

BAB 5

ANALISIS DAN INTERPRETASI DATA

Pada bab ini peneliti akan melakukan analisis dan interpretasi data terkait dengan implementasi kebijakan MBS di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi dan SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi secara runtut dari variabel/faktor komunikasi, sumberdaya, sikap, struktur birokrasi, dan kondisi sosial ekonomi dan politik. Untuk menghindari pengulangan pembahasan, maka analisis implementasi kebijakan MBS di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi dan SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi akan diuraikan secara menyeluruh berdasarkan masing-masing variabel/faktor yang pada akhirnya akan dapat menjelaskan tujuan khusus penelitian.

5.1. Implementasi MBS di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi dan SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi

MBS merupakan kebijakan yang memberikan otonomi kepada sekolah untuk mengelola sumberdaya yang dimiliki dengan melibatkan partisipasi masyarakat demi peningkatan kualitas mutu pendidikan. Sistem ini secara umum bertujuan untuk memberikan kemandirian terhadap sekolah untuk mengelola dan mengembangkan sumber daya yang dimiliki sekolah. Secara khusus MBS juga bertujuan meningkatkan kemampuan dan kreatifitas kepala sekolah, guru dan masyarakat untuk secara langsung terlibat aktif dalam menjalankan program peningkatan mutu pendidikan.

Untuk itu MBS mensyaratkan adanya dukungan penuh dari beberapa pihak baik dari lingkungan sekolah itu sendiri maupun dengan masyarakat sekitar. Untuk mewujudkan hal itu tentunya tidak mudah dan harus melalui proses panjang. Dengan demikian MBS harus didukung dengan prasyarat utama agar kebijakan tersebut berjalan dengan sukses, antara lain:

1. MBS harus didukung oleh SDM yang memadai, antara lain:
 - a. Kemampuan managerial Kepala Sekolah;
 - b. Guru dan staf memiliki kreatifitas yang cukup.

2. Didukung oleh Sarana dan Prasarana yang memadai;
3. Didukung dengan anggaran dana yang cukup untuk menunjang peningkatan kualitas SDM;
4. Didukung oleh lingkungan sekolah yang kondusif; dan
5. Didukung dengan adanya partisipasi masyarakat yang tinggi.

Untuk mengukur sejauh mana tingkat keberhasilan implementasi MBS, peneliti melakukan pengkajian dengan melakukan penelitian secara langsung terhadap dua satuan pendidikan di Kecamatan Cempaka Putih, yaitu SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi dan SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi.

Penelitian ini bukan untuk mengeneralisir tingkat keberhasilan atau kekurangan implementasi MBS secara menyeluruh, namun peneliti melakukan studi komparasi atas dua satuan pendidikan tersebut. Peneliti melakukan pengkajian berdasarkan empat variabel yang sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi sebuah kebijakan sebagaimana diterangkan dalam teori George C Edwards III (1980), yaitu: komunikasi (*communication*), sumberdaya (*resources*), sikap (*dispotitions*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic stucture*). Peneliti tambahkan satu variabel dari teori Van Meter dan Van Horn yaitu faktor kondisi sosial, politik dan ekonomi.

5.1.1. Komunikasi

Jika kebijakan bisa diimplementasikan dengan dengan baik, maka mereka yang melaksanakan kebijakan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Kemudian keputusan-keputusan kebijakan tersebut harus diteruskan dengan tepat kepada pelaksana kebijakan. Agar kebijakan itu dapat diikuti tentu saja komunikasi harus akurat, petunjuk-petunjuk teknisnya harus jelas dan dapat di mengerti oleh para pelaksana kebijakan sehingga para pelaksana kebijakan tidak mengalami kebingungan terhadap apa yang harus mereka lakukan.

Edwards membahas tiga hal pokok yang harus dilalui dalam komunikasi, yaitu tentang penyebaran (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*).

1. Transmisi/ Penyebaran

Transmisi adalah proses penyebaran/ penyampaian informasi kepada seluruh aktor yang terlibat dalam suatu implementasi kebijakan. Bila sasaran komunikasi dapat diterapkan dalam suatu organisasi perusahaan, maka sasaran yang dituju pun akan beraneka ragam, tapi tujuan utamanya tentulah untuk mempersatukan individu-individu yang tergabung dalam organisasi tersebut berdasarkan sifat dan jumlah komunikasi (Onong Uchyana Effendi, 2004:50).

Penyebaran informasi atau pesan tersebut bisa melalui struktur terkait dari pusat ke propinsi, dari propinsi ke tingkat kodya (suku dinas) kemudian ke seksi dinas tingkat kecamatan hingga level terbawah dalam hal ini satuan pendidikan (kepala sekolah). MBS merupakan kebijakan yang bersifat perintah (*otoritatif*), jadi bagaimanz mengkomunikasikan kebijzkan tersebut merupakan tanggung jawab semua lini birokrasi.

Secara umum MBS sudah tersosialisasikan ke tingkat satuan pendidikan baik di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi maupun SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi. Namun sosialisasi yang telah dilakukan oleh dinas terkait masih sebatas melauai pertemuan massal sehingga belum menyentuh ke seluruh aktor pendidikan. Penyebaran informasi mengenai MBS di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi dari enam responden yang kami wawancarai ternyata tidak seluruhnya memahami terhadap kebijakan MBS tersebut. Proses sosialisasi berhenti pada tingkat pimpinan sekolah (Kepala Sekolah).

Ketua Komite Sekolah pun juga belum sepenuhnya memahami tugas dan tanggung jawabnya secara menyeluruh yang disebabkan karena kurangnya sosialisasi MBS. Hal ini sesuai dengan keterangan Bapak Taufiq Harahap, Ketua Komite SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi ketika peneliti tanya sudah berapa kali mendapatkan sosialisasi tentang MBS, informan menjawab:

” Kami mendapatkan informasi dari penataran di tahun 2009, waktu itu dari seksi dinas (Seksi Dinas Kecamatan Cempaka Putih), setelah itu kesininya sudah tidak ada lagi pengarahan e... bagaimana caranya, tanggung jawabnya apa saja kami belum jelas betul gitu”

Pernyataan tersebut diperkuat dengan keterangan dari Ibu Louritha sebagai anggota Komite Sekolah SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi, ketika

peneliti wawancara apakah pernah mendengar istilah MBS, responden menjawab "belum".

Kepala sekolah sebagai pimpinan di satuan pendidikan memiliki kekuasaan dan wewenang untuk untuk menjelaskan dan membina para staf atau guru di sekolah agar kebijakan bisa di implementasikan dengan baik. Demikian menurut Max Weber sebagaimana di kutip oleh A. Mulyana (2008:38), kekuasaan adalah kemampuan seseorang dalam setiap hubungan sosial guna mempengaruhi orang lain. Berdasarkan keterangan dua informan tersebut membuktikan bahwa kepala sekolah belum mampu menjelaskan MBS secara utuh kepada implementator lainnya seperti guru dan Komite Sekolah. Sehingga guru maupun Komite Sekolah merasa belum cukup puas dengan informasi yang diterima. Hal ini tidak jauh berbeda dengan pernyataan guru kelas 2 SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi, Ibu Samiatun:

"Dulu kami tahu MBS dari rapat-rapat, dari kepala sekolah, tapi ya secara garis besarnya aja gitu..., gimana-gimananya saya kurang tahu kurang jelas 100 persen. Secara jelasnya saya terus terang saya belum memahami. pembinaan secara khusus juga belum ada".

Kurangnya sosialisasi tentang MBS juga terjadi di SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi. Sebagai Sekolah Dasar Standar Nasional, SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi dituntut memiliki peran lebih dalam meningkatkan mutu pendidikan. Artinya dibutuhkan pembinaan dan pengawasan yang lebih intensif agar tujuan dan implementasi MBS terlaksana dengan baik. Sosialisasi yang dilakukan oleh dinas terkait juga dinilai masih kurang. Sosialisasi maupun yang ada juga masih sebatas melalui pertemuan massal seperti halnya yang dialami oleh SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi. Namun yang membedakan adalah sikap dan kemandirian para implementator baik itu kepala sekolah, guru, dan komite sekolah.

Para implementator di SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi memang memiliki kemampuan lebih. Hal ini diuntungkan dengan keterlibatan Kepala Sekolah di berbagai organisasi. Selain sebagai Kepala Sekolah juga aktif terlibat sebagai Ketua PKG (Pusat Kegiatan Guru) di Kecamatan Cempaka Putih dan di PGRI (Persatuan Guru Republik Indonesia). Dari berbagai fasilitas atau jabatan yang diemban tersebut secara langsung dimanfaatkan untuk lebih

pro aktif dalam menggali informasi tanpa menunggu datangnya informasi dari luar sehingga SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi dapat lebih cepat mengakses informasi dibanding dengan sekolah-sekolah lain. Berikut pernyataan Ibu Endang, Kepala Sekolah SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi:

”Sosialisasi atau pembinaan masih kurang, Ya saya kebetulan ketua PKG (Pusat Kegiatan Guru) Kecamatan Cempaka Putih, dan saya juga aktif di PGRI. Ya..., sebetulnya e...ini mendukung ya, minimal seperti saya informasi lebih tahu dulu daripada kepala sekolah-kepala sekolah yang lain. Karena 2 bulan sekali rutin rapat PKG dan K3S tingkat kota madya dengan Kasi, dengan Sudin. Berarti temen-temen kepala sekolah belum tahu saya sudah tau”

Berdasarkan uraian tersebut di atas membuktikan bahwa sosialisasi MBS masih relatif kurang, baik di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi maupun di SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi. Penyebaran informasi yang sudah dilakukan melalui forum-forum massal terbukti belum efektif dan belum bisa diserap dengan baik oleh implementator. Artinya masih dibutuhkan sosialisasi yang bersifat kontinyu dalam wujud pendampingan atau pembinaan yang lebih intensif. Hal itu di sebabkan karena kemampuan sumberdaya yang berbeda-beda antara sekolah satu dengan lainnya.

Tingkat pemahaman atau penyerapan informasi oleh aktor implementasi di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi masih kurang. Para aktor implementasi di sekolah masih bersifat menunggu informasi dan tidak pro aktif untuk menjemput bola atau menggali informasi dari luar. Hal itu dipengaruhi oleh kemampuan SDM yang ada. Perlu ada penajaman pola pikir dan upaya membangun kesadaran di tingkat sekolah. Para implementator masih terbiasa dengan pola kebijakan lama yang sentralistik dan belum memahami sepenuhnya makna desentralisasi atau otonomi pendidikan yang diberikan oleh MBS.

