Selain itu, keterlibatan lembaga legislatif dalam perumusan kebijakan juga dapat dilihat dari mekanisme dengar pendapat, penyelidikan-penyelidikan dan kontak-kontak yang mereka lakukan dengan pejabat-pejabat administrasi, kelompok-kelompok kepentingan dan lain sebagainya.

Anderson meringkas nilai-nilai yang dapat membantu dalam mengarahkan perilaku para pembuat keputusan yaitu, nilai-nilai politik pembuat keputusan *decision maker* dalam menilai alternatif-alternatif kebijakan berdasarkan pada kepentingan partai politiknya beserta kelompoknya. Keputusan yang dibuat didasarkan pada keuntungan politik dengan dipandang sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan partai atau tujuan-tujuan kelompok kepentingan. Pada perumusan kebijakan pendidikan di Banyuwangi

wangi, senyatanya bupati menggunakan pertimbangan politik dalam merumuskan kebijakan pendidikan.<sup>7</sup>

Aktor dan faktor-faktor bukan Pemerintah, seperti misalnya kelompok-kelompok penekan maupun kelompok-kelompok kepentingan atau tim kampanye berperan dalam merumuskan kebijakan strategis seperti kebijakan pendidikan gratis di Kabupaten Banyuwangi. Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan kemudian menjadi ciri khusus dari kebijakan publik. Ini disebabkan oleh kenyataan bahwa kebijakan itu diformulasikan oleh apa yang dikatakan oleh Easton sebagai penguasa dalam suatu sistem politik, yaitu para anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, administrator, penasihat, dan semacamnya. Menurut Easton, mereka ini merupakan orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam suatu sistem politik, diakui oleh sebagian terbesar anggota sistem politik, mempunyai tanggung jawab untuk masalah-masalah ini, dan mengambil tindakan-tindakan yang diterima secara ringkas dalam waktu yang panjang oleh sebagian terbesar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan<sup>8</sup>.

Kebijakan Pemerintah Kabupaten Banyuwangi di bidang pendidikan gratis dapat digunakan untuk menjelaskan konsep ini. Dengan mudah kita dapat mengukur hasil-hasil kebijakan pendidikan gratis, jumlah siswa yang mendapat penghilangan pungutan biaya pendidikan. Pertanyaan-pertanyaan seperti: apakah dampak atau akibat dari tindakan-tindakan ini? Apakah bantuan dana pendidikan meningkatkan mutu pendidikan sehingga pada gilirannya memperbaiki kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat? Pertanyaan-pertanyaan seperti ini pada dasarnya mengarahkan perhatian kita kepada dampak dari kebijakan pendidikan gratis tersebut. Perumusan kebijakan pendidikan ini menjadi tidak efektif karena menimbulkan fragmentasi antar lembaga pembuat kebijakan. DPRD Banyuwangi bersikap keras dengan melakukan interpelasi yang menuntut perubahan instruksi bupati menjadi Peraturan Daerah (PERDA), bahkan akibat dari kebijakan pen-

---

<sup>7</sup> *Ibid*,

<sup>8</sup> Easton, *Op.cit*, h. 98

didikan gratis ini, DPRD menuntut bupati mundur dari jabatannya karena dianggap telah meresahkan masyarakat dan tidak melaksanakan pembahasan kebijakan bersama DPRD.

## B. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan (policy implementation) menurut Dunn pada dasarnya merupakan kegiatan praktis, yang dibedakan dari formulasi kebijakan, yang pada dasarnya bersifat teoritis.<sup>9</sup> Implementasi kebijakan berarti pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai tercapainya hasil kebijakan itu sendiri.

Dalam berbagai sistem politik/kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan Pemerintah. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan Pemerintah yang membawa dampak pada masyarakat. Namun, dalam praktik badan-badan Pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari undang-undang yang terlalu makro dan mendua, sehingga memaksa mereka untuk membuat *diskresi*, untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan. Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor, misalnya, kebijakan pendidikan ini dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Banyuwangi. Dinas Pendidikan mengalami permasalahan dalam memfokuskan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dari Pemerintah Pusat dan bantuan pemda yang disebut BOS tahap dua dari Pemerintah Kabupaten Banyuwangi secara bersamaan.

Implementasi kebijakan pendidikan gratis di Kabupaten Banyuwangi pada unit-unit di sekolah dilakukan melalui Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Sekolah (RAPBS), sebagai gambaran umum tentang seluruh program dan sumber dana yang diperoleh dan akan dilaksanakan oleh sekolah pada tahun anggaran tersebut. Baik sumber dana yang berasal dari APBD maupun APBN.

