



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS FORMULASI KEBIJAKAN PERATURAN MENTERI
PENDIDIKAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA NOMOR 15
TAHUN 2010 TENTANG STANDAR PELAYANAN MINIMAL
PENDIDIKAN DASAR DI KABUPATEN/KOTA**

SKRIPSI

RIFIKA SARI MIDORINI

0706283941

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

DEPOK

2011



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS FORMULASI KEBIJAKAN PERATURAN MENTERI
PENDIDIKAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA NOMOR 15
TAHUN 2010 TENTANG STANDAR PELAYANAN MINIMAL
PENDIDIKAN DASAR DI KABUPATEN/KOTA**

SKRIPSI

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Sarjana Ilmu Administrasi**

RIFIKA SARI MIDORINI

0706283941

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

DEPOK

2011

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya sendiri,
dan semua sumber, baik yang dikutip maupun dirujuk,
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Rifika Sari Midorini

NPM : 0706283941

Tanda Tangan : 

Tanggal : 20 Desember 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh

Nama : Rifika Sari Midorini

NPM : 0706283941

Program Studi : Ilmu Administrasi Negara

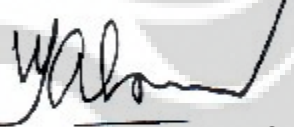
Judul Skripsi : **Analisis Formulasi Kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota**

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

Dewan Penguji

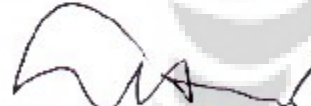
Pembimbing :

Dr. Roy. V. Salomo, M.Soc. Sc


: (.....)

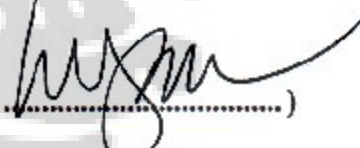
Penguji :

Drs. Lisman Manurung., M.Si., Ph.D


: (.....)

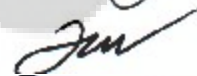
Ketua Sidang

Prof. Dr. Irfan Ridwan M, M.Si


: (.....)

Sekretaris

Umanto Eko P, S.Sos, M.Si


: (.....)

Ditetapkan di

: Depok

Tanggal

: 20 Desember 2011

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan YME, karena atas perlindungan dan rahmat-Nya saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Ilmu Administrasi. Pemilihan topik skripsi yang berjudul “Analisis Formulasi Kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota” tidak terlepas dari sebuah renungan penulis yang ingin ikut berkontribusi dengan menulis karya tulis ini, sebagai salah satu bagian untuk memberikan masukan kepada para pembuat kebijakan, khususnya mengenai pendidikan yang sangat penting dalam kehidupan sebagai fundamental perkembangan bangsa.

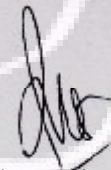
Tak terhitung banyaknya pihak yang membantu penulis dan memberi pengaruh serta membentuk karakter penulis baik dari segi formal maupun informal. Pada kesempatan ini perkenankanlah penulis menyampaikan ucapan terimakasih yang tulus kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini. Berikut beberapa pihak yang ingin penulis ucapkan terima kasih karena telah ikut memberikan kontribusi bagi penulis:

1. Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, M.Sc., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia;
2. Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si., selaku Ketua Program Sarjana Reguler/Paralel Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI;
3. Drs. Achmad Lutfi, M.Si., selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara FISIP UI, yang telah meluangkan waktu selama empat tahun bagi penulis untuk berkonsultasi tentang perkuliahan;
4. Dr. Roy Valiant Salomo M.Soc.Sc, selaku pembimbing dalam penulisan skripsi ini yang tidak pernah lelah dan selalu memberikan ilmu yang dimilikinya serta mengajarkan penulis cara berpikir kritis selama satu tahun penulisan skripsi ini;

5. Drs. Teguh Kurniawan M.Sc, selaku pembimbing akademis penulis selama delapan semester ini;
6. Seluruh tim penguji sidang skripsi yaitu Drs. Lisman Manurung., M.Si., Ph.D selaku penguji, Prof. Dr. Irfan Ridwan M, M.Si selaku ketua sidang, dan Umanto Eko P, S.Sos, M.Si selaku sekretaris;
7. Kedua orang tua tercinta yang senantiasa selalu memberikan kasih sayang, perhatian dan dukungan kepada penulis yang tidak terhingga dan tidak mungkin bisa dibalas oleh penulis, juga kepada mbah uti dan eyangti yang selalu memberikan doa yang terbaik untuk penulis;
8. Para narasumber, dari pihak Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, pihak Direktorat Pendidikan Dasar Kementerian Pendidikan Nasional, pihak Konsultan Perumusan Standar Pelayanan Minimal dari LPEM Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
9. Teman, Sahabat, Kekasih, Trikurniawan Pujianto yang selama ini bersama di universitas, fakultas, departemen, program studi dan angkatan yang sama, terimakasih telah menjadi seseorang yang mampu menjadi tempat sandaran penulis, tempat penulis berbagi suka dan duka.
10. Sahabat-sahabat tercinta dan rekan-rekan mahasiswa Ilmu Administrasi Negara 2007, terimakasih telah menjadi sahabat dan teman dekat yang telah menjalani suka-duka bersama yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu.
11. Seluruh staf pengajar dan pegawai FISIP-UI, serta pihak-pihak lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu namun memiliki kontribusi bagi penulis selama kuliah dan dapat menyelesaikan skripsi ini.