Berbeda dengan SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi, meskipun pelayanan informasi atau sosialisasi yang diberikan pemerintah itu sama, namun tingkat pemahaman dan penyerapan informasi berbeda. Para aktor MBS baik itu Kepala Sekolah, Guru, orang tua murid maupun komite sekolah sudah berjalan lebih mandiri. Artinya mereka sudah lebih pro aktif dalam mengakses

informasi dari luar. Sehingga sekolah bisa memperoleh informasi relatif lebih cepat dan mampu mengikuti setiap perkembangan yang ada.

Dengan demikian dapat peneliti simpulkan bahwa sosialisasi MBS di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi maupun di SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi masih sama-sama kurang. Yang membedakan adalah para aktor di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi belum memiliki kemandirian untuk mengakses informasi dari luar. Sedangkan di SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi, para aktor pendidikan sudah mandiri dan memiliki kemampuan dan lebih pro aktif untuk mengakses informasi dari luar.

2. Kejelasan

Faktor selanjutnya yang mempengaruhi tingkat keberhasilan komunikasi adalah kejelasan. Ketidakjelasan petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan dapat mengakibatkan terjadinya interpretasi yang bertentangan. George C. Edwards III mengidentifikasi ada enam faktor yang menimbulkan ketidakjelasan komunikasi, antara lain kompleksitas kebijakan, kesenjangan konsensus mengenai tujuan kebijakan, adanya masalah dalam memulai implementasi kebijakan, adanya kecenderungan untuk menghindar dari tanggung jawab dan sifat alami kebijakan itu sendiri. Namun dari hasil penelitian dapat peneliti temukan 4 faktor yaitu: kompleksitas kebijakan, kesenjangan konsensus mengenai tujuan kebijakan, adanya masalah dalam memulai implementasi kebijakan, dan adanya kecenderungan untuk menghindar dari tanggung jawab.

1) Kompleksitasnya kebijakan.

Dalam pengelolaan komunikasi yang baik perlu dibangun saluran komunikasi yang efektif. Semakin baik pengembangan saluran komunikasi yang dibangun maka semakin tinggi tingkat keberhasilan terhadap pelaksanaan kebijakan. Winarno (2005:129) menyimpulkan semakin banyak lapisan atau aktor pelaksana yang terlibat dalam implementasi kebijakan, semakin besar kemungkinan hambatan yang dihadapi.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 044/U/2002 tanggal 2 April 2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah, secara isi sudah sangat jelas tentang kedudukan dan sifat, tujuan, peran dan fungsi, organisasi, cara pembentukan, dan lain-lain.

Ketentuan tentang MBS hanya diartikan penyerahan pengelolaan sumber daya kepada sekolah dan keterlibatan masyarakat dalam dunia pendidikan. Para implementator belum mengetahui secara jelas akan wewenang, peran maupun fungsinya. Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan komite Sekolah, Ketua Komite sendiri pun masih merasa bingung karena belum mengetahui sepenuhnya akan batasan wewenang maupun peran dan fungsinya sebagai komite sebagaimana tertuang dalam Kepmendiknas Noomor 44 tahun 2002. Peran Komite Sekolah antara lain: yaitu; *advisory agency*, *suporting agency*, *controlling agency* dan *mediator* antara pemerintah dengan masyarakat di satuan pendidikan. Kebingungan tersebut terutama dalam hal sejauh mana batasan wewenang atau wilayah mana yang harus dikontrol, sementara lembaga yang lain pun (pengawas satuan pendidikan) juga memiliki wewenang yang sama dalam hal controlling atau monitoring. Terkait dengan tugas, peran dan fungsi Komite Sekolah yang belum diketahui para aktor MBS, dapat peneliti kutip pernyataan ketua Komite Sekolah SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi, ketika peneliti tanya apakah Ketua Komite Sekolah dan pengurus juga anggota Komite Sekolah tahu apa tugas, peran dan fungsinya, informan menjawab:

”Memang sebagian besar komite tidak tahu apa itu tugas dan perannya, apalagi kebanyakan komite ya tiba-tiba langsung diangkat aja tidak melalui pemilihan, namun selanjutnya kurang diberi arahan dari pemerintah”

Pernyataan di atas merupakan penilaian Ketua Komite terhadap keberadaan Komite Sekolah di Kecamatan Cempaka Putih secara umum yang belum mengetahui tugas, peran dan fungsinya. Cara pembentukan Komite sekolah hanya merubah nomenklatur BP3 menjadi Komite sekolah,

seperti pembentukan Komite Sekolah di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi.

Dengan semakin kompleknya suatu kebijakan menjadikan para aktor memerlukan informasi yang lebih sering. Pernyataan tersebut tidak jauh berbeda dengan keterangan dari Ketua Komite SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi:

”Kami ini e.. komite ini kan kalau gak salah ditugaskan sebagai penyambung antara orang tua dengan sekolah, memang kami juga di tugaskan e.. apa itu..e..melakukan semacam kontrol lah. Tapi terus terang kami juga masih bingung apa saja yang harus saya kontrol. Karena kadang-kadang pengawas pernah datang juga katanya ada semacam kontrol atau mengawasi gitu.”

Dari keterangan Ketua Komite SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi menggambarkan terjadinya distorsi antara peran komite dengan pengawas satuan pendidikan. Bahwa komite merasa kebingungan terkait dengan pembagian peran atau wilayah kontrol antara pengawas dengan komite.

Peneliti juga menemukan adanya distorsi terhadap isi kebijakan MBS yaitu yang berkaitan dengan wilayah batasan otonomi yang diberikan pemerintah kepada sekolah. Maksud dan tujuan MBS adalah memberikan kemandirian terhadap sekolah untuk mengelola sumberdaya yang dimiliki. Di satu sisi sekolah diberikan kewenangan untuk mengelola potensi sumberdaya yang ada, namun di satu sisi otonomi sekolah masih terhambat dengan pengalokasian atau pengelolaan dana BOS dan BOP. Sekolah menginginkan bahwa pengelolaan dana BOS dan BOP diserahkan sepenuhnya kepada sekolah sementara pemerintah tinggal mengawasi penggunaannya. Namun yang terjadi adalah sebaliknya, sekolah merasa terikat dengan peraturan sehingga tidak leluasa mengelola sumber dana berdasarkan kebutuhan lokalitas sekolah. hal ini sesuai dengan keterangan dari Ibu Endang, Kepala Sekolah SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi ketika peneliti tanya apakah perlu adanya otonomi pengelolaan dana, jawaban informan:

”Sebetulnya ya. Apalagi kalau sekolah saya yang katanya ada judulnya SSN tapi untuk aturan tetep harus mengacu ke atas. Kalau yang namanya MBS itu pemerintah ngasih dana lah, silahkan dikelola yang penting sesuai juknis gitu kan pak. Mau diapain saya tahunya anak ini

tidak bayar atau apa-apa. Tapi ini kan tidak Pak, kita masih dituntun dengan aturan-aturan, pos-pos nya gitu. Kan berarti sama halnya dilepas kepalanya tapi ekornya masih ditarik. Kalau memang mau betul-betul seperti ini menurut saya pemerintah harus seperti itu, lepas kemudian pemerintah menilai dan mengawasi”

Berdasarkan keterangan tersebut terdapat adanya ketidakjelasan dalam mengatur sebuah kebijakan terkait yang dengan kewenangan terhadap pelaksana kebijakan tersebut yang bisa mengakibatkan munculnya distorsi antara pelaksana kebijakan dengan pembuat kebijakan yang akhirnya bisa menghambat terhadap pelaksanaan MBS itu sendiri.

Berdasarkan pernyataan para informan di atas nampak adanya ketidakjelasan dalam mengatur sebuah kebijakan terkait dengan kewenangan terhadap pelaksana kebijakan tersebut yang bisa mengakibatkan munculnya distorsi antara pelaksana kebijakan dengan pembuat kebijakan yang akhirnya bisa menghambat terhadap pelaksanaan MBS itu sendiri.

Dari keterangan di atas dapat disimpulkan, timbulnya ketidakjelasan informasi tentang MBS disebabkan oleh kompleksnya bentuk kebijakan, selain itu juga dipengaruhi oleh kurangnya sosialisasi. Secara umum baik itu SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi maupun Cempaka Putih Barat 05 Pagi mengalami hal yang sama.

Di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi ketidakjelasan dimulai pertama, pada aspek petunjuk teknis pembentukan komite hingga peran dan fungsinya, sehingga mengakibatkan Komite Sekolah Sendiri tidak mengetahui secara jelas dimana batas tugas dan kewenangannya. Kedua, pada aspek koordinatif dengan peran dan fungsi pengawas.

Demikian juga di SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi, ketidakjelasan bukan pada faktor teknis namun pada faktor kompleksitas antara aturan kewenangan pengelolaan dana BOS. Di satu sisi sekolah menghendaki pengelolaan di serahkan sepenuhnya kepada sekolah, sementara di sisi lain pemerintah mengatur pos-pos pembiayaan secara rigid dan kaku, dan ketika satu kegiatan telah terlaksana dengan ada sisa

dana, namun sisa dana tersebut tidak diperbolehkan untuk pembiayaan kegiatan lain.

2) Kesenjangan konsensus mengenai tujuan MBS.