---

<sup>9</sup> Dunn., *Op. Cit.*, h. 105

## 1. Tujuan Kebijakan

Tujuan kebijakan ini dalam rangka membantu pembiayaan operasional di sekolah di luar bantuan pendidikan dari Pemerintah pusat. Keberhasilan tujuan pendidikan mensyaratkan pemahaman *implementor* terhadap tujuan-tujuan kebijakan. Adanya Petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis program merupakan panduan teknis capaian program ini.

## 2. Karakteristik Struktur Badan Pelaksana Kebijakan

Seperti ungkapan Kepala Dinas Pendidikan Banyuwangi terdapat kelemahan sumber daya manusia dalam melaksanakan kebijakan pendidikan gratis. Keterbatasan sumber daya manusia mempengaruhi pencapaian kebijakan ini menyangkut luasnya jangkauan kebijakan sehingga tidak mampu dijangkau oleh tenaga dinas pendidikan. Dinas Pendidikan Banyuwangi mempunyai sumber ekonomi yang terbatas sehingga tidak bisa menggandeng tenaga lain diluar struktur organisasi untuk membantu pelaksanaan kebijakan ini, sehingga faktor keuangan juga mempengaruhi kinerja Dinas Pendidikan. Dinas Pendidikan Banyuwangi mempunyai struktur organisasi yang sempit, hal ini juga mempengaruhi keleluasaan dalam menyelenggarakan program pendidikan gratis sesuai dengan sasaran dan waktu program yang ditetapkan.

Dinas Pendidikan Banyuwangi sebagai pelaksana program dituntut melakukan kerja efektif dengan banyaknya program Pemerintah terhadap pendidikan. Kebijakan pendidikan gratis di Banyuwangi serta merta menambah beban pelaksana program ini. Skala prioritas yang dilakukan Dinas Pendidikan untuk menyelesaikan program kebijakan pusat dan daerah menimbulkan masalah ketidak tepatan waktu penyelesaian pelaksanaan program ini.

## 3. Fragmentasi dan Konflik Penyelenggaraan Kebijakan

Secara internal fragmentasi di dalam struktur Dinas Pendidikan sebagai penyelenggara program dapat diminimalisir, akan tetapi fragmentasi dengan *stakeholder* kebijakan terjadi akibat

sosialisasi program yang tidak merata ke seluruh sekolah penerima program kebijakan pendidikan gratis ini.

### C. Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan menurut Anderson, dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi perumusan masalah-masalah kebijakan, implementasi, maupun dampak kebijakan.<sup>10</sup>

Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi dilakukan bila suatu kebijakan sudah berjalan cukup waktu. Memang tidak ada batasan waktu yang pasti kapan sebuah kebijakan harus dievaluasi, semakin strategis suatu kebijakan diperlukan tenggang waktu yang lebih panjang untuk melakukan evaluasi. Sebaliknya, semakin teknis sifat dari suatu kebijakan atau program, maka evaluasi dapat dilakukan dalam kurun waktu yang relatif lebih cepat semenjak diterapkannya kebijakan tersebut. Pada program kebijakan pendidikan gratis yang lebih bersifat teknis, evaluasi dilakukan pada tahun kedua dan tahun ketiga. Pada tahun kedua evaluasi kebijakan yang dilakukan Dinas Pendidikan sebagai implementor, kebijakan ini dirasakan bermanfaat bagi sekolah dan masyarakat. Seperti dikatakan orang tua SDN, SMPN dan SMAN bahwa kebijakan ini sangat membantu mereka mengurangi beban biaya pendidikan anak-anaknya.

Pada program kebijakan pendidikan gratis yang bersifat teknis, penyerapan bantuan pendidikan mencapai sasaran secara keseluruhan (100%), sehingga secara prosedural tujuan kebijakan ini tercapai (efektif). Secara substansial capaian kebijakan ini

---

<sup>10</sup> Anderson., *Op. cit.*

menurut evaluator program (DPRD, LSM, BAWASDA dan Dinas Pendidikan), belum maksimal akibat kurangnya sosialisasi Dinas Pendidikan, pimpinan sekolah-sekolah, dan orang tua siswa akibat keterbatasan personel Dinas Pendidikan.

### 1. Dampak Kebijakan

Pada sisi yang lain, dampak dari suatu kebijakan mempunyai beberapa dimensi dan semuanya harus diperhitungkan dalam membicarakan evaluasi. Dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat. Dengan demikian, mereka atau individu-individu yang diharapkan untuk dipengaruhi oleh kebijakan harus dibatasi, pada kebijakan pendidikan gratis di Banyuwangi apakah penerima kebijakan termasuk kelompok miskin, anak-anak sekolah. Selain itu, dampak yang diharapkan dari adanya kebijakan harus ditentukan. Misalnya, jika program itu adalah program sekolah gratis, maka pertanyaan yang akan diajukan adalah apakah tujuan program tersebut untuk meningkatkan pendapatan kelompok masyarakat miskin, meningkatkan kesempatan-kesempatan mereka untuk memperoleh pendidikan untuk mengubah tingkah laku dan perilaku mereka? Bila tujuan-tujuan program yang diharapkan merupakan kombinasi dari semua itu, maka analisis akan menjadi semakin rumit karena prioritas-prioritas harus dikaitkan dengan bermacam-macam dampak yang diinginkan.