Semua jerih payah yang sangat berarti ini penulis persembahkan kepada orang tua penulis yang selama 22 tahun ini telah berjuang untuk menghidupi dan membiayai pendidikan hingga perguruan tinggi, serta memberikan kasih sayang dan dukungannya sehingga pada akhirnya penulis dapat menyelesaikan karya tulis ini. Akhir kata, penulis menyadari keterbatasan dan kekurangan penulis dalam penulisan skripsi ini. Penulis juga memohon maaf atas kesalahan yang mungkin ditemukan dalam skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak.

Depok, Desember 2011



Rifika Sari Midorini

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Rifika Sari Midorini
NPM : 0706283941
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul: “Analisis Formulasi Kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota,” beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 20 Desember 2011

Yang menyatakan,



(Rifika Sari Midorini)

ABSTRAK

Nama : Rifika Sari Midorini
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Judul : **Analisis Formulasi Kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar Di Kabupaten/Kota**

Penelitian ini memaparkan mengenai sebuah analisa dari formulasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia mengenai Standar Pelayanan Minimal. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan mengenai formulasi kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota. Penelitian dilakukan melalui wawancara mendalam kepada pihak-pihak yang berkaitan dalam proses formulasi kebijakan, dan juga sudi kepustakaan untuk mempertajam analisis yang dilakukan. Hasil dari penelitian menggambarkan bahwa terjadi keterlambatan dalam pembuatan peraturan mengenai standar pelayanan minimal oleh Kementerian Pendidikan Nasional.

Kata kunci: Formulasi kebijakan, Standar Pelayanan Minimal

ABSTRACT

Name : Rifika Sari Midorini
Study Program : Public Administration
Title : Policy Formulation Analysis of Regulation from Minister of National Education Republic of Indonesia Number 15 Year 2010 Concerning Education Minimum Service Standards in Basic Regency/City

This study presents a policy formulation analysis of Regulation from Minister of National Education Republic of Indonesia regarding the Minimum Service Standards. The purpose of this research was to describe the policy formulation of Regulation from the Minister of National Education Republic of Indonesia Number 15 Year 2010 Concerning Minimum Service Standard of Basic Education in the District/City. The study was conducted through in-depth interviews to related parties in the process of policy formulation, and also willing to literature to sharpen the analysis undertaken. The results of the study illustrate that there are delay in the rulemaking on minimum service standards by the Ministry of National Education.

Keywords: Policy formulation, Minimum Service Standards

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vii
ABSTRAK.....	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
DAFTAR TABEL.....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN.....	xv
BAB 1 PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Pokok Permasalahan	12
1.3 Tujuan Penelitian	12
1.4 Manfaat Penelitian	13
1.5 Batasan Penelitian.....	13
1.6 Model Operasional Penelitian.....	13
BAB 2 KERANGKA PEMIKIRAN	
2.1 Tinjauan Pustaka	15
2.2 Landasan Teori.....	20
2.2.1 Teori Kebijakan.....	20
2.2.1.1 Proses Kebijakan.....	21
2.2.1.2 Kebijakan Publik.....	22
2.2.1.3 Perumusan (Formulasi) Kebijakan Publik	24

2.2.2 Pengertian Standar Pelayanan Minimal	36
--	----

BAB 3 METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian	39
3.2 Jenis Penelitian.....	39
3.3 Teknik Pengumpulan Data.....	40
3.4 Sumber Data.....	40
3.5 Proses Penelitian	41
3.6 Penentuan <i>Site</i> Penelitian	41
3.7 Batasan Penelitian	42