Menurut Permadi (2001:20) bahwa tujuan MBS adalah pemberian otonomi sekolah dan peningkatan partisipasi masyarakat yang tinggi untuk mencapai efisiensi, mutu, dan pemerataan pendidikan. Dalam penerapan MBS kepemimpinan sangat menentukan, namun kenyataan yang ada tidak demikian, akibat adanya kompleksitas dan ketidakjelasan petunjuk teknis kebijakan sebagaimana peneliti jelaskan pada poin pertama, mengakibatkan terjadinya kesenjangan atau ketidaksamaan pendapat antara sesama implementator atau implementator dengan pembuat kebijakan. Pertentangan antar implementator sempat terjadi di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi, yaitu terkait dengan pendanaan. Di satu sisi pihak sekolah berpendapat bahwa tidak semua kegiatan belajar mengajar itu dibiayai oleh BOS, namun di sisi lain orang tua berpendapat bahwa pembiayaan sekolah itu sudah ditanggung penuh oleh pemerintah. Kenyataan tersebutlah yang acap kali menimbulkan kesan kurangnya respon atau perhatian orang tua murid terhadap pendidikan di sekolah. Orang tua murid kadang merasa enggan untuk datang untuk menghadiri undangan dari sekolah karena adanya kekhawatiran akan dikenai biaya. Hal ini sesuai dengan apa yang di katakan oleh Ibu Poniati, Kepala SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi:

”Begini Pak, orang tua itu perhatiannya kurang, apa-apa itu ngandelin BOS. Ya..., maklumlah Pak, masyarakat KUMIS, kumuh dan miskin, kadang susah kalau diundang mau ada rapat gitu juga susah, dikira mau ada iuranlah, ya gitu lah Pak, ya meskipun tidak semuanya tapi ya ada lah beberapa yang seperti itu”

Dari keterangan tersebut menggambarkan di SDN Cempaka Putih 05 Pagi, kesenjangan terjadi pada antara pihak sekolah dengan orang tua murid. Di satu sisi sekolah beranggapan bahwa tidak semua pendanaan sekolah di biayai BOS, sementara orang tua beranggapan bahwa biaya sekolah sudah di tanggung oleh pemerintah.

Sementara di SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi, sebagaimana telah di jelaskan pada poin sebelumnya, sempat terjadi distorsi kebijakan terkait dengan BOS namun itu tidak berpengaruh terhadap kesenjangan antara orang tua dan pihak sekolah.

3) Masalah-masalah ketika memulai implementasi MBS

Implementasi MBS memerlukan kesamaan persepsi semua aktor. Hal ini terkait dengan proses transmisi, ketika proses transmisi tidak berjalan sepenuhnya, maka isi kebijakan tidak terkomunikasikan ke seluruh aktor di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi, sehingga ketika implementasi MBS para aktor tidak bekerja sesuai isi kebijakan MBS sebagaimana yang telah diatur ketentuan yang berlaku. Akibat adanya ketidaksetaraan persepsi seperti yang sudah dijelaskan di atas tentu saja dapat mengakibatkan keraguan para aktor untuk memulai implementasi MBS.

Dimulai dari faktor ketidakjelasan informasi tersebut, sudah secara otomatis berimbas kepada aspek-aspek lainnya, ketidakjelasan juga mengakibatkan keraguan para aktor untuk memulai dalam pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Ketidakjelasan tersebut juga disebabkan karena kurangnya sosialisasi sehingga aktor tidak memahami petunjuk pelaksanaan yang bisa menimbulkan masalah dalam memulai suatu kebijakan. Berikut pernyataan dari guru SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi sebagaimana telah peneliti kutip pada pembahasan sebelumnya:

”Dulu kami tahu MBS dari Rapat-rapat, dari kepala sekolah, tapi ya secara garis besarnya aja gitu, gimana-gimananya saya kurang tahu kurang jelas 100 persen. Secara jelasnya saya terus terang saya belum memahami. Pembinaan secara khusus juga belum ada”.

Hal serupa juga terjadi di SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi. Berikut pernyataan dari Ketua Komite SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi:

”Sekolah sendiri agak ragu-ragu dalam beberapa kebijakan mengambil keputusan karena pada sisi materi ada yang sifatnya rasional ada rambu-rambu mereka gak berani, kadang-kadang kami kenceng tapi mereka gak berani”

Dari pernyataan tersebut membuktikan bahwa terdapat permasalahan dalam memulai suatu kebijakan akibat dari ketidakjelasan informasi tentang MBS.

4) Penghindaran dari tanggung jawab

Selain ketiga faktor tersebut rendahnya pemahaman terhadap petunjuk pelaksanaan kebijakan dapat berpengaruh secara signifikan terhadap kurangnya tanggung jawab pelaksana kebijakan. Ketika suatu undang-undang sudah diundangkan, maka semua orang dianggap tahu dan harus dilaksanakan, tak terkecuali peraturang perundang-undangan yang mengatur tentang MBS. Namun ketika diterapkan, penerapan kadang tidak sesuai ketentuan, fakta hasil penelitian menunjukkan ketika pembentukan Komite Sekolah di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi hanya mengubah nama saja dari BP3 (Badan Pembantu Penyelenggara Pendidikan) menjadi Komite Sekolah, hanya sekedar memenuhi ketentuan untuk mengubah nomenklatur organisasi. Padahal secara aturan tidak demikian, harus melalui tahapan pembentukan panitia persiapan, seleksi calon anggota komite sekolah, mengumumkan calon anggota komite sekolah kepada masyarakat, pemilihan pengurus dan anggota komite sekolah, setelah kepengurusan dan keanggotaan Komite Sekolah terbentuk kemudian Kepala Sekolah memberikan suatu pengesahan dengan menerbitkan SK (Surat Keputusan) pembentukan susunan pengurus dan anggota Komite Sekolah, setelah itu Komite Sekolah menyusun AD/ART (Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga) dan menyusun program kerja.

Berdasarkan temuan di lapangan kemudian diperkuat oleh pengakuan Ketua Komite Sekolah SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi, bahwa pembentukan Komite Sekolah belum dilengkapi dengan SK, AD/ART maupun program kerja Komite Sekolah. Berikut pernyataan dari Ketua Komite SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi ketika peneliti menanyakan terkait dengan hal tersebut:

”Ya, Komite sudah dibentuk cuman SK atau AD/ART kita belum ada, kita sempat nanya tapi sampai sekarang belum ada”.

Lebih lanjut peneliti menanyakan penyebab tidak adanya SK dan AD/ART, responden menjawab:

”Ya semestinya kita ada arahan dari atas dong, satu pengangkatan itu bagaimana caranya, tanggung jawabnya apa?”

Dari keterangan tersebut menjelaskan bahwa pembentukan Komite Sekolah belum di lengkapi dengan SK dan AD/ART yang di sebabkan karena kurang adanya sosialisasi dan pengarahan terkait dengan tata cara pembentukan kelengkapan organisasi seperti SK dan AD/ART.

Pembentukan Komite Sekolah pada SDSN Cempaka Putih Barat 05 juga belum dilengkapi SK (Surat Keputusan) dari kepala satuan pendidikan setempat. Namun hal tersebut tidak berpengaruh secara langsung terhadap pelaksanaan program dan tanggung jawabnya sebagai Komite sekolah. Artinya Komite Sekolah sudah memiliki kesadaran yang cukup terhadap tanggung jawab yang harus dilaksanakan. Komite Sekolah memandang substansi itu lebih penting dari pada prosedural, meskipun hal itu tidak sepenuhnya di benarkan, karena bagaimanapun aturan main harus tetap diketahui, dipahami, dan ditaati. Berikut pernyataan Bapak Setio Utomo, Ketua Komite SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi:

”Ya, itu problemnya, kita memang belum ada SK. Tapi saya tidak mau terganggu hanya karena masalah prosedur. Jadi kadang-kadang prosedur itu membuat kita susah bergerak seperti birokrasi di negara kita ini yang kaku dan sebagainya, substansi gak kepegang. Jadi kalau disuruh milih, jadi saya bisa begini. Saya tidak mau cara mengalahkan tujuan”

Dilihat dari bentuk kasus memang terlihat sama, namun dari segi substansial berbeda. Kasus di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi itu terjadi karena disebabkan oleh beberapa faktor:

Pertama, kurangnya kegiatan sosialisasi dan pembinaan. Sosialisasi yang sudah dilakukan selama ini hanya bersifat massal dan sebatas pertemuan yang hanya bersifat penyampaian informasi tanpa difasilitasi dengan adanya pembinaan maupun pendampingan lebih lanjut. Sehingga muncul kesan saling melempar kesalahan terhadap struktur birokrasi lain karena tidak adanya arahan terhadap peran dan fungsinya. Kedua, pola pikir (*mindset*), layaknya sebuah organisasi, sekolah membutuhkan kemampuan manajerial dan kepemimpinan. Hal itu tentunya tidak semudah membalikkan telapak tangan. Artinya butuh pendampingan dan pembinaan lebih lanjut untuk merubah pola pikir (*mindset*) atas kebiasaan dengan kebijakan lama menuju kebijakan baru. Ketiga, kapasitas kepemimpinan

Ketua Komite belum memiliki keterampilan manajemen organisasi dengan baik.

Sementara di SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi, meskipun secara prosedural memiliki problem yang sama, namun Ketua Komite SDSN Cempaka Putih Barat 05 memiliki sikap kedewasaan yang lebih, memiliki kapasitas kepemimpinan dan pengalaman organisasi yang cukup. Ketua Komite SDSN Cempaka Putih Barat 05 bisa bersikap lebih proaktif sehingga prosedural tidak dijadikan sebagai hambatan untuk melaksanakan tanggung jawabnya sebagai Komite Sekolah.

Contoh kasus tersebut membuktikan bahwa kegiatan sosialisasi belum berjalan secara maksimal, fungsi pengawasan dan pembinaan juga belum berjalan dengan baik. pertanyaannya, lalu siapa atau struktur mana yang bertanggung jawab terhadap beberapa hal tersebut? Dimana letak kekurangan kerancuan yang mengakibatkan terjadinya upaya untuk menghindari dari tanggung jawab?

Pemerintah melalui Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 134 tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pendidikan, pasal 72 diatur bahwa tugas Seksi Dinas Kecamatan antara lain:

- melaksanakan kegiatan pembinaan peningkatan mutu pendidikan dasar dan PLB pada wilayah kecamatan;
- melaksanakan pembinaan tenaga pendidikan dasar dan PLB pada wilayah kecamatan;
- melaksanakan pembinaan pemberdayaan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan dasar dan PLB pada wilayah kecamatan.

Aktor yang bertanggung jawab lainnya adalah Pengawas Satuan Pendidikan, berdasarkan pengujian dokumen dengan berpedoman pada buku Pedoman Pelaksanaan Tugas Guru dan Pengawas (Depdiknas, 2009:31) diatur bahwa tugas pokok Pengawas satuan pendidikan adalah melakukan pengawasan manajerial terdiri dari pembinaan, pemantauan (standar pengelolaan, standar pendidik dan tenaga kependidikan) dan penilaian kinerja sekolah pada satuan pendidikan yang menjadi binaannya.

