

BAB IV

GAMBARAN UMUM KEBIJAKAN PENDIDIKAN GRATIS

4.1 Gambaran Umum Kebijakan Pendidikan Gratis Nasional

Dari beberapa dasar hukum yang ada, yang berlaku secara nasional, mengenai kebijakan pendidikan gratis adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 47 tahun 2008 tentang Wajib Belajar dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan. Kedua PP tersebut merupakan tindak lanjut dari Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Peraturan yang ditetapkan pada tanggal 04 Juli 2008 ini mengatur penyelenggaraan wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun beserta dengan pembiayaannya.

Terkait pendidikan gratis, peraturan yang perlu dicermati dari Peraturan Pemerintah ini adalah pada PP Nomor 47 tahun 2008 dalam BAB VI tentang Penjaminan Wajib Belajar pasal 9. Selengkapnya pasal 9 menyatakan sebagai berikut.

Pasal 9

- (1) Pemerintah dan Pemerintah daerah menjamin terselenggaranya program wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa menungut biaya.
- (2) Warga Negara Indonesia yang berusia 6 (enam) tahun dapat mengikuti program wajib belajar apabila daya tampung satuan pendidikan masih memungkinkan.
- (3) Warga Negara Indonesia yang berusia di atas 15 (lima belas) tahun dan belum lulus pendidikan dasar dapat menyelesaikan pendidikannya sampai lulus atas biaya Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.
- (4) Warga Negara Indonesia usia wajib belajar yang orangtua/walinya tidak mampu membiayai pendidikan, Pemerintah dan/atau pemerintah daerah wajib memberikan bantuan biaya pendidikan sesuai peraturan perundang-undang.

Pada intinya, peraturan di atas menyatakan bahwa Negara (melalui pemerintah) mempunyai kebijakan untuk membebaskan biaya pendidikan yang bertujuan untuk mensukseskan program wajib belajar sembilan tahun yang bermutu agar semua anak usia wajib belajar dapat memperoleh akses belajar. Akses pendidikan tidak boleh memandang latar belakang sosial, ekonomi, budaya, dan semua latar belakang lainnya. Semua anak usia 6 sampai dengan 15 tahun harus dapat memperoleh pendidikan dasar yang bermutu.

Kemudian pada Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, pendanaan pendidikan menjadi tanggungjawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Menurut PP ini, biaya pendidikan dapat dibagi menjadi 3 jenis, yaitu biaya Satuan Pendidikan, Biaya Penyelenggaraan dan/atau Pengelolaan Pendidikan, serta Biaya Pribadi Peserta Didik.

1. Biaya Satuan Pendidikan adalah biaya penyelenggaraan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan yang meliputi:
 - a. Biaya investasi adalah biaya penyediaan sarana dan prasarana, pengembangan sumber daya manusia, dan modal kerja tetap.
 - b. Biaya operasional, terdiri dari biaya personalia dan biaya nonpersonalia. Biaya personalia terdiri dari gaji pendidik dan tenaga pendidikan serta tunjangan-tunjangan yang melekat pada gaji. Biaya nonpersonalia adalah biaya untuk bahan atau peralatan pendidikan habis pakai, dan biaya tak langsung berupa daya, air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana dan prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak, asuransi, dll.
 - c. Bantuan biaya pendidikan yaitu dana pendidikan yang diberikan kepada peserta didik yang orangtua atau walinya tidak mampu membiayai pendidikannya.
 - d. Beasiswa adalah bantuan dana pendidikan yang diberikan kepada peserta didik yang berprestasi.
2. Biaya Penyelenggaraan dan/atau Pengelolaan Pendidikan adalah biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan oleh pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, atau penyelenggara/satuan pendidikan yang didirikan masyarakat.

3. Biaya Pribadi Peserta Didik adalah biaya personal yang meliputi biaya pendidikan yang harus dikeluarkan oleh peserta didik untuk bisa mengikuti proses pembelajaran secara teratur dan berkelanjutan.

Tidak kalah penting untuk dicermati pada PP Nomor 48 tahun 2008 tersebut adalah dalam bagian kelima tentang Bantuan Biaya Pendidikan dan Beasiswa, khususnya di pasal 30. Selengkapnya pasal 30 menyatakan sebagai berikut.

Pasal 30

- (1) Satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah sesuai kewenangannya, wajib meneriam bantuan biaya nonpersonalia dari pemerintah dan/atau pemerintah daerah.
- (2) Dalam hal terdapat penolakan terhadap bantuan biaya nonpersonalia sebagaimana dimaksud pada ayat (1), satuan pendidikan dilarang memungut biaya tersebut dari peserta didik, orangtua atau wali peserta didik.
- (3) Satuan pendidikan yang memungut biaya nonpersonalia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Setelah PP No.47 dan PP No.48 tahun 2008 berlaku mulai bulan Januari tahun 2009, pemerintah melalui Departemen Pendidikan Nasional, mengeluarkan Surat Edaran No. 23/MPN/KU/2009 perihal Kebijakan Pendidikan Gratis Bagi Pendidikan Dasar yang ditujukan kepada para Gubernur dan para Bupati/Walikota seluruh Indonesia. Dalam surat edaran itu, disampaikan hal-hal penting sebagai berikut:

- (1) Kebijakan pendidikan gratis bagi pendidikan dasar merupakan amanah dari UUD 1945, UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, PP No.38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintahan, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, PP No.47 Tahun 2008

tentang Wajib Belajar, PP No.48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan dan UU No.41 tahun 2008 tentang APBN Tahun 2009.

- (2) Secara umum, mekanisme pelaksanaan kebijakan pendidikan gratis telah diatur dalam Buku Panduan BOS untuk Pendidikan Gratis Dalam Rangka Wajar 9 Tahun yang Bermutu Tahun 2009.
- (3) Hal-hal yang belum diatur dalam Buku Panduan BOS dan aturan yang lebih rinci, agar diatur dalam Perda/Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota yang disesuaikan dengan kondisi daerah sepanjang tidak bertentangan dengan Buku Panduan BOS, termasuk penggunaan dana BOP (Bantuan Operasional Pendidikan) yang bersumber dari APBD.
- (4) Secara khusus diminta dengan hormat agar diterbitkan Perda/Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota terkait dengan kebijakan pendidikan gratis dan mekanisme sumbangan sukarela dari masyarakat mampu dalam pembiayaan pendidikan, paling lambat akhir Maret 2009.

Kebijakan pendidikan gratis pada jenjang pendidikan dasar (SD/MI dan SMP/MTs) telah menjadi kebijakan berskala nasional. Artinya di semua daerah, termasuk Kabupaten Tangerang, penerapan terhadap pendidikan gratis hal wajib (secara hukum) untuk dilaksanakan. Menurut Abidin (2004, hal.146), terdapat dua faktor yang menentukan keberhasilan suatu kebijakan. Kedua hal tersebut adalah pertama, kualitas kebijakan dilihat dari substansi kebijakan yang dirumuskannya; kedua, adanya kecukupan dukungan terhadap strategi kebijakan yang dirumuskan.

Sebagai langkah awal memahami kebijakan pendidikan gratis yang diimplementasikan oleh Kabupaten Tangerang, maka harus dipahami isi dari peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan di atas. Karena sebagai sebuah negara hukum, semua kebijakan pemerintah (atas nama negara) selalu diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan (hukum tertulis).

4.2 Kebijakan Pendidikan Gratis di Kabupaten Tangerang

4.2.1 Profil Pendidikan Gratis di Kabupaten Tangerang

Kualitas sumber daya manusia sangatlah bergantung dari pembangunan di bidang pendidikan. Indikator atau ukuran yang bisa digunakan untuk melihat tingkat kemajuan pendidikan disuatu daerah antara lain adalah dengan melihat prosentase melek huruf, rata-rata lama sekolah dan pendidikan tertinggi yang ditamatkan. Sementara itu indeks pendidikan Kabupaten Tangerang pada tahun 2003 mencapai 81,6 yang terdiri dari angka melek huruf 93,7% dan rata-rata lama sekolah mencapai 7,45 tahun. Indeks ini pun pada tahun 2006 mengalami kenaikan menjadi 82,9 yang terdiri dari angka melek huruf 94,7% dan rata-rata lama sekolah mencapai 8,9 tahun (www.bps.co.id). Angka ini hampir mencapai target pemerintah yang dicanangkan dalam program wajib belajar 9 tahun.

Pembangunan pendidikan, terutama upaya untuk meningkatkan angka partisipasi dan kelulusan pendidikan di Kabupaten Tangerang sempat diramalkan akan mengalami hambatan yang cukup berarti. Hal ini mengingat terjadinya penurunan daya beli masyarakat akibat kenaikan harga BBM dan kenaikan inflasi, baik secara nasional maupun regional, serta meningkatnya angka pengangguran akibat tutup atau tidak berproduksinya beberapa pabrik industri yang hingga awal Agustus 2007 mencapai 74 pabrik. Namun ternyata, kecemasan itu tidak terjadi. Hal ini dapat dibuktikan dengan jumlah partisipasi anak bersekolah pada jenjang pendidikan dasar sampai dengan sekolah menengah atas terus meningkat dari tiga tahun terakhir. Versi yang dimiliki Dinas Pendidikan Kabupaten Tangerang menunjukkan data sebagai berikut.