BAB 4 GAMBARAN UMUM

4.1 Kebijakan Standar Pelayanan Minimal di Indonesia	43
4.2 Kebijakan Standar Pelayanan Minimal Pendidikan di Indonesia ..	53
4.2.1 Sejarah Standar Pelayanan Minimal Pendidikan di Indonesia	53
4.2.2 Pengertian Standar Pelayanan Minimal Pendidikan	54
4.2.3 Kerangka Perundang-undangan SPM Pendidikan	55
4.2.4 Pengguna SPM Pendidikan	57
4.2.5 Hubungan antara SPM, Standar Nasional Pendidikan (SNP), dan Akreditasi Sekolah	58

BAB 5 ANALISIS

5.1 Identifikasi masalah formulasi kebijakan Permendiknas No. 15 Tahun 2010 tentang SPM Pendidikan Dasar	62
5.2 Tipe formulasi kebijakan Permendiknas No. 15 Tahun 2010 tentang SPM Pendidikan Dasar.....	69
5.3 Teknik formulasi kebijakan Permendiknas No. 15 Tahun 2010 tentang SPM Pendidikan Dasar.....	71
5.4 Model formulasi kebijakan Permendiknas No. 15 Tahun 2010	

tentang SPM Pendidikan Dasar.....	76
-----------------------------------	----

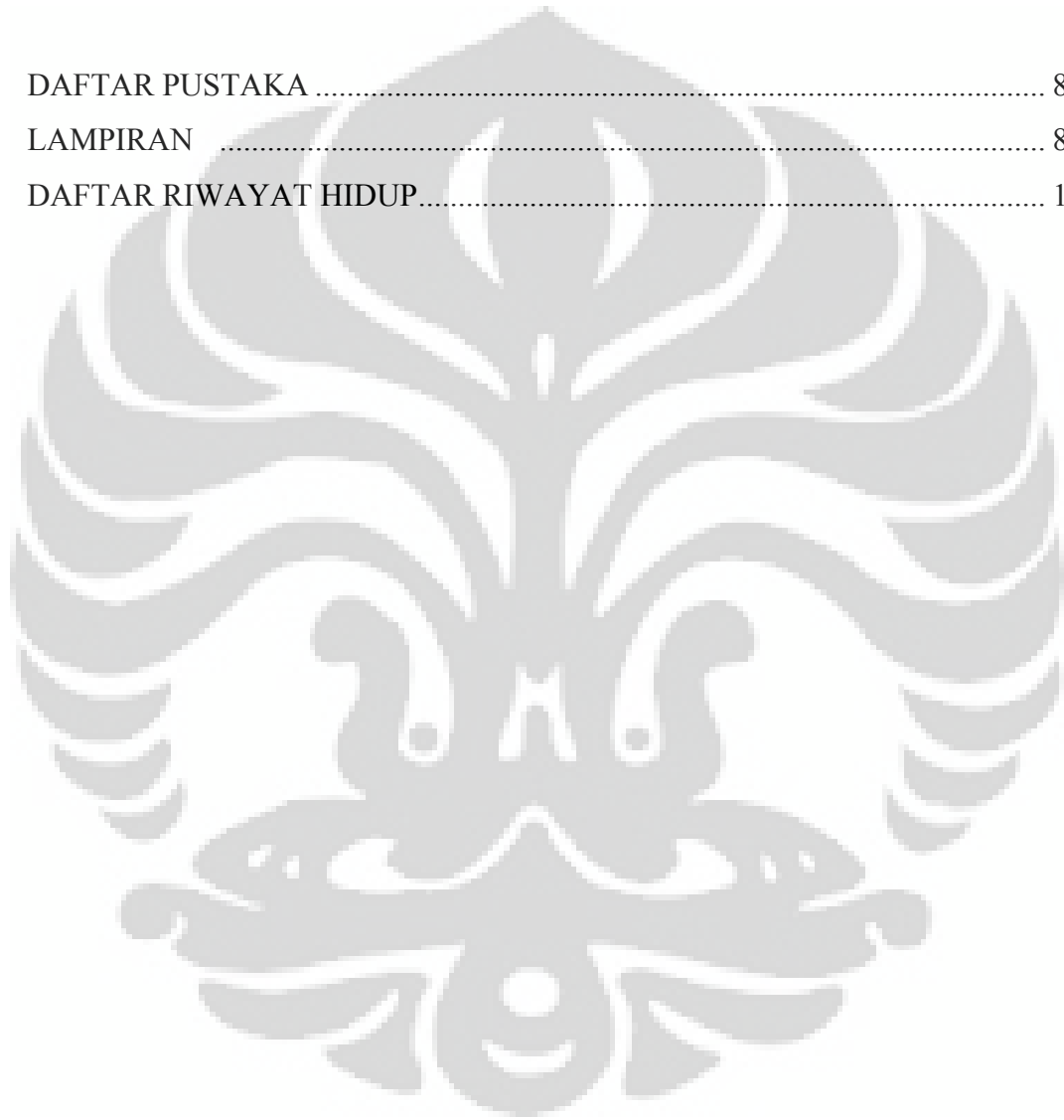
BAB 6 PENUTUP

6.1 Kesimpulan	78
6.2 Saran.....	79

DAFTAR PUSTAKA	80
----------------------	----

LAMPIRAN	87
----------------	----

DAFTAR RIWAYAT HIDUP.....	138
---------------------------	-----

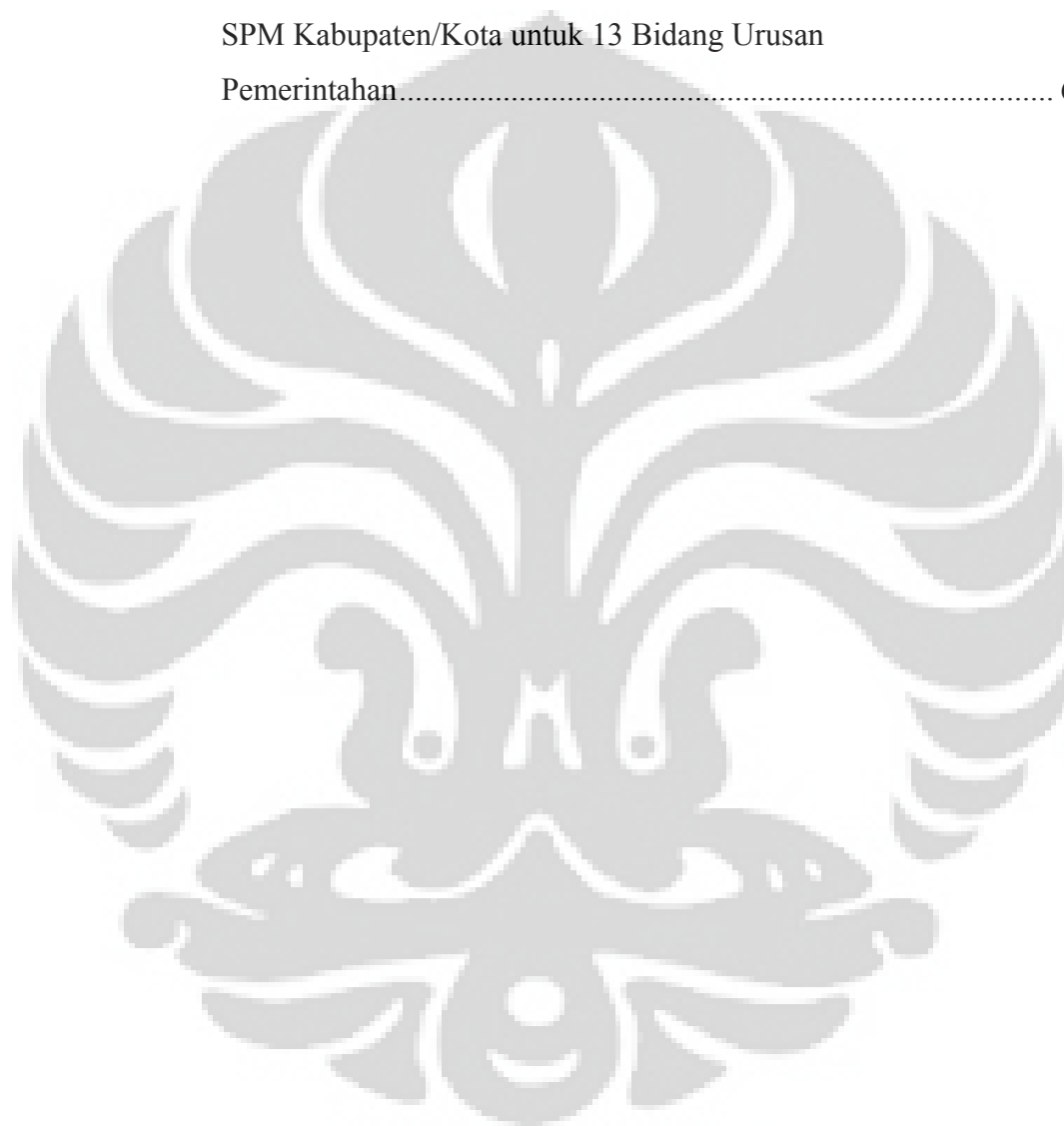


DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Hubungan Antar Komponen Sistem Kebijakan.....	21
Gambar 2.2	Tahapan Penetapan Kebijakan	23
Gambar 2.3	Proses Pengambilan Keputusan Demokratis dalam Teori Politik	33
Gambar 2.4	Model Rasional Sederhana Formulasi Kebijakan Publik menurut Carl Patton dan David Sawicki.....	35
Gambar 4.1	Tata Cara Penyusunan dan Penetapan SPM.....	51
Gambar 4.2	Diagram Hubungan Antara SPM-SNP-Akreditasi	59
Gambar 5.1	Skema Tata Cara Penyusunan dan Penetapan SPM	75