Berdasarkan peraturan dan perundangan tersebut, peran dan fungsi masing-masing lembaga (Seksi Dinas dan Pengawas) terlihat terdapat adanya persamaan peran yaitu terkait dengan pembinaan tenaga satuan pendidikan. Hal itu yang acap kali menyebabkan mis koordinasi dan memicu terjadinya sikap saling mengihdar terhadap tanggung jawab. Berdasarkan hasil wawancara di lapangan, secara tegas Kepala Seksi Dinas Kecamatan Cempaka Putih mengatakan telah melakukan pembinaan melalui forum komite sekolah dan K3S (Kelompok Kerja Kepala Sekolah). berikut pernyataan dari Ibu Herawati, Kepala Seksi Dinas Pendidikan Kecamatan Cempaka Putih:

”Kita sudah melakukan pembinaan berupa forum Kelompok Kerja Kepala Sekolah (K3S) sedikitnya 1 bulan sekali. Yang menyangkut manajemen keuangan, manajemen kemuridan, manajemen SDM dan lain-lain”

Terhadap komite juga kami sudah membentuk forum komite”

Secara terpisah Komite Sekolah Cempaka Putih Timur 05 Pagi sebagaimana peneliti kutip sebelumnya menyatakan:

”Ya semestinya kita ada arahan dari atas dong, satu pengangkatan itu bagaimana caranya, tanggung jawabnya apa?”

Dari pernyataan Ketua Komite SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi tersebut membuktikan bahwa Komite Sekolah belum mendapatkan arahan atau pembinaan lebih khusus, secara logika jika pembinaan sudah dilakukan secara berkala tentunya Ketua Komite sudah memahami akan tugas, peran dan fungsinya.

Lebih lanjut peneliti melakukan pendalaman informasi lebih lanjut ke Pengawas satuan pendidikan Kecamatan Cempaka Putih terkait kurangnya sosialisasi dan pembinaan tersebut. Sebagaimana telah di atur dalam pedoman pelaksanaan guru dan pengawas (Depdiknas,2009:31) secara tegas pengawas mengatakan:

”Jadi gini ya, e.... kalau itu MBS ya. Tidak selalu kita ikut campur ke dalam kan? MBS itu kebijakan, implementasinya kan kembali kedalam dapurnya masing-masing gitu”

Dari beberapa pernyataan tersebut terlihat adanya sikap saling lempar tanggung jawab akibat ketidakjelasan pembagian peran dan fungsi sebagaimana telah diatur dalam ketentuan yang berlaku.

3. Konsistensi

Implementasi kebijakan perlu didukung kejelasan dan konsistensi (taat asas). Begitu juga sebaliknya, terjadinya ketidakjelasan terhadap suatu kebijakan disamping disebabkan karena kurangnya sosialisasi juga bisa disebabkan karena tidak jelasnya aturan main atau ketidakjelasan petunjuk pelaksanaan. Dari ketidakjelasan itulah seringkali menyebabkan pemicu terjadinya inkonsistensi terhadap pelaksanaan suatu kebijakan.

Perangkat peraturan tentang MBS pada prinsipnya sudah cukup jelas sebagaimana diatur dalam UU sampai dengan petunjuk pelaksanaannya dan petunjuk teknisnya. Melalui Keputusan Mendiknas Nomor 044/2002 diatur bahwa pembentukan komite sekolah melalui beberapa tahap di antaranya ada pembentukan panitia, komite dipilih secara langsung dan seterusnya.

Nampaknya peraturan-peraturan tersebut belum sepenuhnya terlaksana dengan baik. Berdasarkan hasil penelitian, bahwa pembentukan Komite Sekolah di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi tidak sesuai ketentuan, indikatornya bahwa Pembentukan Komite sekolah hanya hanya merubah nomenklatur saja dari BP3 menjadi Komite Sekolah. Padahal menurut Kepmendiknas 044/2002 bahwa pembentukan Komite Sekolah melalui melalui beberapa tahap diantaranya melalui pemilihan. Selain itu, setelah terbentuk Komite Sekolah harus ada SK penetapan dari Kepala Satuan Pendidikan (dalam hal ini Kepala Sekolah SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi). Setelah terbentuk Komite Sekolah harus segera menyusun AD/ART dan program kerja Komite Sekolah. Namun dari hasil penelitian bahwa pembentukan Komite Sekolah SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi tidak mengikuti ketentuan yang berlaku. Komite sekolah tidak dipilih secara demokratis, tidak dilengkapi dengan kelengkapan aturan organisasi maupun program kerja. Hal ini sesuai pernyataan Ketua Komite SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi;

”Di sini dulu BP3, e.. kira-kira enam tahun yang lalu. Kemudian dari BP3 di rubah menjadi Komite dan saya di tunjuk sebagai ketua”

Terkait dengan pernyataan tersebut juga diperkuat oleh keterangan dari Ketua Komite Sekolah SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi:

”Memang sebagian besar komite tidak tahu apa itu tugas dan perannya, apalagi kebanyakan komite ya tiba-tiba langsung di angkat aja”

Begitu juga dengan SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi, meskipun pembentukan Komite Sekolah sudah sesuai prosedur pemilihan secara langsung, namun belum dilengkapi dengan kelengkapan aturan organisasi seperti SK dan AD/ART maupun program kerja Komite Sekolah. Berdasarkan data yang kami peroleh baik dari studi dokumen maupun wawancara membuktikan bahwa Komite Sekolah Cempaka Putih Barat 05 Pagi sudah terbentuk semenjak tahun 2009, dipilih secara demokratis berdasarkan keputusan Mendiknas nomor 044/U/2002. Pemilihan komite sekolah SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi dipilih secara langsung bebas dan rahasia oleh orang tua murid. Unsur kepenguruannya pun sudah mewakili dari seluruh elemen yaitu guru, orang tua murid dan masyarakat. Pernyataan tersebut di atas berdasarkan keterangan dari Ketua Komite SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi:

”Jadi mungkin sekolah kita itu yang pertama melakukan pemilihan komite sekolah itu secara langsung, bebas dan rahasia oleh orang tua murid. Dari sembilan itu yang suara terbanyak ketua, yang lainnya itu di musyawarahkan”

Lebih lanjut Ketua Komite mengatakan: ”Ya, itu problemnya, kita memang belum ada SK.” Demikian juga pernyataan dari Kepala SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi:

”Insya allah sudah. Sudah melalui pemilihan sesuai dengan... kita memilih langsung oleh orang tua secara umum dari kelas 1 sampai kelas 6 semua komponen sudah terwaiki di komite sekolah, seperti tokoh masyarakat”

Dari keterangan tersebut menunjukkan bahwa pembentukan Komite Sekolah SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi sudah dipilih secara langsung, diikuti oleh orang tua murid dari kelas 1 sampai kelas 6, dari sembilan calon pengurus Komite Sekolah dipilih secara langsung dan yang memperoleh suara terbanyak terpilih menjadi Ketua Komite Sekolah.

Kemudian Dari hasil penelitian dokumen (peraturan perundang-undangan) terdapat adanya sikap *inkonsistensi* terkait dengan masalah pembiayaan pendidikan dasar. Sesuai UUD 1945 Bab XIII Pasal 31 ayat (2) menyebutkan "setiap warga wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah yang membiayainya", kemudian dalam UU Sisdiknas Nomor 20 tahun 2003 Bab IV Pasal 11 ayat (2) menyebutkan "Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun. Namun pada Bab lain yaitu Bab XIII Pasal 46 ayat (1) disebutkan "Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat. Kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 Pasal 2 Ayat (1) menyebutkan "pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

Hal ini yang sering menyebabkan kebingungan dan keraguan para aktor implementasi MBS, Kepala Sekolah SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi. Istilah pendidikan gratis, memang sudah dicanangkan, bahkan berdasarkan studi dokumen Kepala Sekolah sudah membuat pernyataan tidak mewajibkan membayar iuran donatur dan sumbangan rutin bulanan. Kemudian secara terpisah Keputusan Mendiknas Nomor 044/U/2002, disebut antara lain peran Komite Sekolah sebagai *supporting agency*, orang tua murid sebagai *supporting* dana pendidikan.

Fakta yang sama juga terjadi di SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi sempat terjadinya keraguan oleh kepala sekolah terkait dengan kebijakan pendanaan pendidikan. Hal tersebutlah yang menyebabkan keraguan pihak sekolah dalam mengambil kebijakan akibat adanya peraturan yang dinilai tidak konsisten. Di satu sisi komite mendorong supaya sekolah melakukan terobosan langkah untuk mengambil kebijakan penggalangan dana dari masyarakat, pada sisi lain Kepala Sekolah merasa terikat dengan peraturan perundangan. Namun dengan kegigihannya Komite Sekolah berusaha meyakinkan Kepala Sekolah untuk menetapkan kebijakan sekolah terkait dengan pembiayaan kegiatan ekstrakurikuler, meskipun secara pendanaan sudah dibiayai dari BOS, namun ketika dananya tidak mencukupi, Komite sekolah melalui Ketua dan pengurus

lainnya berani menggalang dana dari orang tua murid. Penggalangan dana dilakukan secara musyawarah dan bersifat suka rela, diutamakan dari kelompok yang mampu. Hal ini sesuai dengan keterangan dari Ketua Komite SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi:

”Sekolah sendiri agak ragu-ragu dalam beberapa kebijakan mengambil keputusan karena pada sisi materi ada yang sifatnya rasional ada rambu-rambu, mereka gak berani, kadang-kadang kami kenceng tapi mereka gak berani”

Dari beberapa kasus di atas nampak adanya kebijakan yang saling bertentangan (*inkonsistensi*) yang mengakibatkan terjadinya misinterpretasi terhadap kebijakan pemerintah mengenai pembiayaan pendidikan tersebut.

Dengan demikian dapat peneliti simpulkan bahwa kebijakan MBS belum dijalankan dengan konsisten oleh satuan pendidikan baik di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi maupun SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi. terjadinya inkonsistensi terhadap tersebut disebabkan pertama, yaitu pertama terkait dengan aktor pelaksana yang tidak menjalankan kebijakan berdasarkan ketentuan yang berlaku karena belum paham akan ketentuan-ketentuan MBS. Kedua terkait dengan perangkat peraturan perundang-undangan kebijakan yang isinya tidak konsisten atau bertentangan satu sama lain.