Tabel 4.1: Keadaan Murid

No.	Satuan Pendidikan	Tahun 2006			Tahun 2007			Tahun 2008		
		Negeri	Swasta	Jumlah	Negeri	Swasta	Jumlah	Negeri	Swasta	Jumlah
1	TK	94	26,213	26,307	102	30,129	30,231	103	55,178	55,281
2	RA	0	9,614	9,614	0	11,911	11,911	0	12,066	12,066
3	SD	358,745	52,896	411,641	364,474	54,537	419,011	369,121	55,241	424,362
4	MI	3,636	57,457	61,093	3,981	58,041	62,022	4,029	58,396	62,425
5	SMP	46,789	62,731	109,52	47,806	64,861	112,667	48,113	65,705	113,818
6	MTs	5,136	49,533	54,669	5,536	50,755	56,291	5,608	51,315	56,923
7	SMA	20,227	22,644	42,871	21,473	23,471	44,944	21,652	23,762	45,414
8	MA	3,013	9,63	12,643	3,124	9,783	12,907	3,165	9,897	13,062
9	SMK	1,427	29,57	30,997	2,247	29,144	31,391	2,276	29,424	31,7
	JUMLAH	439,067	320,288	759,355	448,743	332,632	781,375	454,067	360,984	815,051

Sumber: Data Pendidikan 2008, Dinas Pendidikan Kabupaten Tangerang

Berdasarkan tabel di atas, walaupun jumlah siswa yang berpartisipasi sekolah dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan pada tiap jenjangnya, namun bila melihat kepentingan masyarakat dan pemerintah dalam menghadapi persaingan (antar daerah dan global), maka pemerintah daerah masih harus bekerja keras untuk dapat meningkatkan kualitas pendidikan masyarakat. Upaya itu tidak hanya memperbesar kesempatan masyarakat (khususnya dari masyarakat miskin) dapat memperoleh pendidikan ke jenjang pendidikan lebih tinggi, tapi juga dapat meningkatkan akses masyarakat untuk bisa menamatkan pendidikan minimal pada jenjang Sekolah Menengah Pertama (SMP) atau yang sederajat. Artinya program wajib belajar 9 tahun khususnya pada jenjang pendidikan Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Kabupaten Tangerang masih perlu terus dilanjutkan dan dikembangkan.

Selain sumber daya manusianya, hal yang perlu mendapat perhatian dalam bidang pendidikan adalah menyangkut ketersediaan sarana dan prasarana pendidikannya. Jumlah sekolah di Kabupaten Tangerang selama tahun 2006-2008 tampak dalam tabel berikut.

Tabel 4.2: Keadaan Lembaga Pendidikan

No.	Satuan Pendidikan	Tahun 2006			Tahun 2007			Tahun 2008		
		Negeri	Swasta	Jumlah	Negeri	Swasta	Jumlah	Negeri	Swasta	Jumlah
1	TK	1	378	379	1	588	589	1	619	620
2	RA	0	234	234	0	234	234	0	315	315
3	SD	958	147	1105	962	185	1147	965	210	1175
4	MI	9	333	342	9	333	342	9	327	336
5	SMP	63	198	261	63	216	279	71	223	294
6	MTs	6	196	202	6	196	202	6	204	210
7	SMA	34	77	111	34	77	111	41	77	118
8	MA	5	55	60	6	55	61	6	62	68
9	SMK	5	64	69	5	64	69	7	64	71
	JUMLAH	1081	1682	2763	1086	1948	3034	1106	2097	3207

Sumber: Data Pendidikan 2008, Dinas Pendidikan Kabupaten Tangerang

Untuk itu Kabupaten Tangerang cukup *responsive* dalam mendukung program pemerintah pusat terkait dengan kebijakan pendidikan gratis pada jenjang pendidikan dasar (SD/MI dan SMP/MTs). Melalui pendidikan gratis pemerintah berupaya untuk mengurangi angka putus sekolah (*drop-out*) khususnya siswa jenjang pendidikan dasar, meningkatkan mutu pendidikan dasar, dan mempercepat penuntasan program wajib belajar 9 tahun yang bermutu.

4.2.2 Kebijakan Pendidikan Gratis di Kabupaten Tangerang

Salah satu peraturan yang menjadi acuan dasar dalam implementasi kebijakan pendidikan gratis di Kabupaten Tangerang, Provinsi Banten, adalah Surat Keputusan (SK) Bupati Tangerang Nomor 420/Kep.411-Huk/2009 tentang Pemberian Bantuan Operasional Daerah dalam Rangka Penyelenggaraan Sekolah Gratis pada Jenjang SD/MI, SMP/MTs Negeri Kabupaten Tangerang Tahun Anggaran 2009. SK ini memutuskan pemberian Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA) dalam rangka penyelenggaraan sekolah gratis pada jenjang SD/MI dan SMP/MTs negeri tahun anggaran 2009 dan segala biaya akibat dikeluarkannya keputusan tersebut dibebankan pada perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Tangerang tahun anggaran 2009 dengan kode rekening 1.01.1.01.01.16.63 (Penyediaan Bantuan Operasional Sekolah Jenjang SD/MI dan SMP/MTs). Setelah Surat Keputusan ini berlaku, Dinas Pendidikan Kabupaten Tangerang menerbitkan panduan BOSDA sebagai panduan sekolah dalam mengelola dana BOSDA.

Secara umum, aturan main dalam BOSDA tidak jauh berbeda dengan BOS pusat karena panduan BOSDA tersebut sebagian besar mengadopsi panduan yang berlaku pada BOS pusat. Hal ini dapat dilihat dari syarat dan mekanisme penyaluran dananya sebagai berikut.

1. Syarat penyaluran bantuan:

- a. Kepala sekolah membuka rekening bank atas nama sekolah bukan nama pribadi.
- b. Kepala sekolah mengirimkan photocopy rekening bank kepada Tim Pelaksana Tingkat Kabupaten.
- c. Kepala sekolah mengirimkan Surat Perjanjian Pemberian Bantuan yang sudah ditandatangani oleh Kepala sekolah dan ketua komite sekolah di atas materai Rp 6.000,-
- d. Kepala sekolah mengirimkan rencana penggunaan dana BOP pada tiap awal triwulan kepada Tim Manajemen Tingkat Kabupaten.

2. Mekanisme penyaluran bantuan

- a. Penyaluran bantuan dilakukan secara bertahap, pada setiap awal Triwulan pencairan anggaran, kecuali awal tahun anggaran.
- b. Penyaluran bantuan dilaksanakan oleh Tim Pelaksana Tingkat Kabupaten kepada sekolah penerima melalui transfer langsung ke rekening masing-masing sekolah.
- c. Penyaluran bantuan dilakukan kepada sekolah penerima yang sudah melengkapi syarat-syarat yang telah ditentukan.
- d. Penyaluran bantuan triwulan 2 dan selanjutnya dilakukan apabila sekolah penerima bantuan sudah dapat menunjukkan bukti-bukti penggunaan sebelumnya secara lengkap dan syah sesuai ketentuan pengelolaan keuangan daerah yang berlaku (Panduan BOSDA Kabupaten Tangerang, 2009).

Kemudian, organisasi pelaksana BOSDA dalam rangka mewujudkan pendidikan gratis meliputi:

1. Tim Manajemen Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA) dalam rangka penyelenggaraan sekolah gratis tingkat Kabupaten

Tangerang, ditetapkan dengan Keputusan Kepala Dinas Kabupaten Tangerang, terdiri atas:

- a. Pembina : Bupati Kab. Tangerang
 - b. Pengarah :
 1. Sekda Kab. Tangerang
 2. ASDA IV Kab. Tangerang
 3. Kepala Bapeda Kab. Tangerang
 - c. Penanggung Jawab : Kepala Dinas Pendidikan Kab. Tangerang
 - d. Tim Pelaksana :
 1. Satu orang manajer
 2. Sekurang-kurangnya satu orang wakil manajer
 3. Satu orang pejabat penanggungjawab teknis kegiatan selaku bendahara
 4. Seorang sekretaris
 5. Sekurang-kurangnya satu orang petugas pendataan untuk masing-masing jenjang
 6. Sekurang-kurangnya tiga orang petugas monitoring dan evaluasi
 7. Sekurang-kurangnya tiga orang petugas penyelesaian masalah.
2. Tim Manajemen Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA) dalam rangka penyelenggaraan sekolah gratis tingkat Kabupaten Tangerang, ditetapkan dengan Keputusan Kepala Dinas Kabupaten Tangerang, terdiri atas:
- a. Kepala sekolah selaku Penanggung Jawab
 - b. Seorang bendahara selaku pemegang kas
 - c. Sekurang-kurangnya tiga orang anggota, yang terdiri atas:
 - 1) Satu orang unsur komite sekolah
 - 2) Satu orang unsur guru
 - 3) Satu orang unsur orangtua di luar komite sekolah
 (Panduan BOSDA Kabupaten Tangerang, 2009).

Masing-masing tim yaitu Tim Manajemen BOSDA Dinas Pendidikan Kabupaten Tangerang dan Tim Manajemen BOSDA tingkat sekolah memiliki tugas dan tanggung jawab. Adapun tugas dan tanggung jawab masing-masing tim sebagai berikut.

1. Tingkat Kabupaten

- a. Mengusulkan alokasi dana untuk setiap sekolah
- b. Melakukan pendataan sekolah penerima bantuan
- c. Melakukan sosialisasi dan pelatihan kepada sekolah penerima bantuan
- d. Menetapkan alokasi dana setiap sekolah yang dituangkan dalam Surat Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Tangerang
- e. Menyalurkan dana melalui rekening sekolah penerima bantuan
- f. Melakukan monitoring dan evaluasi
- g. Melayani pengaduan masyarakat
- h. Melakukan kerjasama dan koordinasi dengan lembaga penyalur bantuan (Bank/ Kantor POS)

2. Tingkat Satuan Pendidikan

- a. Melakukan verifikasi jumlah dana yang diterima dengan data siswa yang ada. Bila jumlah dana yang diterimalebih dari yang semestinya, maka harus segera mengembalikan kelebihan dana tersebut ke rekening Tim Manajemen Kabupaten
- b. Mengelola dana bantuan secara bertanggungjawab dan transparan
- c. Mengumumkan daftar komponen yang boleh dan tidak boleh dibiayai oleh dana bantuan serta penggunaan dana bantuan tersebut di sekolah menurut komponen dan besar dananya di papan pengumuman sekolah.
- d. Mengumumkan besar dana yang diterima dan dikelola oleh sekolah yang ditanda tangani oleh kepala sekolah, bendahara dan komite sekolah

- e. Membuat laporan pengeluaran dana bantuan dan barang-barang yang dibeli oleh sekolah yang ditanda tangani oleh kepala sekolah, bendahara dan komite sekolah
- f. Mengumumkan laporan bulanan pengeluaran dana bantuan dan barang-barang yang dibeli sekolah tersebut di atas di papan pengumuman setiap tiga bulan
- g. Bertanggungjawab terhadap penyimpangan penggunaan dana bantuan di sekolah
- h. Memberikan layanan dan penanganan pengaduan masyarakat
- i. Melaporkan penggunaan dana bantuan secara berkala yaitu tiap 3 bulan (Panduan BOSDA Kabupaten Tangerang, 2009).