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Perbandingan Antar Penelitian.....	19
Tabel 4.1	Kerangka Perundang-undangan SPM Pendidikan	56
Tabel 5.1	Jenis Pelayanan, Jumlah Indikator, dan Tahun Penetapan SPM Kabupaten/Kota untuk 13 Bidang Urusan Pemerintahan.....	60



DAFTAR LAMPIRAN

Pedoman Wawancara

Verbatim Wawancara

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010
tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota

Susunan Keanggotaan Tim Konsultasi Penyusunan Standar Pelayanan Minimal



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sejak tanggal 1 Januari 2001 telah terjadi perubahan yang cukup mendasar dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Perubahan tersebut terlihat dengan dilaksanakannya otonomi daerah sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah yang telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Kedua undang-undang di bidang otonomi tersebut telah menetapkan pemberian kewenangan dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah.

Otonomi Daerah telah menjadi salah satu kebijakan pemerintah yang mempunyai pengaruh strategis dari segi tatanan politik, hukum dan ekonomi. Bermula dari suatu keinginan untuk memperbaiki proses partisipasi pembangunan daerah yang bersifat *Top-Down* menjadi *Bottom-Up*, maka implikasi dari pemberian kewenangan otonomi menuntut daerah untuk melaksanakan pembangunan disegala bidang, terutama untuk pembangunan sarana dan prasarana publik. Pembangunan tersebut diharapkan dapat dilaksanakan secara mandiri oleh daerah baik dari sisi perencanaan, pembangunan, serta pembiayaannya. Pembangunan yang dilaksanakan menurut Mahi memberikan manfaat bagi daerah diantaranya:

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan masyarakat;
2. Mendorong perkembangan perekonomian daerah;
3. Mendorong peningkatan pembangunan daerah di segala bidang;
4. Meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat;

5. Meningkatkan pendapatan asli daerah;
6. Mendorong kegiatan investasi. (Mahi, 2004)

Dalam kurun waktu pelaksanaan otonomi daerah yaitu sejak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah terjadi dinamika yang sangat penting. Purwoko (2004; 24-25) menyatakan:

Pertama, secara umum pelaksanaan otonomi daerah di berbagai daerah menunjukkan bahwa daerah kabupaten menanggapi otonomi secara berbeda-beda (tergantung pada persepsi elit dalam menanggapi otonomi daerah); Terdapat beberapa good practices dalam bentuk inovasi daerah, namun banyak juga bad practices; standarisasi pelayanan tingkat nasional melemah; dan banyak masalah diluar kapasitas pemda untuk menanganinya (anggaran, exchange antar daerah). Kedua, apabila dilihat lebih jauh pada beberapa bidang pendidikan terdapat: beban biaya pendidikan yang ditanggung orang tua murid justru lebih besar; standarisasi pendidikan antar daerah melemah; beberapa daerah kesulitan dalam pengadaan guru, khususnya guru bidang studi tertentu; terdapat daerah kaya memberikan pendidikan gratis dari sekolah dasar sampai perguruan tinggi dan memberikan tunjangan guru seperti di Kutai Kartanegara, sedangkan di daerah miskin tidak.

Sejalan dengan bergulirnya otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, maka telah terjadi pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota yang penyelenggaraanya sesuai dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dengan demikian pembagian urusan bidang pendidikan merupakan

wewenang yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Penyelenggaraan pendidikan dalam kerangka sistem pemerintahan daerah yang baru merupakan sesuatu yang perlu mendapat perhatian oleh berbagai pihak. Mengenai hal ini, Muhaemin dalam Jalal dan Supriadi (2001; xxxiii) mengemukakan:

Pada dasarnya kewenangan yang ada pada pemerintah (Pemerintah Pusat) adalah kewenangan yang berkaitan dengan urusan yang menyangkut identitas dan integritas bangsa, persatuan dan kesatuan nasional, pelayanan yang mempunyai jangkauan nasional dan internasional, penentuan standar nasional, pengendalian dan pemantauan mutu dan urusan yang menyangkut lintas provinsi. Kewenangan tersebut bersifat penetapan kebijakan, pedoman, norma standar, persyaratan, prosedur dan pengaturan. Kewenangan pelaksanaannya ada pada pihak kabupaten/kota, kecuali yang menyangkut Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 menjadi kewenangan provinsi dan diserahkan pada provinsi apabila kabupaten/kota tidak mampu melaksanakannya.