Kebijakan pendidikan gratis di Banyuwangi ini, menurut Kepala Dinas Pendidikan mempunyai dampak positif bagi masyarakat dengan meningkatnya jumlah siswa pada tahun pelajaran 2006/2007. Kebijakan ini juga mendapat tanggapan positif *stakeholder* pendidikan seperti masyarakat, LSM, pengamat pendidikan dan DPRD. Sehingga kebijakan ini dilanjutkan dan bahkan ditambah proporsinya pada sekolah-sekolah swasta dan madrasah di seluruh Banyuwangi. APBD 2007 anggaran untuk pendidikan ditingkatkan menjadi 23% (sumber: Sekretariat DPRD Banyuwangi).

Kebijakan pendidikan gratis ini juga berdampak negatif dalam beberapa hal, pertama, tokoh-tokoh masyarakat menganggap kebijakan tersebut diskriminatif hanya diperuntukkan sekolah-sekolah negeri, sedangkan lembaga swasta dan madrasah tidak



mendapatkan bantuan. Kedua, kebijakan ini memunculkan disharmonisasi hubungan lembaga eksekutif dan legislatif sehingga capaian kebijakan tidak optimal karena tidak mendapatkan dukungan DPRD. Ketiga, kebijakan pendidikan yang dirumuskan mendadak berakibat pada lambatnya koordinasi penyelenggara (implementor), sehingga tahapan implementasi lambat dan berimplikasi pada keterbatasan capaian program yang terbatas hanya pada capaian prosedural/formal.

#### IV. PENUTUP

##### A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan dan analisis, proses kebijakan pendidikan gratis pasca pemilihan kepala daerah langsung di Kabupaten Banyuwangi belum efektif, hal ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

Perumusan kebijakan pendidikan berorientasi pada *policy initiation* yang menekankan pada *interest aktor* pengambil kebijakan yang jangkauannya lebih pendek. Sehingga memunculkan fragmentasi antar lembaga eksekutif dan legislatif.

Implementasi kebijakan pendidikan belum efektif karena lemahnya SDM dan pelaksana kebijakan mengalami masalah koordinasi akibat pengambilan kebijakan dilakukan mendadak dengan persiapan yang terbatas.

Evaluasi kebijakan tidak dilakukan secara holistik oleh pelaksana kebijakan, terlihat dalam minimnya data dan pengawasan. Kebijakan ini terfokus pada capaian formal (prosedural), menegakan tujuan substansial.

##### B. Saran

Proses kebijakan pendidikan harus berorientasi pada efektifitas pencapaian tujuan kebijakan. Perumusan kebijakan dilakukan dengan perencanaan memadai dan meminimalisir munculnya fragmentasi antar lembaga (eksekutif, legislatif, dan masyarakat). Harus dilakukan peningkatan kualitas SDM penyelenggara kebijakan dan melakukan koordinasi terpadu antar badan pelak-

sana program. Kebijakan pendidikan harus diarahkan pada capaian formal maupun substansial.

Penelitian lebih lanjut dapat dilakukan oleh peneliti yang memfokuskan pada kebijakan pendidikan. Penelitian lanjutan diarahkan pada aspek pengelolaan program-program kebijakan pendidikan.

#### *Ucapan Terima Kasih*

Penulis mengucapkan terimakasih kepada Prof. Dr. Erman Aminullah yang telah memberikan bimbingan penulisan serta masukan dan saran di dalam penulisan karya tulis ini.

### **Sumber Bacaan**

- Baedhowi. (2004): *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan Studi Kasus di Kabupaten Kendal dan Kota Surakarta*. Disertasi. Program Pascasarjana Ilmu Administrasi, Program Studi Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik, Departemen Ilmu Administrasi, FISIP Universitas Indonesia.
- Easton, David (1965): *A Framework for Political Analysis*. New York, John Wiley and Sons Inc.
- Tilaar, H.A.R. (2006): *Standar Pendidikan Nasional; Suatu Tinjauan Kritis*. Jakarta, Rineka Cipta.
- Dunn, William N (1994): *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey, Prentice-Hall International, Englewood Cliffs.
- Anderson, James E (1979): *Public Policy Making*. New York, Holt Rinehart and Winston.