Namun dari sisi alokasi dan pengelolaan dana BOSDA berbeda dengan BOS pusat. Untuk alokasi BOSDA sebagai berikut.

Alokasi Bantuan

1. Alokasi bantuan untuk periode Juli-Desember 2009 sebagai berikut:
 - a. SD/MI Negeri sebesar Rp 15.000/siswa/bulan
 - b. SMP/MTs Negeri sebesar Rp 25.000/siswa/bulan
2. Alokasi bantuan selanjutnya akan disesuaikan dengan kemampuan APBD Kabupaten Tangerang, namun sekurang-kurangnya sama dengan alokasi tersebut di atas pada butir 1 (Panduan BOSDA Kabupaten Tangerang, 2009).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Seksi (Kasi) SMP Dinas Pendidikan Kabupaten Tangerang, penghitungan alokasi dana bantuan BOSDA didasarkan pada komitmen *sharring* pendanaan untuk pendidikan secara nasional antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Proporsi dari *sharring* pendanaan untuk pendidikan tersebut adalah minimal 50% dari pemerintah pusat, 30% dari pemerintah provinsi, dan 20% dari pemerintah kabupaten kota.

Pemerintah Kabupaten Tangerang cukup komit dalam penyelenggaraan dana pendidikan, khususnya untuk keterlaksanaan pendidikan gratis pada jenjang

pendidikan dasar. Menurut Kasi SMP, berdasarkan hasil workshop bersama dengan tim manajemen BOS pusat, sementara ini yang menjadi sandaran untuk standar kebutuhan minimal sekolah adalah perhitungan yang bersumber dari media Kompas bukan dari pengkajian kebutuhan riil sekolah. Media ini mengatakan bahwa kebutuhan biaya pendidikan persiswa pertahun untuk jenjang SD minimal Rp 750 ribu/siswa/tahun dan untuk jenjang SMP minimal Rp 1.5 juta/siswa/tahun. Dengan besaran seperti itu Depdiknas memberikan alokasi BOS untuk siswa 50%nya. Sehingga jatuh hitungan, khusus di daerah kabupaten, untuk SD 50% dari Rp 750 ribu adalah Rp 397 ribu/siswa/tahun dan untuk SMP 50%nya dari 1.5juta itu adalah Rp 570 ribu/ siswa/ tahun. Sehingga, dengan “menyandarkan” pada komitmen pendanaan pendidikan secara nasional tadi, maka untuk dana BOSDA jenjang pendidikan SD dan SMP sudah memenuhi ketentuan 20%.

Sementara itu, terkait dengan pengelolaan dana BOSDA, yang perlu dicermati adalah sebagai berikut.

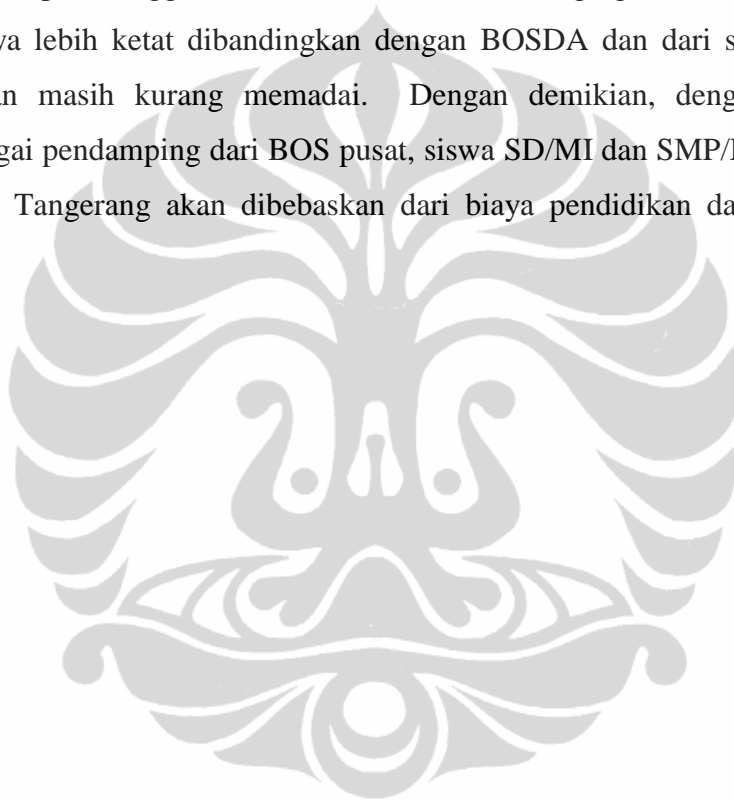
Penggunaan Bantuan

Dana bantuan digunakan untuk mendukung kegiatan-kegiatan pengembangan kurikulum, pelaksanaan proses pembelajaran dan evaluasi, peningkatan kesejahteraan dan kapasitas tenaga pendidik dan kependidikan, penyediaan prasarana dan sarana pendidikan, penyelenggaraan kegiatan pembinaan kesiswaan dan kegiatan lain yang terkait dengan manajemen sekolah (Panduan BOSDA, 2009).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Seksi SMP Dinas Pendidikan Kabupaten Tangerang, peraturan dalam panduan penggunaan dana BOSDA lebih fleksibel dibandingkan dengan penggunaan dana BOS pemerintah pusat dimana dana BOS pusat peruntukkannya hanya terbatas pada 13 item, yaitu pembiayaan seluruh kegiatan dalam rangka penerimaan siswa baru, pembelian buku referensi untuk koleksi di perpustakaan, pembelian buku teks pelajaran untuk dikoleksi di perpustakaan, pembiayaan kegiatan pembelajaran, pembiayaan

ulangan, ujian sekolah dan laporan hasil belajar, pembelian bahan-bahan habis pakai, pembiayaan langganan daya dan jasa, pembiayaan perawatan sekolah, pembayaran honorarium guru dan tenaga kependidikan honorer, pengembangan profesi guru, pemberian bantuan biaya transportasi siswa miskin, pembiayaan pengelolaan dana BOS, dan pembelian computer desktop untuk kegiatan belajar siswa (Buku Panduan BOS, 2009, hal.27-28).

Menurut kasi SMP, apa yang tidak bisa dibelanjakan dari dana BOS pusat, maka sekolah dapat menggunakan BOSDA. Hal ini mengingat dana BOS pusat penggunaannya lebih ketat dibandingkan dengan BOSDA dan dari segi jumlah juga dirasakan masih kurang memadai. Dengan demikian, dengan adanya BOSDA sebagai pendamping dari BOS pusat, siswa SD/MI dan SMP/MTs negeri di Kabupaten Tangerang akan dibebaskan dari biaya pendidikan dan berbagai pungutan.



BAB V

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN GRATIS

5.1 Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis pada Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Kabupaten Tangerang

5.1.1 Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis pada SMP Rintisan

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kasi SMP Dinas Pendidikan Kabupaten Tangerang, ada 10 SMP dari 294 SMP yang masuk kategori sebagai sekolah rintisan. Dari 10 sekolah terdapat 3 sekolah negeri dan 7 sekolah swasta. Indikator rintisan menurut pihak dinas adalah sekolah-sekolah yang belum mempunyai gedung atau masih menumpang dengan sekolah lain dalam melaksanakan proses belajar mengajar.

Pada sekolah rintisan, implementasi pendidikan gratis adalah dengan membebaskan siswa dari segala bentuk pungutan biaya operasional. Dana untuk pendidikan gratis bersumber dari BOS dan BOSDA. Meski ada BOS dan BOSDA implementasi pendidikan gratis masih dirasakan sulit bagi sekolah rintisan. Berdasarkan hasil wawancara dengan warga sekolah (kepala sekolah, guru, komite sekolah, dan orangtua siswa), dana bantuan yang diberikan oleh pemerintah masih dirasakan kurang. Hal ini dikarenakan untuk sekolah dengan kategori rintisan, sebagian besar tenaga guru belum diangkat sebagai pegawai negeri. Seperti yang terjadi di SMPN 3 Teluk Naga, dimana dari 34 orang guru yang ada hanya 2 (dua) orang guru yang sudah berstatus pegawai negeri, selebihnya adalah guru honorer. Sehingga dana BOS yang diterima sekolah hampir terserap habis untuk menggaji guru.

Dengan dana yang tidak memadai menimbulkan banyak kendala yang dirasakan pihak sekolah dalam memberikan layanan pendidikan kepada siswa. Kendala tersebut antara lain sekolah tidak dapat berpartisipasi dalam kegiatan lomba-lomba baik lomba yang bersifat akademik maupun non akademik. Menurut kepala sekolah untuk ikut serta dalam kegiatan lomba, sekolah harus menyediakan dana paling sedikit Rp 500.000,0- sampai dengan Rp 1.000.000,- dimana dana

tersebut digunakan untuk transport guru pendamping dan siswa. Sedangkan setiap lomba ada beberapa tahapan yang harus diikuti sebelum sampai tahapan final.

Selain kegiatan lomba, program pendidikan gratis cukup berpengaruh terhadap pelaksanaan proses belajar mengajar terutama untuk mata pelajaran yang memerlukan bahan dan peralatan praktek dengan biaya cukup besar. Kendala lainnya adalah sekolah sulit mengumpulkan orangtua siswa untuk membicarakan keberlanjutan program sekolah. Hal ini dikarenakan pihak sekolah khawatir akan berdampak pada tuduhan akan melakukan pungutan kepada orangtua siswa. Kekhawatiran ini didasari oleh gencarnya pihak wartawan dan LSM dalam menyoroti penerapan kebijakan pendidikan gratis di sekolah.