Adanya otonomi ini dimaksudkan supaya pemerintah daerah lebih mandiri dan memberdayakan masyarakat daerahnya, sehingga pemerintah daerah lebih leluasa mengatur daerahnya menurut prakarsa sendiri.

Desentralisasi diselenggarakan dengan pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi yang luas-seluasnya kepada daerah antara lain dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, dengan pengertian bahwa penanganan urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah dalam rangka memberdayakan daerah dan

meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah wajib melakukan pembinaan dan pengawasan berupa pemberian pedoman, standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, monitoring dan evaluasi agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai. Hal ini dimaksudkan agar kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah tetap sejalan dengan tujuan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, salah satu yang berkaitan adalah mengenai standar pelayanan minimal pendidikan.

Standar Pelayanan Minimal atau yang lebih dikenal dengan SPM merupakan kebijakan pemerintah yang digulirkan bersamaan dengan reformasi penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Kebijakan ini diintrodusir dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom tertanggal 6 Mei 2000 pada Penjelasan pasal 3 ayat (2) yang menyatakan bahwa “pelaksanaan kewenangan wajib merupakan pelayanan minimal sesuai dengan standar yang ditentukan Provinsi berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah”. Peraturan Pemerintah ini kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 100/757/OTDA/2002, tertanggal 8 Juli 2002 yang ditujukan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota se-Indonesia mengenai Pelaksanaan Kewenangan Wajib dan Standar Pelayanan Minimal (SPM).

Kebijakan SPM tersebut terus dipertahankan dan ditindaklanjuti meskipun UU No. 22/1999 telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Manifestasi dari tetap dipertahankannya kebijakan SPM adalah adanya ketentuan pasal 11 ayat (4) UU No. 32/2004 yang menyatakan bahwa “penyelenggaraan urusan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah”. Sebagai bentuk tindak lanjut kebijakan SPM adalah diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tertanggal 28 Desember 2005 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimal yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal tertanggal 7 Februari 2007.

Gambaran di atas menunjukkan adanya komitmen yang besar dari pemerintah untuk melaksanakan kebijakan SPM guna meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagai cerminan negara kesejahteraan (*welfare state*) berdasarkan paradigma *Good Governance*.

Standar Pelayanan Minimal sebagai sebuah kebijakan memiliki kedudukan yang kuat dan bersifat spesifik mengingat konsekuensi hukum yang disandangnya karena bersifat mengikat seluruh penyelenggara negara dan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok. Sebagai sebuah kebijakan, Standar Pelayanan Minimal selalu didukung oleh peraturan perundang-undangan yang merupakan dasar hukum pemberlakuannya dan memiliki arti yang spesifik sesuai dengan pemaknaan istilah yang digunakan sesuai dasar hukumnya.

Di Indonesia, kebijakan Standar Pelayanan Minimal (SPM) secara nasional muncul dalam upaya pelaksanaan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu termaktub dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom pada Penjelasan Pasal 3 ayat (2). Secara lebih tegas kebijakan SPM mulai efektif diberlakukan berdasarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 100/757/OTDA/2002 yang ditujukan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota se-Indonesia mengenai Pelaksanaan Kewenangan Wajib dan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Pertimbangan yang dikemukakan dalam pemberlakuan SPM antara lain adalah: *Pertama*, Terwujudnya dengan segera penyelenggaraan kewenangan wajib dan penentuan serta penggunaan Standar Pelayanan Minimal dalam rangka mendorong penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah; *Kedua*, penyelenggaraan kewenangan wajib merupakan penyediaan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM) sebagai tolok ukur yang ditentukan oleh Pemerintah; *Ketiga*, dalam pemantauan penyelenggaraan SPM banyak ditemukan permasalahan yang bervariasi baik di pusat, provinsi maupun kabupaten/kota. Kebanyakan Daerah belum melaksanakan SPM karena merupakan hal baru, dan konsep SPM belum lengkap sehingga sulit untuk diterapkan. Namun disisi lain SPM harus diterapkan secara tepat karena berdampak terhadap

penyelenggaraan pemerintahan di Daerah baik dari segi perencanaan dan pembiayaan maupun pertanggungjawaban.