5.1.2. Sumberdaya (*resources*)

Bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan aturan yang berlaku, jelasnya penyampaian informasi, dan sudah tersampaikan kepada semua aktor implementasi suatu kebijakan, akan sulit untuk berjalan dengan sukses manakala tanpa didukung oleh sumberdaya yang memadai. George C Edwards III membagi sumberdaya meliputi SDM, sarana pasarana, sumberdaya informasi dan wewenang, serta sumber dana. Keempat unsur tersebut saling berkaitan antara satu dan lainnya. SDM yang penting adalah staf yang memadai secara jumlah, memadai secara keahlian dalam melaksanakan tugas, adanya standar prosedur operasi (SOP) yang jelas, kewenangan sesuai dengan tanggung jawabnya dalam menjalankan tugas dan fasilitas/sarana kerja yang memadai. SOP dapat diartikan uraian kerja, tata kerja, peran, tugas pokok, dan fungsi, yang telah ditetapkan oleh peraturan.

1. Sumber Daya Manusia (SDM)

Sumberdaya manusia yang dimaksud di sini tidak hanya dilihat dari jumlah (kuantitas) namun juga harus diimbangi dengan kualitas (kecakapan atau keahlian). Sekalipun aturan main pelaksanaan sudah jelas dan telah di transformasikan dengan tepat, namun pelaksanaan kebijakan tidak akan berjalan efektif jika tidak didukung dengan sumberdaya manusia yang berkualitas, memiliki keterampilan, mengetahui tugas dan fungsinya. Ditegaskan oleh George C Edwards III (1980:61): *“it is not enough for the to be an adequate number of implementators to carry out a policy. Implementators must possess the skill necessary for the job at hand”*

Berdasarkan data yang peneliti peroleh, secara kuantitas SDM guru SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi sudah cukup memadai yaitu berjumlah 9 orang guru (6 guru kelas dan 3 guru mata pelajaran). Namun secara kualitas masih perlu ditingkatkan, berdasarkan UU No.14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen diatur bahwa kualifikasi akademik guru minimal berpendidikan tinggi program sarjana atau program diploma empat. Jumlah guru yang berpendidikan S1 berjumlah 3 orang, dan yang berpendidikan D2 berjumlah 6 orang. Dengan demikian secara kualifikasi guru di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi belum terpenuhi.

Sementara SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi sebagai sekolah standar nasional (SSN) memang terlihat memiliki sumber daya yang lebih unggul dibanding sekolah lain baik itu dari segi SDM, sarana prasarana maupun sumber dana. Dari segi SDM, baik Kepala Sekolah maupun guru secara kualitas maupun kuantitas sudah cukup memadai. Secara kuantitas SDN Cempaka Putih Barat memiliki 10 orang guru yang berstatus PNS dan 7 orang guru honorer, guru matematika, seni tari, seni lukis/ketrampilan, guru agama, rebana, pramuka, dan seni musik. Secara kualitas dari 10 orang guru PNS tersebut, 7 orang berpendidikan S1, 2 orang masih D3 (sedang tahap penyelesaian S1), dan 1 orang D2. Selain itu pihak sekolah juga melakukan kerjasama dengan LPIA untuk memberikan bimbingan

keterampilan bahasa dan komputer kepada para guru. Hal ini didukung pernyataan Kepala Sekolah SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi:

”SDM Guru; Ya saya sangat yakin dengan kemampuan guru-guru saya, saya kerjasama dengan LPIA, saya kursuskan semua guru-guru saya bahasa inggris sampai dapat e.. apa namanya pak, sertifikat gitu, minimal untuk ininya saja gitu kan. Jadi saya ada untuk enjoy learning bahasa inggris itu ada”

Peningkatan kualitas guru dilaksanakan dengan seminar, simposium, diklat, dan pelatihan. Secara organisasional kelompok diskusi dengan bebarapa SD dibentuk Kelompok Kerja Guru (KKG). KKG dilaksanakan secara berkala namun berdasarkan hasil wawancara informan sangat jarang menghadiri kegiatan KKG. Dengan demikian proses peningkatan skill kurang. Hal ini karena kurangnya *reward and punishment* kepada guru yang tidak aktif di KKG. Selain itu pengawasan dan monitoring oleh Pengawas Sekolah maupun Kepala Seksi Dinas Kecamatan Cempaka Putih juga masih kurang.

Dari keterangan tersebut dapat peneliti simpulkan bahwa sumberdaya manusia (SDM) di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi secara kuantitas memadai namun secara kualitas belum memadai.

Sedangkan SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi sudah memiliki SDM yang cukup mendukung bagi pelaksanaan program peningkatan mutu pendidikan karena sebagian besar kualifikasi guru sudah terpenuhi.

Masalah SDM di tataran struktur birokrasi di atas satuan pendidikan juga masih mengalami kendala yang cukup signifikan. Jumlah pengawas sekolah di Kecamatan Cempaka Putih kurang memadai atau tidak sebanding dengan jumlah satuan pendidikan. Di kecamatan Cempaka Putih terdapat 35 satuan pendidikan di tingkat SD dan 30 satuan pendidikan di tingkat TK. Sementara tenaga pengawas yang ada hanya dua orang pengawas. Ini jelas tidak sesuai dengan peraturan Depdiknas (Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Pengawas: 29) bahwa tiap pengawas satuan pendidikan bertugas membina 10 – 15 Sekolah. hal ini di perkuat dengan pendapat Ibu Tri Hartati (Pengawas Pendidikan Cempaka Putih):

”Di Cempaka Putih sendiri kami membawahi untuk SD ada 35 tambah TK 30, jadi kalau bisa SD itu pengawasnya sendiri, TK sendiri, mungkin dari segi kurikulumnya biar lebih fokus”

Dari keterangan tersebut menjelaskan bahwa terdapat banyak kekurangan terkait dengan SDM baik itu dari tingkat satuan pendidikan hingga pengawas satuan pendidikan.

2. Sarana dan Prasarana

Sarana dan prasarana atau George C Edwards III, menyebutnya dengan istilah (*facility*), peralatan, ini merupakan variabel penting yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, lahan, dan sebagainya yang semua itu akan membantu memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan itu sendiri. Edwards III (1980:77) menegaskan bahwa: *”physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementator may have sufficient staff, may understand what he is supposed to do, may have authority for exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies, and even green space implementation won't succeed”*

Fasilitas fisik atau sarana prasarana merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Terbatasnya sarana prasarana dapat menyebabkan terhambatnya pelaksanaan kebijakan. Begitu juga sebaliknya dengan dukungan sarana dan prasarana yang memadai dapat memberikan dorongan atau motivasi bagi keberhasilan dalam melaksanakan kebijakan. (Joko Widodo, 2007:102)

Berdasarkan hasil penelitian, secara kelengkapan sarana dan prasarana di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi masih kurang memadai, seperti: masih terdapat kelas dan ruang guru yang bocor, tidak ada ruang perpustakaan, ruang Kepala sekolah dan guru gabung (sekitar 16M²), ruang tersebut juga untuk ruang komputer untuk tata usaha sekolah, tidak ada ruang UKS, ruang komputer yang kurang memadai., Belum ada ruang laboratorium dan belum ada sarana ibadah. Hal ini sesuai dengan pendapat Ibu Poniati, Kepala SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi:

”Ya kondisi gedung ya begini pak, ruang UKS gak punya, perpustakaan gak punya, ruang guru gak punya, ruang kelas ada yang bocor, jadi kita masih standar zaman dahulu banget”

Hal ini sangat berbeda jauh dengan SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi, sebagai Sekolah berstandar nasional, SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi sudah dilengkapi berbagai macam fasilitas sarana prasarana yang memadai, seperti:

- a. Sarana ibadah
- b. Lapangan olahraga
- c. Ruangan kelas yang sangat kondusif
- d. Ruang laboratorium Bahasa dan IPA
- e. Ruang komputer
- f. Ruang kepala Sekolah
- g. Ruang Guru
- h. Ruang UKS
- i. Kantin
- j. Toilet Guru dan Murid.

Kelengkapan buku-buku baik untuk pedoman guru maupun buku pelajaran siswa sudah memadai berikut dilengkapi dengan alat peraga dari semua mata pelajaran. Hal ini sesuai dengan keterangan dari Ibu Siti Ida, Guru SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi:

”Alhamdulillah kepala sekolah kami sangat terbuka sekali, apapun kebutuhan kita untuk mengajar insya allah di sediakan oleh sekolah”

Dengan kriteria tersebut di atas dapat peneliti simpulkan bahwa di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi belum didukung oleh sarana dan prasaran yang memadai. Sedangkan di SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi, sarana dan prasarana yang dimiliki sudah sangat mendukung bagi proses peningkatan mutu pendidikan.

Terkait dengan sarana dan prasarana untuk mendukung kinerja Komite Sekolah, baik di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi maupun SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi belum didukung sarana-prasarana yang memadai. Dari hasil observasi di lapangan ditemukan Komite Sekolah belum tersedia ruang, peralatan kerja seperti komputer maupun alat tulis

yang diperuntukkan khusus Komite Sekolah. Segala kebutuhan sarana prasarana Komite Sekolah sementara ini menggunakan sarana prasarana sekolah.

Dalam rangka meningkatkan proses kegiatan belajar belajar perlu di dukung dengan adanya supervisi dan monitoring. Tugas tersebut dilaksanakan oleh Tenaga Fungsional yang bernama Pengawas Sekolah yang secara struktur berada langsung di bawah Kepala Suku Dinas Pendidikan Dasar Kota Jakarta Pusat, namun secara operasional berkantor di Kantor Seksi Dinas Pendidikan Dasar Kecamatan Cempaka Putih. Berdasarkan hasil penelitian, penunjang kinerja Pengawas Satuan Pendidikan di Kecamatan Cempaka Putih membutuhkan dukungan 1 SDM tenaga administrasi/ tata usaha, 1 set komputer (bahkan lebih baik 1 Pengawas 1 laptop, mengingat tugasnya yang mobile keliling dari sekolah ke sekolah lainnya), dan sarana transportasi (idealnya satu Pengawas satuan pendidikan dilengkapi satu sepeda motor). Hal inilah yang menyebabkan proses monitoring maupun pembinaan tidak berjalan dengan efektif.