Akhirnya upaya yang dilakukan oleh pihak sekolah dalam mengatasi masalah minimnya dana adalah dengan memanfaatkan beasiswa Bantuan Siswa Miskin (BSM) yang diterima sekolah sebesar Rp 265 ribu/siswa/semester. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kasi SMP dinas pendidikan Kabupaten Tangerang, beasiswa BSM berasal dari anggaran APBD provinsi yang tujuannya adalah untuk membantu biaya personal bagi siswa miskin seperti untuk keperluan transport dan alat tulis. Jika dilihat dari tujuan beasiswa BSM, langkah yang sudah diambil pihak sekolah untuk menanggulangi minimnya dana pendidikan gratis dengan memanfaatkan beasiswa tadi jelas sudah melanggar aturan. Tetapi ketika dikonfirmasi dengan pihak sekolah, menurut pihak sekolah hal ini sudah disepakati oleh siswa yang menerima bantuan beasiswa karena sebelum dana tersebut digunakan pihak sekolah sudah memanggil siswa tersebut terlebih dahulu dan mereka tidak berkeberatan.

5.1.2 Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis pada SMP Potensial

Tidak berbeda jauh dengan sekolah rintisan, pada sekolah dengan kategori potensial juga telah menerapkan kebijakan pendidikan gratis melalui pembebasan biaya operasional sekolah. Berdasarkan hasil wawancara dengan kepala sekolah, kebijakan pendidikan gratis cukup berpengaruh pada program sekolah. Hal ini dikarenakan dana yang diberikan oleh pemerintah pusat dan daerah hanya bisa mencukupi 50% dari dana yang dibutuhkan sekolah. Akhirnya, banyak program

sekolah yang terpaksa di kurangi karena terbatasnya dana tadi. Salah satu contohnya adalah pada kegiatan ekstrakurikuler.

Disamping itu, kebijakan pendidikan gratis yang tidak diikuti dengan alkosai dana yang memadai telah menyebabkan kondisi sarana dan prasarana sekolah tidak dapat terpenuhi dengan baik. Contohnya ketika sekolah mendapatkan bantuan dana pembangunan ruang kelas baru dari block grant imbal swadaya. Program ini tidak bisa berjalan karena tidak adanya partisipasi masyarakat dalam ikut membantu pendanaan. Akhirnya pembangunan ruang kelas terhenti karena dana dari imbal swadaya tidak bisa mencukupi.

Sementara itu, sesuai dengan PP No.48 tentang Pendanaan Pendidikan bahwa sekolah boleh menarik sumbangan untuk dana pendidikan sepanjang jumlah dan waktunya tidak ditentukan. Namun, kenyataan di lapangan pola seperti ini tidak dapat berjalan dengan efektif karena kata sumbangan tadi menyebabkan orangtua siswa memberikan bantuan dana yang sangat minim. Menurut komite sekolah, kata sumbangan diartikan oleh orangtua seperti berinfak atau sedekah sehingga sumbangan yang diberikan oleh mereka rata-rata tidak lebih dari Rp 6.000,- sampai dengan Rp 10.000,- . Hal ini tentu sangat jauh dari cukup untuk membantu pemenuhan kebutuhan operasional sekolah yang cukup tinggi.

Kebijakan pendidikan gratis juga berpengaruh pada kreativitas guru dan siswa. Banyak usulan program atau kegiatan dari guru dan siswa yang tidak bisa diwujudkan karena keterbatasan dana. Menurut hasil wawancara dengan guru, dengan bantuan BOS lama (tahun 2008) sekolah masih bisa mengambil pungutan ke siswa melalui uang komite sekolah sehingga masukan atau ide pengembangan sekolah dapat terakomodir dari dana komite.

5.1.3 Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis pada SMP Standar Nasional

Bagi sekolah standar nasional, sumber pendanaan sekolah berasal dari 3 (tiga) sumber, yaitu block grant dana Sekolah Standar Nasional (SSN), BOS, dan BOSDA. Meskipun sekolah memiliki tiga sumber pendanaan bukan berarti sekolah standar nasional tidak dihadapi hambatan dalam menerapkan kebijakan

pendidikan gratis. Hal ini dikarenakan dana bantuan SSN peruntukannya adalah hanya untuk delapan standar nasional yang antara lain standar isi, proses, kompetensi lulusan, sarana prasarana, pembiayaan, dll. Menurut kepala sekolah, dana SSN bukan untuk mendukung program pendidikan gratis akan tetapi untuk meningkatkan layanan mutu sekolah.

Kendala yang muncul dari implementasi kebijakan pendidikan gratis di sekolah standar nasional adalah terbatasnya ruang gerak sekolah dalam menyediakan pelayanan pendidikan yang bermutu. Sebagai contoh ketika dana BOS terlambat (keterlambatan ini juga dirasakan dampaknya bukan hanya di sekolah standar nasional tapi juga di sekolah lain), pihak sekolah tidak dapat mencarikan dana talangannya. Hal ini menyebabkan kebutuhan operasional sekolah terhambat, seperti untuk pembayaran listrik, air, internet, gaji guru honorer, dll.

Dampak yang lebih jauh dari terlambatnya dana BOS terkait dengan pemberian gaji guru adalah pada tingkat disiplin guru, khususnya guru honorer. Dalam satu hari ada jam kosong karena guru tidak hadir. Kepala sekolah tidak bisa bertindak apa-apa karena sebagian besar dari guru yang tidak masuk dikarenakan tidak memiliki uang untuk transportasi. Hal ini dikarenakan gaji mereka yang berasal dari dana BOS belum diterima. Apabila kondisi seperti ini terus dibiarkan maka akan berdampak pada penurunan prestasi belajar siswa.

5.1.4 Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis pada Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Kabupaten Tangerang

Di tinjau dari sisi prosedural, implementasi kebijakan pendidikan gratis di SMP Kabupaten Tangerang dapat dikatakan cukup berhasil. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya lagi sekolah yang memungut biaya pendidikan kepada siswa, meskipun pada hakikatnya kebutuhan riil sekolah masih lebih besar dari dana yang diberikan pemerintah pusat dan daerah sebagai kompensasi dilarangnya sekolah melakukan pungutan. Keberhasilan lainnya adalah kebijakan pendidikan gratis berdampak pada meningkatnya partisipasi anak bersekolah dan menurunnya angka drop out.

Namun jika dilihat dari sisi substansial, implementasi pendidikan gratis masih jauh menjangkau mutu pendidikan. Hal ini dikarenakan warga sekolah umumnya menyatakan pendidikan gratis berdampak negatif terhadap aspek pembelajaran dan manajemen di sekolah, seperti pembiayaan, pemenuhan sarana dan prasarana yang memadai, proses belajar mengajar, profesionalisme guru, kegiatan ekstrakurikuler dan prestasi siswa, dan partisipasi orangtua dalam program sekolah.

5.2 Analisis Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis pada Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Kabupaten Tangerang

Di bagian awal penelitian ini, khususnya dalam Bab II, telah dijelaskan bidang/unsur yang harus diperhatikan atau dikaji dalam implementasi kebijakan publik menurut George C. Edwards III. Bidang/unsur tersebut diklasifikasikan menjadi empat, yaitu *communication*, *resources*, *dispositions*, serta *bureaucratic structure* (Edwards III, 1980).

Empat klasifikasi tersebut akan dipergunakan untuk menganalisa implementasi kebijakan pendidikan pada Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Kabupaten Tangerang. Dua hal yang ingin diwujudkan dalam analisa ini adalah: (i) mengetahui apakah implementasi kebijakan yang dilakukan pemerintah Kabupaten Tangerang memiliki kesesuaian dengan konsep yang dikemukakan Edwards III; (ii) berusaha membangun kritik bagi konsep Edwards III demi mencapai implementasi kebijakan publik yang lebih baik.

5.1 Communication

Di sini akan dilihat apakah dari sisi komunikasi, implementasi kebijakan pendidikan gratis telah efektif. Kebijakan pendidikan gratis dibuat oleh pemerintah. Pelaksana kebijakan adalah Dinas pendidikan di tingkat Kabupaten/Kota dan sekolah.

Konsep komunikasi pada umumnya hanya menganalisa apakah pesan yang dikirimkan komunikator dapat diterima dan dipahami dengan baik oleh komunikan. Jika pesan yang dikirimkan dapat diterima secara lengkap, maka komunikasi disebut efektif. Perkembangan ilmu komunikasi saat ini menyatakan

bahwa komunikasi disebut efektif manakala pesan yang disampaikan komunikator bukan saja bisa diterima pembaca dengan jelas, melainkan juga mempengaruhi dan dilaksanakan komunikasi (Simon, 2001).

Pesan yang ingin disampaikan terkait dengan kebijakan pendidikan gratis antara lain adalah menggratiskan seluruh siswa SD negeri dan SMP negeri terhadap biaya operasional sekolah, kecuali pada Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI) dan Sekolah Bertaraf Internasional (SBI) sebagaimana tertuang dalam PP No.47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar dan membolehkan menerima dana sumbangan sepanjang waktu dan jumlahnya tidak ditentukan sebagaimana telah diamanatkan dalam PP No.48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan. Sampaikan pesan ini ke sekolah yang dituju?

Pesan pendidikan gratis secara umum sudah diimplementasikan pada Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Kabupaten Tangerang di awal tahun 2009 dengan tidak lagi memungut biaya pendidikan kepada siswa, meskipun pada hakikatnya kebutuhan riil sekolah masih lebih besar dari dana yang diberikan pemerintah pusat melalui dana BOS dan pemerintah daerah melalui dana BOSDA sebagai kompensasi dilarangnya sekolah melakukan pungutan. Namun demikian, konsep pendidikan gratis masih dirasakan membingungkan pihak sekolah dan orangtua siswa. Berdasarkan hasil wawancara dengan warga sekolah (kepala sekolah, guru, komite sekolah, dan orangtua siswa) ada beberapa pertanyaan masih belum dapat dijawab secara pasti, seperti apakah biaya pendidikan gratis itu hanya untuk memenuhi standar biaya minimal atau termasuk untuk peningkatan mutu pendidikan yang lebih optimal dan apakah dengan konsep ini memang orangtua siswa atau masyarakat sama sekali tidak boleh memberikan bantuan kepada sekolah?

Ketidakjelasan konsep pendidikan gratis ini, menyebabkan setiap sekolah mengimplementasikan pendidikan gratis dengan model yang berbeda-beda. Ada sebagian sekolah yang tetap menggalang iuran untuk kegiatan keagamaan seperti Israj Mi'raj.