Meskipun baru efektif diberlakukan sejak tahun 2002 dan belum bersifat wajib dalam masa transisi serta pengembangan model (*model building*) untuk tiga kewenangan wajib: bidang Pemerintahan Umum, Pendidikan dan Kesehatan, namun beberapa instansi pemerintah telah menyusun Standar Pelayanan Minimal sebagai respon dari PP No. 25/2000, seperti Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah mengenai Pedoman Penentuan Standar Pelayanan Minimal Bidang Penataan Ruang, Perumahan dan Pemukiman dan Pekerjaan Umum berdasarkan Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah Nomor 534/KPTS/M/2001. Hal ini seperti disinggung dalam SE Mendagri No. 100/757/OTDA/2002 yang dalam pertimbangannya menyatakan bahwa “Untuk itu pemerintah, dalam hal ini departemen/LPND telah menerbitkan Pedoman Standar Pelayanan Minimal (PSPM)”.

Dalam kurun waktu tiga tahun selanjutnya, beberapa instansi pemerintah dan beberapa pemerintah daerah melaksanakan kegiatan penyusunan SPM berdasarkan SE Mendagri tersebut. Namun sebelum kebijakan SPM tersebut berlaku secara efektif, UU No. 22/1999 yang menjadi “*cantholan*” kebijakan SPM telah diganti dengan UU No. 32/2004. Satu tahun kemudian tepatnya tanggal 28 Desember 2005 telah diterbitkan ketentuan baru mengenai SPM berdasarkan PP No. 65 Tahun 2005 mengenai Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimal yang agak berbeda dengan kebijakan SPM sebelumnya.

Perbedaan mendasar dari kedua kebijakan SPM tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, dalam kebijakan SPM berdasarkan PP No. 65/2005, SPM diartikan sebagai ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal, sedangkan menurut SE Mendagri No. 100/757/OTDA/2002, SPM diartikan sebagai tolok ukur untuk mengukur kinerja penyelenggaraan kewenangan wajib daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar kepada masyarakat. Dengan demikian pengertian SPM

berdasarkan PP No. 65/2005 lebih tegas menyebutkan “jenis dan mutu pelayanan dasar“ sebagai tolok ukur kinerja penyelenggaraan urusan wajib daerah (kewenangan wajib daerah) dan secara eskplisit menyebutkan arti kata minimal dari sudut pandang rakyat dengan klausul “yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal”.

Kedua, dalam kebijakan SPM berdasarkan PP No. 65/2005, SPM hanya untuk Urusan Wajib Pemerintah yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota) dan urusan pilihan tidak menggunakan SPM tetapi standar kinerja, sedangkan pada kebijakan SPM berdasarkan SE Mendagri No. 100/757/OTDA/2002, SPM ditujukan untuk Kewenangan Wajib dan tidak dikenal istilah Kewenangan Pilihan (kewenangan = urusan pemerintahan);

Ketiga, dalam ketentuan SPM yang baru (2005) hanya dikenal SPM Nasional yang disusun oleh Departemen Teknis/LPND dan tidak dikenal tingkatan SPM seperti: SPM Nasional yang disusun Departemen Teknis/LPND, SPM Provinsi yang disusun oleh Pemerintah Provinsi dan SPM Kabupaten/Kota yang disusun oleh Pemerintah Kabupaten/Kota seperti pada kebijakan sebelumnya;

Keempat, dalam ketentuan SPM yang sebelumnya Daerah mendapat tugas untuk menyusun SPM sesuai dengan kondisi riil, potensi dan kemampuan yang dimilikinya. Pada kebijakan yang baru, daerah hanya memiliki tugas untuk menerapkan SPM dengan menyusun rencana pencapaian SPM berdasarkan SPM yang disusun oleh departemen teknis/LPND yang telah mendapatkan rekomendasi dari DPOD (Dewan Pertimbangan otonomi Daerah) dan telah dikonsultasikan dengan Tim Konsultasi SPM;

Kelima, dalam ketentuan SPM tahun 2005, kegiatan pembinaan dan pengawasan yang merupakan kegiatan monitoring dan evaluasi dilaksanakan secara berjenjang, yaitu: Pemerintah (Menteri/Pimpinan LPND) melakukan monitoring dan evaluasi terhadap penerapan SPM oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Provinsi melakukan monitoring dan evaluasi terhadap penerapan SPM oleh Pemerintah Kabupaten/Kota sedangkan pada kebijakan SPM sebelumnya kegiatan monitoring dan evaluasi dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah terhadap pelaksanaan SPM oleh Pemerintah kabupaten/kota.