3. Finansial (pendanaan)

Menurut ketentuan masalah pendanaan telah diatur oleh UUD 1945 (Amandemen IV), dinyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan; setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya; negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Peraturan turunannya yaitu UU nomor 20 tahun 2003 Pasal 11 ayat (2) diatur bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan warga negara yang berusia tujuh sampai lima belas tahun.

MBS merupakan program yang memberikan otonomi kepada satuan pendidikan/sekolah untuk mengelola sumber daya, namun dalam kenyataan pengaturan keuangan BOP dan BOS masih diatur peruntukannya secara rigid.

Dengan demikian otonomi belum berjalan. Sesuai teori tata pemerintahan yang baik menurut David Osborne (2005:129), bahwa pengelolaan dana hendaknya menahulukan misi (*mission driven*), artinya anggaran dikedepankan untuk mencapai pendidikan sekolah dimaksud, yang penting pengeluaran anggaran dapat dipertanggung-jwbkan sesuai misi sekolah. Namun dalam kenyataannya semua penggunaan BOS dan BOP sudah diatur sedemikian rigid dan kaku. Kekakuan penganggaran mengakibatkan pengelolaan sumber dana menjadi tidak otonom lagi, kaku dan cenderung *rule driven*.

Mengenai pendanaan, SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi memaksimalkan dana BOS dan BOP yang pengalokasiannya sudah ditentukan peruntukannya. Kepala sekolah maupun komite sekolah belum mampu melaksanakan peluangnya secara maksimal untuk melakukan hubungan atau kerjasama dengan masyarakat, instansi maupun dunia usaha sebagai mitra pendidikan. Akhirnya terkadang sekolah masih melakukan pungutan terhadap orang tua siswa untuk memenuhi biaya operasional guru jika ada penambahan materi di luar jam sekolah terutama untuk kelas enam karena akan menghadapi ujian kelulusan, padahal untuk kegiatan pengayaan atau jam tambahan secara ketentuan boleh dialokasikan dari dan BOS. Sedangkan untuk menanggulangi kekurangan sarana prasarana sekolah masih berharap penuh dengan bantuan dari pemerintah. Hal ini sesuai dengan pendapat Ketua Komite SDN Cempaka Putih 05 Pagi:

”Kita gak ada kerjasama dari luar, ya sama orang tua murid aja, kita mau minta bantuan atau kerjasama dengan e.. apa namanya dunia usaha karena kita gak kenal jadinya susah mau mintanya”.

Kurangnya penjelasan terhadap petunjuk pelaksanaan suatu kebijakan dapat mengakibatkan mis interpretasi yang kemudian juga mengakibatkan terjadinya mis orientasi yang bisa menghambat proses komunikasi bagi pelaksana kebijakan terutama terhadap masyarakat atau orang tua murid. Terkadang hal tersebut dapat mengakibatkan munculnya rasa kurang responship terutama bagi orang tua murid. Hal ini sesuai pernyataan Ibu Poniati, S.Pd (Kepala SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi):

”Sekarang kan ada bantuan BOS, jadi orang tua itu apa-apa ngandelin sekolah, segala buku segala apa kan semua di pinjemin sekolah, terus

tempo-tempo ilang, hehe. Jadi orang tua kurang perhatian, kadang di undang rapat juga nunggu di oprak-oprak (di panggil) dulu, belum lagi tanggapan mereka ada yang apa mau ada bayar, segala macemlah, padahal enggak”

Demikian juga dengan SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi, dalam hal pendanaan juga masih bergantung dari dana BOS dan bantuan dari donatur (orang tua), faktor kondisi sosial ekonomi yang membedakan tingkat partisipasi orang tua terhadap sekolah, partisipasi tidak hanya pemikiran namun juga partisipasi dana. Penggalangan dana berlandaskan sukarela melalui musyawarah antara pihak sekolah, komite dan orang tua murid. Dalam hal ini sekolah tidak pernah merasa ada kesulitan atau kendala, setiap ada kegiatan ekstrakurikuler maupun terkait dengan kelengkapan sarana prasarana sekolah mendapatkan suport penuh dari orang tua murid. Berikut pernyataan Kepala SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi:

”Kalau dana untuk keperluan KBM sebetulnya kami 100% masih bergantung dari pemerintah melalui BOS maupun BOP, kita menggunakan dana yang ada, sedangkan untuk keperluan lainnya ya kami ada donatur orang tua murid, tapi ya maaf saya tidak bisa menyebutkan namanya, ya seperti kemarin sekolah kami diundang untuk menampilkan drum band pada waktu peringatan Hardiknas, terus untuk keperluan seragam, ya... tiba-tiba aja ada orang tua murid yang bilang siap menanggung”.

Dengan keterangan tersebut, dapat dikatakan bahwa SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi tidak ada kendala terkait dengan pendanaan. Meskipun sebagian besar pendanaan masih tergantung dengan bantuan dana BOS, namun dalam kegiatan ekstrakurikuler maupun penyediaan sarana lainnya sekolah mendapat dukungan penuh dari orang tua murid.

Dengan demikian dapat peneliti simpulkan bahwa baik di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi pendanaan masih sangat tergantung dengan dana dari BOS dan BOP. Kerjasama dengan masyarakat di luar sekolah maupun dunia usaha belum dijalin, sehingga dalam keadaan tertentu sekolah masih melakukan pungutan terhadap orang tua murid.

Sementara dengan SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi, mengenai pendanaan dinilai tidak ada kendala karena selain dari BOS dan BOP sekolah juga mendapatkan dukungan dana dari donatur dan orang tua siswa.

4. Sumberdaya Informasi dan Kewenangan

Selain tiga hal tersebut, Edwards menambahkan sumberdaya informasi dan kewenangan juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan. Hal itu dimaksudkan agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam menginterpretasikan tentang bagaimana cara mengimplementasikan atau melaksanakan kebijakan tersebut.

Kewenangan juga merupakan sumberdaya yang lain yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan. Edwards III sebagai mana dikutip oleh Joko Widodo (2007;103) menegaskan bahwa kewenangan (*outhority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan.

Berkaitan dengan MBS, merupakan suatu kebijakan yang bertujuan untuk memberikan kemandirian atau kewenangan terhadap pengelolaan sumberdaya yang dimiliki oleh sekolah. Namun di lapangan peneliti menemukan suatu bentuk ketidakpuasan tersendiri bagi pelaksana kebijakan yang terkait dengan pengelolaan sumberdana (BOS).

Berdasarkan temuan peneliti di lapangan di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi, bahwa pihak sekolah menilai kewenangan yang diberikan tidak sesuai dengan tujuan utama MBS yaitu memberikan kewenangan kepada sekolah untuk mengelola sumber daya yang dimiliki. Pihak sekolah berharap agar diberikan kewenangan yang lebih luas dalam pengelolaan dana tersebut dan yang terpenting adalah penggunaannya bisa dipertanggung jawabkan dan pemerintah tinggal melakukan kontrol dan evaluasi untuk menghindari terjadinya penyelewengan atau penyalahgunaan kewenangan tersebut. Berikut apa yang dikatakan oleh Kepala SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi terkait dengan pengelolaan dana:

”Ya.., saya sih sebetulnya pinginnya sekolah diberikan kewenangan sepenuhnya untuk mengelola dana, yang penting kan tepat guna dan bisa dipertanggungjawabkan. Kan gitu semestinya. Ya.., tapi ya apa boleh buat, kalau memang pemerintah maunya seperti itu ya kami akan berusaha semaksimal mungkin sesuai dengan kemampuan yang ada”.

SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi sebagai sekolah berstandar nasional tentunya memiliki tingkat kemajuan yang lebih baik dibanding dengan sekolah reguler lainnya. Berkaitan dengan pengelolaan dana BOS sekolah merasa dibatasi oleh peraturan pengelolaan atau petunjuk teknis yang terlalu detil dan dianggap kurang mampu memberikan pelayanan yang efektif sesuai dengan kebutuhan lokalitas sekolah. Sekolah berharap pemerintah memberikan kewenangan sepenuhnya diberikan kepada sekolah agar bisa mengelola dana sesuai dengan kebutuhan sekolah itu sendiri, sementara pemerintah tinggal melakukan kontrol atau evaluasi terhadap penggunaan dana tersebut. Dengan demikian sekolah bisa lebih leluasa dalam arti bisa mengalokasikan dana yang ada sesuatu dengan yang dibutuhkan di sekolah. Berikut Pernyataan Kepala SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi:

”Sebetulnya ya. Apalagi kalau sekolah saya yang katanya ada judulnya SSN tapi untuk aturan tetep harus mengacu ke atas. Kalau yang namanya MBS itu pemerintah ngasih dana lah, silahkan dikelola yang penting sesuai juknis gitu kan Pak. Mau diapain tahunya anak ini tidak bayar atau apa-apa. Tapi ini kan tidak Pak, kita masih dituntun dengan aturan-aturan, pos-pos nya gitu. Kan berarti dilepas kepalanya tapi ekornya masih ditarik, gitu. Kalau memang mau betul-betul seperti ini menurut saya pemerintah harus seperti itu, lepas kemudian pemerintah menilai dan mengawasi, harus gitu. Bahkan di SPJ-nya kalau nyimpang sedikit aja kan bersalah”

Dari beberapa kenyataan tersebut, terbatasnya wewenang pengelolaan dana secara tidak langsung mempengaruhi efektivitas pelaksanaan MBS itu sendiri meskipun implementator memiliki asas kepatuhan terhadap pelaksanaan kebijakan yang diberikan oleh pemerintah. Dengan demikian dapat peneliti simpulkan baik di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi maupun SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi memiliki harapan yang sama. Dua-duanya menginginkan agar sekolah diberikan kewenangan yang lebih luas dalam mengelola sumberdaya dana yang dimiliki sesuai dengan kebutuhan lokalitas sekolah.

5.3. Sikap (*disposition*)

Kurangnya sosialisasi dan pembinaan jelas bisa mempengaruhi kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara

sungguh-sungguh. Ketika komunikasi tidak tersampaikan secara jelas kepada semua aktor, maka pelaksanaan akan ada penafsiran yang berbeda-beda oleh para aktor MBS, dan dapat memunculkan kreatifitas yang bisa jadi melanggar aturan/ketentuan.