Dari sisi *transmission* 'penyampaian', pesan mengenai kebijakan disampaikan kepada dua pihak. Pihak pertama adalah aparat pelaksana kebijakan yaitu Dinas Pendidikan Kabupaten Tangerang dan pihak kedua adalah sekolah

yang akan dikenai kebijakan. Pada kebijakan pendidikan gratis, pola penyampaian pesan ini dilakukan secara berjenjang. Dimulai dengan sosialisasi pada di tingkat nasional yang melibatkan tim manajemen BOS dari provinsi. Tim manajemen BOS provinsi mentransmisikan kembali pesan yang mereka terima ke tim manajemen BOS di tingkat kabupaten/kota, dan kemudian dari kabupaten/kota ke sekolah-sekolah sasaran kebijakan yaitu sekolah dan madrasah baik negeri maupun swasta. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kasi SMP Dinas Pendidikan Kabupaten Tangerang, peserta yang dilibatkan dalam kegiatan sosialisasi pada tingkat kabupaten adalah seluruh kepala sekolah dan bendahara sekolah penerima dana BOS. Materi sosialisasi lebih menekankan pada pengelolaan dana BOS bukan tentang pendidikan gratis.

Sementara itu untuk program BOSDA dari pemerintah Kabupaten Tangerang, pemerintah kabupaten melalui Dinas Pendidikan Kabupaten Tangerang telah melakukan sosialisasi secara terbatas melalui Musyawarah Kerja Kepala Sekolah (MKKS) dari SD dan SMP negeri. Semua sekolah negeri tersebut diundang melalui gugus. Untuk SD ada 156 gugus sedangkan SMP ada 10 gugus. Materi sosialisasi yang disampaikan menyangkut masalah pengelolaan dana BOSDA sebagai dana pendamping BOS guna mewujudkan pendidikan gratis. Tidak dilibatkannya sekolah swasta karena BOSDA hanya diberikan kepada sekolah dan madrasah negeri. Hal ini juga terkait dengan terbatasnya Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Tangerang yang untuk tahun 2009 hanya mengalokasikan 12% untuk belanja langsung.

Apakah pesan pendidikan gratis yang diterima pihak sekolah dilaksanakan dengan sepenuh hati? Ternyata umumnya kepala sekolah menyatakan tidak. Jika kegagalan pesan tersebut diasumsikan sebagai ketidakjelasan informasi kebijakan, penting artinya untuk menelaahnya dari sudut pandang Edwards III. Dia mengemukakan *lack of clarity* 'ketidakjelasan' informasi kebijakan disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain *complexity of policymaking* 'kompleksitas pembuatan kebijakan publik'; *public opposition* 'penolakan masyarakat'; *competing goals and the need for consensus* 'tidak tercapainya kesepakatan mengenai tujuan kebijakan'; *unfamiliarity of new programs* 'sifat kebaruan

program kebijakan'; *avoiding accountability* 'kebijakan yang tidak akuntabel'; dan lain sebagainya (Edwards III, 1980, hal.26).

Apakah terdapat suatu kondisi *complexity of policymaking* dalam pembuatan kebijakan pendidikan gratis? Ternyata ada. Menerapkan kebijakan pendidikan gratis ternyata tidak sekedar memikirkan untuk tujuan daya tampung pendidikan. Namun harus pula mempertimbangkan mutu layanan pendidikan baik mutu proses (terutama proses belajar mengajar) maupun mutu produk (prestasi siswa baik akademik maupun non akademik). Pendidikan gratis di negeri ini secara yuridis merupakan kewajiban karena tuntutan undang-undang dan pemerintah harus menyediakan segala hal yang diperlukan ,

Dalam pandangan Priyono (2008), penyelenggaraan pendidikan gratis adalah penyelenggaraan pendidikan tanpa mengikutsertakan masyarakat (orangtua) dalam pembiayaan, khususnya untuk keperluan operasional sekolah. Dalam pengertian seperti itu, konsekuensi pendidikan gratis sangat bergantung pada perhitungan tentang biaya satuan (*unit cost*) di sekolah. Biaya satuan memberikan gambaran berapa sebenarnya rata-rata biaya yang diperlukan oleh sekolah untuk melayani satu orang murid

Standar biaya pendidikan yang dialokasikan pemerintah melalui dana BOS berlaku sama. Yang membedakan hanya jenjang SD atau SMP dan wilayah kabupaten atau Kota. SD/MI di Kota Rp 400.000,- /siswa/tahun, di Kabupaten Rp 397.000,-/siswa/tahun, SMP/MTs di Kota 575.000,-/siswa/tahun dan di Kabupaten Rp 570.000,-/siswa/tahun. Sedangkan kebutuhan tiap daerah dan kota jelas berbeda. Kebutuhan biaya pendidikan di Papua tentu akan berbeda dengan Jakarta. Disamping itu, berdasarkan pengkajian kebutuhan sekolah yang dilakukan oleh Balitbang Depag dan Depdiknas tahun 2002 untuk penyelenggaraan pendidikan jenjang SD diperlukan dana Rp 1.2 juta/siswa/tahun dan SMP Rp 2.4 juta/siswa/tahun. Jelas ini angka yang sangat jauh dari dana bantuan yang diberikan oleh pemerintah. Untuk itu perlu adanya *sharing* pendanaan antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Kabupaten Tangerang telah merespon *sharing* pendanaan ini dengan mengalokasikan dana sebesar Rp 31 M, namun sayang dari pihak provinsi tidak ikut memberikan *sharing* dana.

Faktor lain yang menyebabkan ketidakjelasan informasi adalah adanya *public opposition* 'penolakan masyarakat'. Masyarakat dalam konteks ini dibagi dua, yaitu masyarakat yang menjadi obyek kebijakan karena secara langsung terkena dampak pelaksanaan kebijakan; dan masyarakat yang tidak secara langsung terkena dampak pelaksanaan kebijakan. Masyarakat yang terkena dampak langsung adalah pihak sekolah.

Masyarakat pada umumnya tidak menolak kebijakan pendidikan gratis. Masyarakat bahkan sangat mendukung kebijakan ini karena dapat memberikan kesempatan yang sama untuk mendapatkan pendidikan. Namun bagi sekolah kebijakan ini mendapat penolakan. Istilah pendidikan gratis yang tercantum di dalam renstra Depdiknas 2005-2009 diartikan sebagai bebas biaya bertahap. Dalam upaya mewujudkan pendidikan gratis, pemerintah telah meluncurkan program pendanaan masal pendidikan dengan memberikan Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Namun, berdasarkan hasil wawancara dengan kepala sekolah, dana BOS sebagai instrumen penyelenggara pendidikan gratis tersebut dirasakan masih jauh untuk dapat menutupi biaya minimal operasional pendidikan.

Faktor ketiga yang menjadi penyebab ketidakjelasan informasi adalah adanya kondisi *competing goals and the need for consensus* 'tidak tercapainya kesepakatan mengenai tujuan kebijakan'. Pemahaman kebijakan pendidikan gratis belum sinkron.

Konsep pendidikan gratis di Indonesia belum jelas. Secara umum kepala sekolah dan orangtua murid menyatakan bingung melaksanakan pendidikan gratis. Menurut pihak sekolah ada beberapa pertanyaan masih belum dapat dijawab secara pasti, seperti: apakah biaya pendidikan gratis itu hanya untuk memenuhi standar biaya minimal atau termasuk untuk peningkatan mutu pendidikan yang lebih optimal.

Konsep pendidikan gratis tidak pernah dirumuskan secara jelas, sehingga pengertian gratis diterjemahkan oleh pihak sekolah secara berbeda-beda. Hal ini dikarenakan komponen-komponen yang digratiskan pun belum didaftar secara visibel.

Faktor keempat adalah *unfamiliarity of new programs* 'sifat kebaruan program kebijakan'. Di tataran pelaksana kebijakan, kebijakan ini merupakan

kegiatan baru, dengan demikian masih ada kebingungan dalam menerjemahkan dan melaksanakan kebijakan bersangkutan.

Pendidikan gratis baru digulirkan awal tahun 2009. Payung hukum kebijakan pendidikan gratis itu sendiri baru pada tahap Undang-undang Sisdiknas No.20 tahun 2003, Peraturan Pemerintah (PP) No.47 tahun 2008 tentang Wajib Belajar, Peraturan Pemerintah (PP) No.48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, dan Surat Edaran Menteri No. 23/MPN/KU/2009 perihal Kebijakan Pendidikan Gratis Bagi Pendidikan Dasar. Belum ada Peraturan Pemerintah (PP) lebih lanjut yang mengatur pengertian tentang "pemerintah wajib membiayai" dan "tanpa memungut biaya" sebagaimana tertuang dalam amanat undang-undang.

Faktor penyebab ketidakjelasan informasi lainnya adalah *avoiding accountability* 'kebijakan yang tidak akuntabel'. Suatu kebijakan akan sulit untuk dilaksanakan jika kebijakan bersangkutan tidak akuntabel. Akuntabel disini dimaknai sebagai tidak adanya parameter/standar capaian hasil. Parameter/standar capaian hasil ditandai dengan adanya juklak atau indikator keberhasilan pelaksanaan program. Dalam implementasinya, tidak dijumpai adanya juklak tersebut.

Kegagalan komunikasi disini terjadi pada arah pembuatan pesan yang berisi kebijakan pendidikan gratis. Untuk menganalisa kegagalan pesan ini dipinjam teori tindakan komunikatif (*the Theory of Communicative Action*) yang dikemukakan Jurgen Habermas yang dikutip dari Tesis (Wibowo, 2008: 123). Menurut Habermas, tindakan manusia dapat dikelompokkan menjadi dua jenis. Tindakan yang pertama adalah tindakan yang rasional bertujuan; yang terdiri dari tindakan strategis dan tindakan instrumental. Sedangkan jenis tindakan yang kedua adalah tindakan komunikatif.

Wattimena mengatakan "tindakan instrumental adalah tindakan yang bertujuan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dalam konteks relasi dengan dunia fisik." Lebih lanjut dikatakannya bahwa "tujuan dari tindakan ini adalah efisiensi dengan menggunakan aturan-aturan yang teknis" (Wattimena, 2007, hal.102).

Mengenai tindakan strategis, Wattimena menerangkan sebagai "... tindakan yang bertujuan untuk mempengaruhi orang lain demi mencapai beberapa tujuan

yang bersifat partikular”. Tindakan strategis menggunakan parameter berupa efisiensi. Sementara instrumen pencapaiannya menggunakan teori pilihan rasional (Wattimena, 2007, hal.102).

Kedua jenis tindakan rasional tersebut pada dasarnya ingin mempengaruhi orang lain. Sementara tindakan komunikatif bukan berada pada ranah mempengaruhi orang lain, melainkan ingin mencapai konsensus atau persetujuan atau saling kesepahaman antara dua aktor atau dua pihak tentang suatu hal.

”Dengan demikian, jika kedua tindakan lainnya, yakni tindakan instrumental dan tindakan strategis, berorientasi pada pencapaian tujuan partikular tertentu dalam arti seluas-luasnya, dalam tindakan komunikatif semua bentuk tujuan dari aktor berada dalam posisi subordinat dan yang utama adalah pencapaian pengertian bersama tentang situasi aktor melalui proses penafsiran dan kerjasama (Wattimena, 2007, hal.132).

Persinggungan antara teori tindakan komunikatif dengan pembuatan kebijakan pendidikan gratis berada di aras penggalan aspirasi sekolah sebagai obyek yang akan diatur oleh kebijakan. Selama ini pembuatan kebijakan pendidikan gratis tidak langsung mendengar keinginan-keinginan masyarakat khususnya pihak sekolah dan dinas pendidikan. Pembuatan kebijakan didasarkan semata-mata pada apa yang diinginkan negara; dan bukan pada apa yang diinginkan sekolah.

Kalaupun negara mengklaim bahwa pembuatan kebijakan telah memperhatikan kebutuhan masyarakat; tetap bisa dipertanyakan seberapa kuat klaim tersebut? Seberapa jauh negara c.q pemerintah bisa disebut menyuarakan kepentingan sekolah-masyarakat jika pembuatan kebijakan tidak dilakukan dengan langsung, *vis to vis*, mendengarkan suara pihak sekolah?

Selanjutnya untuk melihat apakah secara umum komunikasi telah dijalankan dengan baik, perlu dilihat komunikasi yang terjadi antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Kebijakan dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2008 tentang Wajib Belajar; sementara pembuatan kebijakan adalah Departemen Pendidikan Nasional; dan pelaksana kebijakan adalah dinas pendidikan Kabupaten Tangerang dan sekolah.

Berdasarkan keterangan narasumber, Konsep pendidikan gratis di Indonesia belum jelas. Sehingga secara umum kepala sekolah dan orangtua murid menyatakan kebingungan mereka dalam mengimplementasikan pendidikan gratis. Menurut pihak sekolah ada beberapa pertanyaan yang masih belum dapat dijawab secara pasti, seperti: apakah biaya pendidikan gratis itu hanya untuk memenuhi standar biaya minimal atau termasuk untuk peningkatan mutu pendidikan yang lebih optimal. Konsep pendidikan gratis tidak pernah dirumuskan secara jelas, pengertian gratis diterjemahkan oleh pihak sekolah secara berbeda-beda. Hal ini dikarenakan komponen-komponen yang digratiskan pun belum didaftar secara visibe mana saja yang dapat digratiskan. Sehingga masih ada sebagian sekolah yang tetap melakukan pungutan misalnya iuran untuk perayaan kegiatan keagamaan.

5.2 Resources

Saat menjelaskan mengenai *resources*, yang dimaksud dengan Edwards III adalah hal-hal yang meliputi staff, information, authority, dan facilities. Diantara hal-hal lain berkenaan dengan *resources*, keempat hal dianggap di atas memiliki pengaruh paling signifikan terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Menurut Edwards III Resources memiliki posisi sangat penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Tanpa kecukupan resources, apa yang direncanakan tidak akan sama dengan apa yang akhirnya diterapkan.

5.2.1 Staff

Pembahasan tentang staff diarahkan pada pembahasan kualitas pegawai-pegawai yang akan terlibat dalam pembuatan maupun pelaksanaan kebijakan. Edwards III mengatakan *"We must evaluate the bureaucracy, not only in term of absolute numbers, but also in terms of its capabilities to perform desired tasks."* Dari pernyataan tersebut dapat diketahui bahwa menurut Edwards III pembahasan mengenai staff tidak hanya membicarakan besaran saja. Karena keberhasilan implementasi kebijakan juga sangat dipengaruhi oleh kemampuan (kualitas) staff pelaksana. Berdasarkan hal tersebut, Edwards III menyarankan dua besaran pokok

dalam menganalisa Resources yang dibutuhkan untuk implementasi kebijakan publik, yaitu menganalisa *size* dan *skills*.

Pelaksanaan kebijakan pendidikan gratis di Kabupaten Tangerang dari sisi Resources. Pegawai yang terlibat langsung dalam penerapan kebijakan pendidikan gratis adalah pegawai yang berada dalam Tim Manajemen Bantuan Operasional Sekolah yang terdiri dari : 1 (satu) orang Manajer, 1 (satu) orang wakil Manajer, 1 (satu) orang pejabat penanggung jawab teknis kegiatan selaku bendahara, seorang sekretaris, seorang petugas pendataan untuk masing-masing jenjang, 3 (tiga) orang petugas monitoring dan evaluasi, dan 3 (tiga) orang petugas penyelesaian masalah. Jumlah keseluruhan anggota Tim Manajemen Bantuan Operasional Sekolah adalah 10 orang untuk mengendalikan 71 SMP negeri di kabupaten Tangerang.

Dari sisi skill atau kemampuan pelaksana kebijakan, Dinas Pendidikan Kabupaten tidak memiliki keluhan yang cukup substansif. Hal ini dikarenakan anggota tim sudah menjangkau tim dari seksi keuangan dan seksi dari bidang Pengembangan Tenaga Pendidik (PTK). Pegawai keuangan dilibatkan untuk melihat dan mengkaji Rencana Kerja Anggaran Sekolah (RKAS) sedangkan pegawai PTK dilibatkan karena bisa jadi ada penyimpangan dari kepala sekolah atau guru.

Pada level sekolah, staff sangat erat kaitannya dengan size dan skill guru dan tenaga kependidikan. Pada sekolah dengan kategori rintisan, profesionalisme guru dan tenaga kependidikan terpengaruh secara langsung oleh kebijakan pendidikan gratis. Sebelum lebih jauh menjelaskan efektifitas komunikasi tentang pendidikan gratis di sekolah rintisan, terlebih dahulu akan dijelaskan profil dari sekolah dengan kategori rintisan. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kasi SMP Dinas Pendidikan Kabupaten Tangerang, salah satu indikator utama dari sekolah rintisan adalah sekolah-sekolah yang belum mempunyai gedung atau masih menumpang dengan sekolah lain dalam melaksanakan proses belajar mengajar. Ada 10 SMP dari 294 SMP yang masuk kategori sebagai sekolah rintisan. Dari 10 sekolah terdapat 3 sekolah negeri dan 7 sekolah swasta. Mayoritas siswa dari sekolah kategori rintisan adalah berasal dari golongan ekonomi menengah kebawah.

Sebagai sekolah rintisan, sebagian besar guru dan tenaga kependidikan merupakan pegawai honorer. Sehingga dana BOS dan BOSDA yang dipakai sebagai instrumen untuk merealisasikan kebijakan pendidikan gratis hampir terserap habis untuk penggajian guru dan tenaga kependidikan tersebut. Sehingga hal ini berpengaruh terhadap pelaksanaan proses belajar mengajar terutama untuk mata pelajaran yang memerlukan bahan dan peralatan praktek dengan biaya cukup besar, seperti pada pelajaran IPA dan Komputer. Sehingga, kegiatan pembelajaranpun lebih banyak menjelaskan secara teori daripada praktek.

Sementara itu, untuk sekolah dengan kategori potensial dan standar nasional, profesional guru dan tenaga kependidikan juga terpengaruh langsung oleh kebijakan pendidikan gratis. Meskipun sebagian besar dari guru dan tenaga kependidikan di kedua kategori sekolah ini sudah berstatus pegawai negeri, namun dengan pemberlakuan pendidikan gratis, pihak sekolah tidak lagi memperhatikan profesionalisme guru dan tenaga pendidik tersebut. Menurut kepala sekolah, hal ini terjadi karena pemberian dana BOS belumlah bisa mencukupi untuk memenuhi biaya aktivitas peningkatan profesionalisme guru. Pendidikan gratis lebih mengutamakan pemberian subsidi biaya operasional sekolah, namun kurang memperhatikan peningkatan profesionalisme guru. Sebelum berlaku pendidikan gratis, pihak sekolah bisa memberikan layanan aktivitas Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP), peningkatan kesejahteraan guru, serta pemberian uang makan dan transport. Semua itu bisa dapat *tercover* dari biaya yang dipungut kepada orangtua siswa. Setelah berlakunya pendidikan gratis, pungutan tersebut dihilangkan dan partisipasi dari masyarakatpun menurun. Sehingga menyulitkan bagi pihak sekolah untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan itu kembali.

5.2.2 Informasi

Dua hal yang penting dibahas berkaitan dengan informasi sebagai faktor berpengaruh kedua dalam konteks sumber daya adalah informasi yang berkaitan dengan bagaimana kebijakan harus dilakukan. Informasi selanjutnya berkaitan dengan aturan-aturan hukum yang harus diketahui berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan.

Pembahasan tentang komunikasi pada sub bab sebelumnya, telah pula meliputi pembahasan mengenai informasi. Dengan demikian analisis informasi tidak akan dilakukan di sub bab ini agar tidak mengulang pembahasan yang sama.

5.2.3 Authority

Authority atau wewenang, didefinisikan Kamus Besar Bahasa Indonesia sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak; kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain (Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2001, hal.1272).

Kebijakan program pendidikan gratis memiliki struktur pelaksana bertingkat. Artinya terdapat beberapa jenjang instansi yang saling berhubungan, baik hubungan pertanggung jawaban secara vertikal maupun hubungan koordinasi secara horizontal.

Kebijakan tidak akan bisa diterapkan jika tidak disertai pendelegasian kewenangan kepada pelaksana. Setiap tahap program pendidikan telah disertai dengan kewenangan sebagai berikut.