Dari hasil penelitian, seluruh jajaran di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi sangat mendukung terhadap diterapkannya MBS yang dinilai memberikan kewenangan lebih terhadap pengelolaan sumberdaya sekolah. Di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi, kerja sama antara Kepala Sekolah, Guru, Komite Sekolah dan orang tua siswa sudah berjalan dengan baik dan memiliki komitmen yang cukup. Ini merupakan modal awal bagi pelaksanaan MBS itu sendiri. Inisiatif untuk melakukan kerjasama dengan masyarakat dunia usaha/dunia industri masih kurang. Hal ini di sebabkan oleh beberapa faktor, seperti kemampuan manajemen organisasi dan kemampuan membangun jaringan yang kurang, baik itu kepala sekolah maupun komite sekolah. Namun dengan segala keterbatasannya terdapat sisi positif dari sikap implementator. Pertama, tingginya rasa kepedulian terhadap pendidikan terlepas apapun bentuk kebijakan asal dinilai bertujuan positif untuk peningkatan pendidikan. Kedua, unsur ketaatan dan penghormatan terhadap kebijakan pemerintah sebagai wujud pengabdianya terhadap bangsa dan negara perlu mendapatkan perhatian yang serius dari pemerintah agar senantiasa diberikan pembinaan yang berkelanjutan untuk meningkatkan kualitas guru. Hal ini sesuai pernyataan Ibu Samiatun, guru SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi:

”Kalau melihat dari tujuan MBS ya.., saya sangat-sangat mendukung untuk kepentingan sekolah, tugas yang diberikan bagi saya gak memberatkan, saya buat se enak mungkin dan se enjoy mungkin. Niat kami sebagai guru saya sangat senang membimbing anak, jadi dalam menghadapi anak itu saya sangat senang.”

Menurut Edwards, salah satu cara untuk mengatasi masalah sikap adalah pemberian insentif. Masalah insentif masih terdapat kecemburuan atau kebijakan yang kurang adil dari pemerintah terkait dengan pemberian Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) dari Pemda DKI. Ini tidak berbeda tuntutan guru sebagaimana diberitakan Tempo tanggal 26 Maret 2010, yang berisi tuntutan kalangan guru untuk merivisi Tunjangan Kinerja Daerah, karena guru

yang sebagian besar golongan III dan IV menerima TKD sama dengan PNS non guru yang baru diangkat dengan golongan I d. Hal ini sesuai pernyataan Bapak Yuyus Russamsi, Guru/Sekretaris komite SDN Cempaka Putih 05 Pagi:

”Bicara kesejahteraan itu, kalau dibilang cukup kalau saya tanya realita yang ada tidak cukup. Kenapa? Karena kita itu, e...,guru itu tunjangan fungsional ya istilahnya, kemudian yang struktural itu job class kalau bahasanya itu job class. Job classnya guru itu hampir sama dengan job classnya struktural. Job class fungsional itu satu nilainya untuk guru saat ini. Kalau structural itu satu paling sama disamaratakan dengan struktural golongan I. Artinya seorang guru yang S1, S2, yang pangkatnya IVB itu lho istilahnya sudah sertifikasi bahkan, itu di samaratakan dengan kesejahteraannya dengan PNS struktural dengan golongan 1/a, disamaratakan dengan maaf ya... dengan petugas kebersihan.”

Hal tersebut juga tidak jauh beda dengan di SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi. Para implementator juga menilai adanya kesenjangan terhadap kebijakan TKD tersebut. Namun cara menyikapinya yang berbeda. Mereka menilai insentif semestinya tidak hanya dinilai dengan uang, namun bisa diwujudkan dalam bentuk penghargaan lainnya atau bisa digunakan untuk melakukan pembinaan terhadap peningkatan mutu dan kualitas guru itu sendiri, seperti keterangan dari Ibu Siti Ida, Guru SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi:

”Ya memang sih mengenai TKD itu semestinya tidak dipukul rata, antara golongan A, B misalkan, semestinya kan beda. Tapi sebenarnya kami gak terlalu menuntut sih, mungkin menurut saya okelah kalau memang disamaratakan, tapi mungkin itu bisa diwujudkan dalam bentuk lain gitu, seperti untuk melakukan pelatihan atau pembinaan terhadap guru itu sendiri”

Dari keterangan informan tersebut menjelaskan bahwa insentif baik secara langsung maupun tidak dapat mempengaruhi sikap atau perilaku aktor dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Meskipun di satu sisi para guru dengan tegas menyatakan tidak pernah merasa keberatan dengan tugas yang diberikan, namun keadilan ”pembagian tunjangan” akan menjadikan pemicu bagi agar pelaksana kebijakan bisa melaksanakan tugas dan kewajibannya lebih meningkat dan maksimal.

Besar kecilnya insentif tersebut dapat mempengaruhi sikap dan perilaku (disposisi) pelaku kebijakan. Insentif tersebut bisa diwujudkan dalam bentuk ”*reward and punishment*”. (Joko Widodo, 2007;100). *Reward and punishment*

kepada guru sebagai PNS sudah diatur pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Terkait dengan insentif, diperlakukan hukuman berupa potongan TKD bila terlambat masuk kerja atau tidak masuk kerja.

Pada sisi lain memang MBS memiliki kekurangan dan kelebihan tersendiri. Artinya harus diakui adanya MBS juga memberikan dampak yang positif bagi perkembangan manajemen sekolah terutama dalam hal peningkatan partisipasi masyarakat dan meningkatkan sikap keterbukaan atau transparansi baik itu terkait dengan pengelolaan dana maupun sumberdaya yang lainnya.

Dalam menyusun kurikulum atau kegiatan ekstra kurikuler juga pihak sekolah juga sudah melibatkan seluruh elemen pendukung seperti Guru, Komite maupun perwakilan dari orang tua kelas. Pada SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi minimal setiap semester sekali selalu mengadakan pertemuan dengan komite dan orang tua murid untuk membicarakan dan melakukan evaluasi terhadap perkembangan siswa. Kemudian dalam penyusunan RAPBS juga sekolah sudah melibatkan perwakilan orang tua dan Komite meskipun hanya Ketua Komite saja yang dilibatkan. Hal ini sesuai pernyataan Ketua Komite Sekolah SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi:

”Pertemuan dengan sekolah ada, tahunan ada, semesteran juga ada, kadang ini membahas masalah kalau ada pertemuan untuk membahas RAPBS atau BOS, BOP itu kan biasanya dipanggil, komite sekolah itu diundang, selain itu diundang juga orang tua murid, untuk membahas rencana-rencana pendidikan anak sekolah. Cuma kalau rutin bulanan atau apa itu gak ada, ya sesuai dengan kebutuhan aja gitu”

Demikian halnya dengan SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi, transparansi juga sudah dijalin dengan cukup baik, pertemuan dengan sesama guru untuk melakukan evaluasi terhadap perkembangan belajar mengajar dapat dikatakan lebih intens dibandingkan dengan SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi. Pada SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi pertemuan sesama guru dilaksanakan seminggu sekali melalui pertemuan yang bersifat non formal seperti pertemuan sambil makan siang di ruang guru untuk membahas perkembangan kegiatan belajar mengajar selama satu minggu yang telah lewat maupun satu minggu yang akan datang. Keterangan yang peneliti peroleh dari Kepala Sekolah SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi:

”Ya, kami selalu melakukan komunikasi dengan guru setiap seminggu sekali, ya biasanya sambil makan siang di ruang guru, ya kami bicarakan bagaimana proses kegiatan belajar mengajar selama satu minggu, apa anak-anak yang beini, begitu. Terus minggu depan ada kegiatan apa itu juga kami bicarakan”

Komite Sekolah SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi belum memiliki jadwal rutin baik itu intern komite maupun dengan orang tua murid, guru, dan kepala sekolah, pertemuan masih bersifat spontan sesuai dengan kebutuhan. Namun komite sekolah selalu menekankan kepada orang tua manakala ada persoalan-persoalan baik itu terkait dengan guru maupun terhadap perkembangan siswa, Komite Sekolah selalu mengingatkan kepada orang tua untuk bersama-sama melakukan kontrol dan memberikan laporan kepada Komite Sekolah.

Begitu juga dengan persoalan transparansi, meskipun Komite Sekolah SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi tidak pernah menerima laporan secara tertulis dari kepala sekolah, namun komite berani menjamin tidak akan ada peluang penyalahgunaan terhadap kewenangan tersebut. Karena dalam penyusunan RAPBS pun juga sudah melibatkan semua unsur. Orang tua murid juga sudah bisa memperoleh dengan mudah melalui media dinding. Dan Komite sekolah juga menekankan kepada orang tua manakala orang tua memerlukan data atau informasi dari pihak sekolah, Komite Sekolah siap untuk mem-*back up* sepenuhnya. Hal ini sesuai keterangan dari Ketua Komite SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi:

”E.. begini mas, kalau laporan tertulis memang tidak pernah, Tapi kalau kita minta pasti dikasih. Atau paling tidak mereka tempel di dinding (papan pengumuman resmi sekolah, maksudnya). Saya juga sampaikan ke orang tua ya, kalau saya tidak bisa memberi itu saya jamin minta ke kepala sekolah pasti diberi”

Dengan demikian dapat peneliti simpulkan bahwa secara umum baik SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi Pagi maupun SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi sebetulnya sangat mendukung kebijakan MBS. Meskipun kewenangan belum sepenuhnya diberikan kepada sekolah, namun secara umum sekolah menaruh harapan positif terhadap kebijakan MBS.

Dari intensitas pertemuan kepala sekolah dengan guru maupun orang tua murid di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi, tidak ada pertemuan atau program berkala, pertemuan sekolah dengan komite masih bersifat sesuai dengan kebutuhan. Begitu juga dengan pertemuan/rapat rutin/rapat evaluasi kepala sekolah dengan guru di akukan setiap setahun dua kali yaitu ketika semester dan pergantian tahun. Mengenai transparansi sudah dibangun dengan baik, setiap pembahasan RAPBS, Kepala Sekolah selalu melibatkan Komite dan perwakilan orang tua.