- Pada tahap perencanaan, kewenangan diberikan kepada Tim Manajemen BOS Pusat Dirjen Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah, Depdiknas.
- Pada tahap pelaksana terdapat beberapa pihak yang diberi kewenangan berbeda:
 - Dinas Pendidikan Provinsi memiliki kewenangan untuk menetapkan alokasi dana BOS tiap Kabupaten/Kota.
 - Dinas Pendidikan Provinsi memiliki kewenangan untuk menetapkan alokasi dana BOS tiap sekolah.
 - Sekolah memiliki kewenangan untuk melakukan verifikasi jumlah dana yang diterima dengan data siswa yang ada.
- Pada tahap pemantauan fungsional internal, kewenangan berada di tangan Inspektorat Jenderal Depdiknas serta Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) Provinsi dan Kabupaten/Kota.
- Pada tahap pemantauan pengawasan eksternal, kewenangan berada di tangan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan

5.2.4 Facilities

Sumberdaya lain yang juga tidak kalah penting adalah adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana. Edwards III (1980:53) mengemukakan bahwa sumber daya keuangan (finansial) merupakan faktor penting dalam menunjang implementasi kebijakan. Apabila kebijakan yang dibuat adalah kebijakan publik, sudah tentu dukungan keuangan berasal dari Pemerintah. Semakin tinggi dukungan dana dari pemerintah, semakin baik implementasi kebijakan, demikian pula sebaliknya, semakin kecil dukungan financial bagi suatu kebijakan, akan dapat menjadi penyebab dari kegagalan implementasi kebijakan.

Fattah (2006: 59-61) mengelompokkan biaya pendidikan di tingkat sekolah, yang diambil dari Anggaran dan Pendapatan Belanja Sekolah (APBS) dalam enam kelompok yaitu:

1) *“Peningkatan Kegiatan Proses Belajar Mengajar (PBM)*

Komponen ini dibagi mejadi dua sub komponen, yaitu pelaksanaan tes dan belanja alat PBM. Untuk pelaksanaan tes terdiri dari menyusun naskah di sekolah, pengadaan naskah tes di sekolah, pengadaan naskah dari tim khusus, pengawasan pemeriksaan tes, dan pemantapan evaluasi tingkat akhir (VI SD dan III SMP). Komponen biaya menyusun naskah sampai dengan pengawasan pemeriksaan tes tergantung pada penerapan kurikulum apakah menggunakan sistem cawu atau semester (sehingga bisa 2 atau 3 kali pertahun). Sedangkan untuk belanja alat PBM terdiri dari kapur tulis, mistar, kertas stensi, kertas lainnya, tinta, penghapus dan alat lainnya.

2) *Pemeliharaan dan Penggantian Sarana dan Prasarana Pendidikan*

Komponen pembiayaan Pemeliharaan dan Penggantian Sarana dan Prasarana Pendidikan meliputi pemeliharaan dan pengadaan mebeler, pemeliharaan kelas, kantor, halaman, kebersihan, bahan dan alat kebersihan, rehabilitasi ringan kantor, pembuatan lemari dan bangku murid.

3) *Peningkatan pembinaan kegiatan siswa: Latihan dan Sarana*

Komponen pembiayaan peningkatan pembinaan kegiatan siswa meliputi Pramuka, PMR, UKS, dll; prestasi olah raga, kesenian; kegiatan porseni; lomba cerdas cermat; kerja kelompok; kelompok kerja rayon; perpisahan tingkat terakhir; kegiatan keagamaan seperti pesantren kilat, dsb.

4) *Kesejahteraan*

Komponen pembiayaan kesejahteraan meliputi peningkatan mutu keterampilan guru (penataran, Kelompok Kerja Guru /KKG), perjalanan dinas, honorarium, intensif kepala sekolah dan guru, dan upah lembur

5) *Rumah Tangga Sekolah dan BP3/ Komite*

Komponen pembiayaan rumah tangga sekolah dan BP3/Komite meliputi TU sekolah, TU BP3/Komite, rapat kerja sekolah, rapat pengurus sekolah atau BP3/Komite, rapat kenaikan tingkat, rapat tahunan anggota BP3/Komite.

6) *Biaya Pembinaan, Pemantauan, Pengawasan, dan Pelaporan*

Komponen pembiayaan meliputi pembinaan, pemantauan, pengawasan, dan pelaporan sekolah serta pembinaan, pemantauan, pengawasan, dan pelaporan kecamatan dan kabupaten/kota”.

Terkait dengan pembiayaan pendidikan gratis, sumber pendanaan pendidikan gratis di Kabupaten Tangerang berasal dari program bantuan dana operasional pemerintah pusat yaitu program BOS. Selain dipenuhi oleh pemerintah pusat, juga ditambahkan dari anggaran daerah melalui BOSDA.

Umumnya kepala sekolah menyatakan dana bantuan yang diberikan pemerintah masih jauh bisa memenuhi kebutuhan riil sekolah. Sehingga untuk menyasati kurangnya dana tersebut, ada beberapa aktivitas sekolah yang dikurangi. Aktivitas yang dikurangi yang paling banyak dikurangi adalah pada kegiatan ekstrakurikuler dan OSIS. Akibatnya prestasi siswa secara tidak langsung juga akan menurun karena keikutsertaan sekolah dalam kegiatan lomba-lomba baik akademis maupun no akademispun jadi berkurang. Hal ini juga

dirasakan hamper di setiap sekolah penyelenggara pendidikan gratis, baik di sekolah kategori rintisan, potensial, maupun standar nasional.

5.3 *Dispositions*

”If implementors are will disposed toward a particular policy, they are more likely to carry it out as the original decisionmakers intended. But when implementor’s attitude or perspectives diver from the decisionmakers’, the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated.

Pelaksana kebijakan memiliki nilai-nilai anutan yang bisa jadi berbeda antara satu dengan yang lain. Perbedaan nilai ini menimbulkan perbedaan kebijakan atau penilaian terhadap kebijakan yang ada. Jika perbedaan nilai antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan cukup besar dan cenderung berlawanan arah, maka pelaksana kebijakan akan berada pada tahap yang sulit. Keengganan, bahkan friksi, akan muncul menghambat pelaksanaan kebijakan.

Umumnya para kepala sekolah menyikapi kebijakan pendidikan gratis tidak sepenuh hati. Hal ini dikarenakan menurut mereka kata ’gratis’ sangat tidak tepat mengingat kondisi sarana dan prasarana di Kabupaten Tangerang masih sangat jauh memadai. Dengan bergulirnya kebijakan pendidikan gratis telah menghambat pemenuhan sarana dan prasarana yang sebelumnya dapat *discover* dari pungutan siswa. Berdasarkan hasil wawancara dengan sekretaris dinas, pemahaman pendidikan gratis bagi masyarakat Kabupaten Tangerang adalah gratis untuk semuanya. Padahal ada komponen pendidikan yang tidak bisa *discover* dari dana BOS Pusat maupun Daerah seperti Dana Personil (seragam, transport, alat tulis dan lain-lain).

Dengan berlakunya pendidikan gratis, dunia usaha yang selama ini turut membantu pendanaan pendidikan pun tidak berpartisipasi lagi. Seperti yang terjadi di dua sekolah yang menjadi obyek penelitian peneliti yaitu SMPN 1 Kosambi dan SMPN 2 Kosambi. Menurut narasumber dari kedua sekolah ini, sebelum ada kebijakan pendidikan gratis, pihak sekolah mendapat bantuan berupa dana sebesar Rp 2 juta tiap bulannya dari PT Angkasa Pura. Tetapi setelah ada pendidikan gratis, bantuan itupun terhenti. Ketika diselidiki oleh pihak sekolah, ternyata keengganan PT Angkasa Pura memberikan bantuan dana ke sekolah

dikarenakan menurut pihak mereka, sekarang pendidikan menjadi tanggungjawab negara sepenuhnya. Meskipun, dalam kenyataan di lapangan pihak sekolah sangat kewalahan melaksanakan pendidikan gratis karena minimnya dana.

5.4 *Bureaucratic structure*

Menurut Edwards III, hal terpenting yang harus dibahas ketika membicarakan struktur birokrasi dalam pelaksanaan kebijakan publik adalah Standard Operating Procedures (SOP) dan fragmentation. Secara resmi (formil), penerapan kebijakan pendidikan gratis tidak memiliki SOP. Selama ini panduan yang digunakan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Tangerang dan sekolah dalam mengimplementasikan pendidikan gratis adalah panduan Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

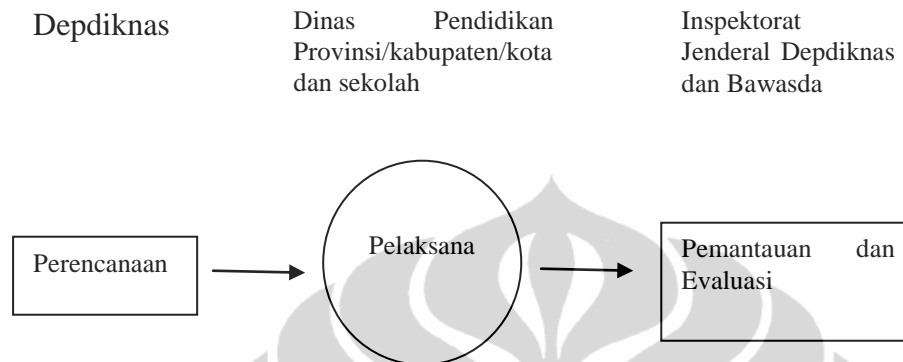
Tidak adanya petunjuk yang jelas tentang penerapan pendidikan gratis pada jenjang pendidikan dasar mengakibatkan interpretasi yang berbeda-beda tentang komponen apa saja yang digratiskan. Gratis versi pemerintah dengan gratis versi masyarakat sangat berbeda. Hal ini sangat membuat kewalahan para pelaksana kebijakan khususnya di tingkat sekolah. Ada sebagian masyarakat yang menganggap pendidikan gratis berarti gratis untuk semua. Artinya segala kebutuhan untuk pendidikan akan dipenuhi melalui program ini.

Sistem pendidikan gratis yang tidak melarang sumbangan versi pemerintah juga cukup menyulitkan pihak sekolah. Belum ada yang mengatur pola sumbangan untuk pendidikan. Sehingga, pola sumbangan yang berjalan seperti pola sedekah atau infak dan hasilnya tidak efektif dalam hal jumlah.

Tidak adanya petunjuk yang jelas dalam melaksanakan pendidikan gratis, membuat pihak sekolah kesulitan menterjemahkan pendidikan gratis. Akibat dari ketidakjelasan konsep pendidikan gratis menyebabkan munculnya model pelaksanaan pendidikan gratis yang berbeda-beda. Ada sekolah yang tetap melakukan pungutan-pungutan pada saat penerimaan siswa baru, ada sekolah yang masih memberlakukan iuran untuk kegiatan ekstra kurikuler, dan lain sebagainya.

Terkait dengan konsep fragmentation yang dikemukakan edwards III, terlihat bahwa pelaksanaan kebijakan pendidikan gratis di Kabupaten

Tangerang telah terjadi pemecahan koordinasi pelaksana kebijakan dan pemecahan pertanggungjawaban. Tim manajemen BOS Kabupaten melakukan koordinasi dengan Tim manajemen BOS Provinsi dan lembaga penyalur dana, serta dengan sekolah dalam rangka penyaluran dana.



Gambar 5.1 : Kerjasama antar instansi dalam Implementasi Pendidikan Gartis

Sumber : Olahan peneliti

Satu-satunya hal yang mengganggu dalam fragmentation adalah koordinasi antara Tim manajemen BOS dengan sekolah. Seringkali dijumpai data base jumlah siswa yang dimiliki tim manajemen BOS tidak sesuai dengan data jumlah siswa yang dimiliki sekolah. Sehingga jumlah dana yang diterima pihak sekolah tidak sesuai dengan jumlah siswa yang ada.

Fragmentasi adalah salah satu faktor yang perlu mendapat perhatian dari birokrasi. Selain menganalisa *fragmentation*, terdapat sifat-sifat dasar/karakteristik birokrat dalam organisasi pelaksana kebijakan perlu dicermati. Salah satu karakteristik birokrat tersebut adalah berkenaan dengan perilakunya.

Riekerk (1953) pernah menengarai sifat dari jiwa kepegawaian (birokrat) di daerah. Dua dari beberapa perilaku yang disebutkan Riekerk masih cukup relevan diletakkan pada birokrat masa kini. Dua perilaku tersebut adalah, pertama, kurangnya kesadaran bahwa hal yang diurus bukanlah barang mati melainkan manusia yang memiliki kompleksitas masalah, dan kedua anggapan bahwa semua hal adalah memiliki karakteristik sama (Maksum, 2006, hal.52-53).

Kembali kepada pembahasan struktur birokrasi. Tidak ditemukan kondisi tertentu dari struktur birokrasi yang menghambat kepada pelayanan ke sekolah.

Desain perencanaan dan pertanggungjawaban kegiatan secara struktural tidak membuat Dinas Pendidikan dan Instansi terkait kehilangan kecekatan bertindak.

Diluar dari empat variabel faktor krusial yang dikemukakan oleh Edwards, ada beberapa hal yang perlu dimasukkan dalam analisis tentang pendidikan gratis sebagai tambahan dari analisis yang sudah ada. Hal ini dikarenakan meskipun tidak bersinggungan dengan empat variabel Edwards, komponen analisis ini tetap dianggap penting untuk mendapatkan gambaran pendidikan gratis secara menyeluruh. Hal-hal yang perlu dicermati dalam implementasi kebijakan pendidikan gratis sebagai berikut.

- **Sarana dan Prasarana**

Kepala sekolah menyatakan kebijakan pendidikan gratis berpengaruh terhadap kondisi sarana dan prasarana sekolah. Kebijakan pendidikan gratis yang tidak diikuti dengan alokasi dana yang memadai mengakibatkan tidak terpenuhinya kebutuhan sarana dan prasarana sekolah yang memadai. Masih banyak sekolah yang tidak memiliki fasilitas ruang laboratorium IPA, komputer, dan bahasa. Disamping itu perawatan terhadap gedung sekolahpun terabaikan karena dana BOS yang ada hampir terserap penuh untuk kegiatan akademik. Sehingga banyak gedung sekolah yang rusak terabaikan.

- **Kinerja Guru**

Di sekolah yang memiliki guru dan tenaga kependidikan berstatus sebagai pegawai honorer pemberlakuan pendidikan gratis cukup berpengaruh terhadap kinerja mereka. Untuk gaji guru dan tenaga kependidikan dibayarkan melalui dana BOS. Sedangkan dana BOS sendiri sering mengalami keterlambatan dalam proses pencairannya. Sehingga berdampak pada keterlambatan pihak sekolah membayar gaji guru. Hal ini menyebabkan guru mengalami demotifasi yang akhirnya proses kegiatan belajar mengajar terganggu. Sering juga dijumpai di beberapa sekolah banyak jam yang kosong karena tidak ada guru yang mengajar.

- **Disiplin Siswa**

Kebijakan pendidikan gratis cukup berpengaruh pada tingkat kedisiplinan siswa. Berdasarkan hasil wawancara dengan kepala sekolah, banyak siswa yang tidak mematuhi tata tertib sekolah. Mereka beranggapan, walaupun nanti di

keluarkan oleh pihak sekolah karena ketidak disiplinannya itu, mereka akan dengan mudah masuk ke sekolah lain. Apalagi dengan tidak adanya biaya uang pangkal atau uang penerimaan siswa baru, siswa tidak memiliki beban memilih ke sekolah manapun.

- **Partisipasi Orangtua terhadap Program Sekolah**

Di sekolah dengan latar belakang orangtua siswa kelompok ekonomi kurang, kebijakan pendidikan gratis sangat nampak pengaruhnya kepada berkurangnya intensitas mereka di sekolah. Sementara, pada sekolah-sekolah dengan latar belakang orangtua siswa lebih mampu, tidak nampak pengaruhnya secara nyata. Biasanya orangtua siswa dari kelompok ini memang tidak terlalu intensif ke sekolah, melainkan hanya pada momen-momen tertentu saja mereka datang ke sekolah, misalnya saat pembagian rapor dan rapat wali murid.

- **Partisipasi Anak Bersekolah**

Program pendidikan gratis cukup berpengaruh pada meningkatnya partisipasi anak bersekolah dan menurunnya angka putus sekolah (*drop-out*) di sekolah. Meskipun program pendidikan gratis bukan satu-satunya penyebab, namun setidaknya kebijakan tersebut dapat meringankan beban biaya orangtua atau siswa, terutama bagi siswa miskin yang sebelumnya seringkali malu datang ke sekolah karena belum melunasi uang pangkal, iuran komite sekolah, uang buku dan pungutan sekolah lainnya.

- **Dampak Kebijakan Pendidikan Gratis di tingkat Orangtua**

Menurut pandangan orangtua, dampak pemberlakuan pendidikan gratis di Kabupaten Tangerang yang secara tegas menetapkan peraturan pembebasan dan larangan pungutan sekolah kepada orangtua siswa, maka secara otomatis semua orangtua siswa dibebaskan dari biaya pendidikan bagi anak-anaknya. Kebijakan pendidikan gratis ini juga berdampak positif dalam membantu meringankan biaya orangtua dan pada aktivitas belajar anak di sekolah dan di rumah.

5.5 Implikasi Kebijakan

Pendidikan gratis di negeri ini secara yuridis merupakan kewajiban (karena tuntutan undang-undang), secara politis sudah menjadi kebijakan pemerintah, Kebijakan pendidikan gratis telah terbukti cukup membantu siswa miskin untuk memperoleh akses pendidikan. Bahkan mereka bisa memilih sekolah negeri manapun yang mereka minati. Sebelum ada kebijakan pendidikan gratis, bagi siswa miskin yang ingin bersekolah di sekolah negeri favorite sangatlah sulit. Hal ini dikarenakan pemberlakuan uang pangkal atau pungutan dana Sumbangan Pendidikan pada sekolah-sekolah favorite yang cukup mahal. Sehingga pada saat itu meskipun nilai mereka sudah memenuhi syarat untuk bisa masuk di sekolah favorite akan tetapi terkendala dengan biaya-biaya tadi.

Namun berbicara dampak pendidikan gratis tidak bisa dilepaskan juga dari dampak negatif yang diakibatkannya. Berdasarkan hasil wawancara dengan kepala sekolah, untuk berbicara pada tataran mutu pendidikan, program pendidikan gratis sangatlah jauh bisa mencapainya. Mengingat dana alokasi untuk pendidikan gratis tidak sesuai dengan kebutuhan riil di sekolah. Sehingga berdampak banyak program sekolah yang tidak dapat dijalankan karena terbentur oleh dana. Program pendidikan gratis juga tidak mempertimbangkan prinsip keadilan karena siswa miskin dan kaya tidak dibedakan.

Bagi sekolah swasta, pemberlakuan pendidikan gratis di sekolah negeri telah berdampak pada berkurangnya jumlah siswa yang masuk ke sekolah swasta. Jika hal ini terus dibiarkan, maka akan banyak sekolah swasta yang akan "mati". Peran sekolah swasta juga tidak bisa diabaikan dalam memajukan pendidikan. Bahkan kenyataan di lapangan, banyak siswa miskin yang tidak bisa masuk ke sekolah negeri karena nilai mereka yang tidak bisa memenuhi kriteria sekolah negeri ditampung di sekolah swasta.

Terakhir, konsep pendidikan gratis di Indonesia juga belum jelas karena belum keluarnya panduan yang mengatur hal itu. Ada beberapa pertanyaan yang masih belum dapat dijawab secara pasti, seperti: apakah biaya pendidikan gratis itu hanya untuk memenuhi standar biaya minimal atau termasuk untuk peningkatan mutu pendidikan yang lebih optimal. Dengan melihat kondisi objektif tersebut, maka kebijakan pendidikan gratis perlu dibuat Peraturan Pemerintah

lebih lanjut yang mengatur tentang pengertian mengenai "pemerintah wajib membiayai" dan "tanpa memungut biaya" sebagaimana telah diamanatkan dalam undang-undang, pemerintah sudah sepatutnya segera membuat konsep gratis beserta komponen-komponennya (apa yang digratiskan?). Sehingga masyarakat tidak terus menerus dilanda kebingungan dalam mengimplementasikan pendidikan gratis.