Pada SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi, pertemuan Kepala Sekolah dengan guru lebih intens di bandingkan dengan SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi, seminggu sekali Kepala Sekolah SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi bersama guru-guru selalu mengadakan pertemuan untuk melakukan evaluasi terhadap perkembangan siswa. Pertemuan pihak sekolah dengan orang tua murid juga dilakukan dengan rutin setiap satu bulan sekali yang bertujuan untuk menampung aspirasi atau masukan-masukan dari orang tua murid terkait dengan kegiatan belajar mengajar. Transparansi juga sudah dibangun lebih baik, selain pelibatan komite dan orang tua dalam pembahasan RAPBS, sekolah juga menyediakan layanan informasi melalui media dinding. Dan sekolah dengan sangat terbuka akan bersedia memberikan informasi apa saja yang dibutuhkan oleh guru maupun orang tua murid.

5.4. **Struktur Birokrasi**

Struktur birokrasi merupakan variabel keempat yang menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan kebijakan. Struktur birokrasi mencakup aspek struktur organisasi, pembagian kewenangan, dan hubungan intra dan ekstra organisasi dalam pelaksanaan kebijakan. Terkait dengan hubungan ekstra atau dengan masyarakat atau organisasi di luar lingkungan sekolah belum terjalin dengan baik. Begitu juga dengan hubungan intra seperti hubungan antar sekolah dengan komite masih sebatas koordinatif atau sebagai mediasi antara orang tua dengan pihak sekolah yang berkaitan dengan kegiatan belajar mengajar. Struktur birokrasi dibedakan menjadi dua macam dimensi, yaitu dimensi fragmentasi dan dimensi standar operating procedure (SOP). Semakin tinggi

fragmentasi struktur birokrasi, juga semakin membutuhkan koordinasi yang lebih intensif, kurangnya koordinasi berpeluang terjadinya distorsi komunikasi. Proses komunikasi diawali oleh sumber (*source*) baik individu maupun kelompok organisasi atau lembaga, komunikasi juga membutuhkan feedback atau umpan balik terhadap pesan yang telah disampaikan.

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, pada dasarnya terkait struktur birokrasi di tingkat satuan pendidikan tidak ada kendala yang berarti. Artinya, seluruh aktor seperti Kepala Sekolah dan Dewan Guru dan sudah berjalan dengan baik dan tidak ada struktur birokrasi yang memberatkan. Baik di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi maupun SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi, hubungan kerja sekolah dengan Komite Sekolah dapat berjalan dengan baik meskipun suka rela, tidak dapat honor maupun uang transport. Namun yang perlu mendapatkan perhatian justru struktur birokrasi di atas seperti Seksi Dinas Pendidikan Dasar Kecamatan Cempaka Putih, Pengawas Satuan Pendidikan, Suku Dinas Pendidikan Dasar Kota Jakarta Pusat kurang begitu memperhatikan kondisi di lapangan. Laporan program kerja dari pengawas satuan pendidikan pun tidak pernah mendapatkan feedback dari Suku Dinas Pendidikan Dasar Kota Jakarta Pusat.

Pernyataan tersebut di atas tidak jauh beda dengan Ibu Tri Hartati (Pengawas Satuan Pendidikan Kecamatan Cempaka Putih), terkait sarana-prasarana SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi yang kurang memadai:

”Ya sudah kita sampaikan ya, tapi baru sebatas menyampaikan ya.... Jadi belum ditindaklanjuti”

Baik di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi maupun SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi, di dalam birokrasi internal sekolah peneliti menyimpulkan tidak ada kendala yang berarti. Namun kendala yang ada justru pada struktur birokrasi yang membawahi kedua sekolah tersebut. Sekolah masih merasakan kendala birokrasi terkait dengan pelaporan sekolah, laporan yang disampaikan oleh sekolah melalui pengawas jarang mendapat *feedback*, rekomendasi atau tindak lanjut.

5.5. Kondisi Ekonomi Sosial dan Politik

Selain dari empat variabel yang di kemukakan oleh Goerge C Edwards tersebut di atas, menurut Van Meter dan Van Horn, yang tak kalah penting adalah kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan (mendukung atau menolak); bagaimana pendapat dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan tersebut.

Menurut Sagala dalam Budaya dan Reinvinting Organisasi Pendidikan (2008;191), pelibatan peran serta masyarakat untuk mendukung manajemen sekolah adalah sesuatu yang tidak dapat dihindari, bahkan menjadi suatu keharusan, dimana peran serta masyarakat menjadi bagian dari sebuah sistem yang terorganisasi.

Masyarakat dalam dunia pendidikan terdiri dari Guru, orang tua murid maupun masyarakat di luar sekolah. Kondisi sosial ekonomi guru tentunya tidak jauh beda dengan guru di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi tentunya tidak jauh beda dengan kondisi guru di sekolah lain. Kondisi lingkungan orang tua siswa tergolong masyarakat yang tingkat ekonomi dan pendidikannya menengah kebawah, sebagian besar terdiri dari pedagang kecil, buruh dan pembantu rumah tangga dan ada sebagian kecil saja yang dari golongan menengah.

Kondisi orang tua murid ekonomi yang kurang, tergolong pendidikan dan ekonomi menengah kebawah, dengan segala keterbatasan dan kemampuannya, mereka memiliki tingkat perhatian dan partisipasi yang cukup, bahkan orang tua turut berpartisipasi hingga merelakan untuk patungan (iuran) dalam pembangunan sarana dan prasarana sekolah, seperti: pengecatan, pengadaan wastafel dan kerja bakti dalam rangka mengikuti program penghijauan yang di lakukan oleh sekolah. Hal ini menjadi sebuah tantangan tersendiri bagi satuan pendidikan untuk memberikan pelayanan pendidikan dengan baik. Meskipun ada sebagian yang memiliki tingkat respons yang kurang sebagaimana yang

telah peneliti paparkan sebelumnya. Hal ini tidak jauh berbeda dengan Yuyus Russamsi, Guru/Sekretaris Komite SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi:

”Tadi kaitannya dengan e... apa, e.... sarana prasarana, tiga bulan yang lalu memang kebetulan ada yang namanya apa sih penilaian ADIPURA tingkat Jakarta Pusat. Dan kebetulan pada waktu itu disidak, dinilai dipantau, jadi titik pantau adipura kita disuruh siapkan wastafel untuk cuci tangan siswa, kemudian pengecatan, atau taman. Emang orang tua murid pada waktu itu semua sepakat, dari perwakilan kelas 1 sampai kelas 6 itu ada partisipasi aktif kalau gak salah sukarela lah ya, kisaran 10.000 (sepuluh ribu) kurang lebih 10.000. jadi terkumpul dana plus minusnya kurang lebih hampir satu jutaan lah. Itu untuk membeli cat, kita cat dinding. Kemudian patungan apa itu buat taman, dan kerja bakti. Tingkat partisipasi aktifnya seperti itu. Kemudian untuk kelas 6 kemarin, ini karena dari kelas 6 itu ada ujian, ada penambahan materi, guru-guru yang di luar jam tambahan konsekwensinya, jadi karena kita manusia ya... istilahnya, jadi ada apa itu iurannya, kalau gak salah 25.000 perbulan, itu dengan sukarela kita berikan bentuknya pensupport ya, pensupport kepada guru yang bersangkutan”

Pada DSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi juga tidak ada kendala yang berarti. Terkait dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat atau orang tua, mereka sangat mendukung terhadap kemajuan pendidikan. Dari segi latar belakang ekonomi maupun pendidikan orang tua sangat mendukung. Perhatian yang diberikan tidak hanya pemikiran namun juga aspek finansial maupun sarana prasarana. Orang tua siswa juga sangat proaktif terhadap perkembangan pendidikan di sekolah, berbagai macam bimbingan dan kegiatan ekstra kurikuler hampir sebagian besar itu muncul dari keinginan orang tua siswa, seperti; drum band, seni tari, olah raga, melukis dan komputer. Kegiatan-kegiatan tersebut sebagian besar didanai oleh orang tua siswa, seperti keterangan yang peneliti peroleh dari Kepala Sekolah Cempaka Putih Barat 05 Pagi:

“Ya, seandainya kalau ada perlu sesuatu yang perlu didanai, selalu ada subsidi silang gitu. Jadi di sini memang tidak ada kendala kalau memang harus ada dana apa selalu ada dukungan dari orang tua, karena memang mereka semua sudah sepakat”

Kondisi lingkungan baik dari faktor pendidikan dan ekonomi memang berpengaruh terhadap tingkat partisipasinya maupun perhatiannya terhadap perkembangan anak. Pada dasarnya pendidikan merupakan akses terpenting bagi seluruh elemen masyarakat tanpa membeda-bedakan strata sosial. Baik

masyarakat yang ekonomi maupun pendidikan menengah kebawah maupun tingkat menengah keatas memiliki kepentingan yang sama dalam pendidikan, namun bentuk partisipasinya yang mungkin berbeda.

Terdapat perbedaan pendapat mengenai kewajiban pemerintah untuk membiayai sepenuhnya atas penyelenggaraan pendidikan dasar. Ada yang mengatakan peran serta masyarakat masih diperlukan mengingat keterbatasan kemampuan keuangan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Dengan dasar tersebut pemerataan pendidikan adalah tanggung jawab bersama baik pemerintah, sekolah maupun masyarakat. Kesenjangan ekonomi tidak semestinya mengakibatkan kesenjangan terhadap pelayanan pendidikan. Pemerintah bersama-sama elemen masyarakat dituntut agar bisa memberikan pelayanan yang sama terhadap pendidikan. Dengan ditetapkannya Kebijakan MBS tersebut diharapkan pemerintah tidak hanya menyerukan kepada masyarakat untuk turut andil dalam memberikan pelayanan pendidikan. Namun pemerintah juga harus lebih pro aktif dalam memberikan pembinaan terhadap kualitas implementor kebijakan pendidikan agar memiliki kemampuan untuk menjalin hubungan kerjasama dengan masyarakat atau dunia usaha/dunia industri.

Dengan demikian peneliti simpulkan, di SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi, secara umum orang tua murid tergolong tingkat ekonomi dan pendidikannya menengah ke bawah. Secara umum masyarakat atau orang tua murid mendukung seluruh program sekolah, hanya saja tingkat partisipasinya yang berbeda. Namun ketika diundang rapat oleh pihak sekolah, mereka masih ada kekhawatiran untuk dimintai sumbangan untuk sekolah.

Sedangkan di SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi, kondisi sosial ekonomi maupun pendidikan orang tua sangat mendukung terhadap peningkatan mutu pendidikan. Partisipasi yang diberikan orang tua murid juga tidak hanya materi tapi juga pemikiran.