Hal yang perlu dicatat dalam Kebijakan SPM berdasarkan PP No. 65/2005 adalah sebagai berikut: *Pertama*, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan SPM dan tidak sesuai lagi dengan PP No. 65/2005 wajib diadakan penyesuaian paling lambat dalam waktu 2 (dua) tahun sejak ditetapkannya PP ini yaitu tanggal 28 Desember 2007; *Kedua*, Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen menyusun SPM yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri yang bersangkutan paling lambat dalam waktu 3 (tiga) tahun sejak PP ini berlaku yaitu tanggal 28 Desember 2008.

Untuk memenuhi ketentuan di atas maka pada tanggal 7 Februari 2007 diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 6 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal. Peraturan Menteri Dalam Negeri ini mengatur mengenai empat hal pokok mengenai penyusunan dan penetapan SPM yang meliputi: (a) jenis pelayanan dasar yang berpedoman pada SPM; (b) Indikator dan nilai SPM; (c) Batas waktu perencanaan SPM, dan (d); Pengorganisasian Penyelenggaraan SPM.

Dalam bidang pendidikan, pemerintah pusat melalui Menteri Pendidikan Nasional telah menetapkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pendidikan Dasar, yang dituangkan dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota. Standar pelayanan minimal pendidikan memiliki substansi dasar dalam formulasi kebijakannya, yaitu: 1) Adanya permintaan Undang-Undang Otonomi Daerah (Desentralisasi) sebagai konsekuensi dari penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. 2) karena terlalu tingginya standar yang ada pada Standar Nasional Pendidikan (SNP) sehingga diperlukan adanya Standar Pelayanan Minimal (SPM) sebagai standar pada tingkat yang paling minimal. 3) karena SPM Pendidikan yang lama yaitu SPM Pendidikan dalam bentuk Kepmendiknas No. 129a Tahun 2004 tidak menunjukkan hasil yang efektif.

SPM Pendidikan ditetapkan untuk tercapainya mutu pendidikan dasar yang diselenggarakan daerah. Standar Pelayanan Minimal Pendidikan ini merupakan tolok ukur kinerja pelayanan pendidikan dasar sekaligus sebagai acuan dalam perencanaan

program dan penganggaran pencapaian target masing-masing daerah Kabupaten/Kota. Namun, dalam perumusannya ditemukan beberapa permasalahan yang menyebabkan proses perumusan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota berjalan begitu lama yaitu dari tahun 2008 hingga tahun 2010. Beberapa permasalahan yang dihadapi Kementerian Pendidikan Nasional dalam perumusan kebijakan SPM tersebut antara lain:

Pertama, Kementerian Pendidikan Nasional belum begitu terlalu memahami konsep Standar Pelayanan Minimal yang telah diatur oleh Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pendidikan Nasional masih sulit membedakan tataran teknis dan tataran kebijakan. Hal ini dijelaskan oleh salah satu narasumber, Nurbowo, sebagai berikut:

“.....Kendalanya begini awalnya, mengapa SPM Pendidikan Dasar itu tidak secepat SPM kementerian lain yang sudah ditetapkan karena ada satu hal yang mendasar yang membuat mereka bingung, karena SPM daerah yang sebelumnya saja daerah tidak bisa menerapkan, sekarang kita menerapkan ini, mereka kebingungan untuk memahami konsep SPM itu sendiri, konsep SPM yang ada dibenak mereka pada saat itu adalah pengaturan teknis ... karena SPM tidak berada pada tataran teknis, jadi bukan pada technical level, SPM itu berada pada tataran kebijakan, policy level. Satu kebijakan yang ditetapkan bersama di pusat kemudian diterapkan di daerah yang nantinya diharapkan keberhasilan nasional itu merupakan agregat dari keberhasilan daerah ... pemahaman tentang konsep SPM itu apa, sulit membedakan tataran teknis dengan tataran kebijakan.” (Wawancara Mendalam dengan Kepala Seksi Sub Direktorat Standar Pelayanan Minimal (SPM) Kabupaten/Kota, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri, Nurbowo Edi Subagyo, 14 September 2011)

Kedua, Peraturan Pendidikan Nasional berseberangan dengan Peraturan Penyelenggaraan SPM yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri. Pada peraturan Pendidikan Nasional disebutkan bahwa otonomi langsung diberikan pada satuan pendidikan sedangkan pada peraturan penyelenggaraan SPM disebutkan bahwa otonomi diberikan kepada dinas pendidikan. Hal ini juga ditambahkan oleh Nurbowo, sebagai berikut:

“... ada hal yang mempersulit mereka ketika Undang-Undang Pendidikan Nasional mengatakan bahwa otonomi bidang pendidikan berada pada satuan sekolah atau satuan pendidikan istilah mereka, satuan pendidikan jadi kan dari sekolah SD sampai universitas kan? Sementara Undang-Undang Penyelenggaraan Daerah menyatakan otonomi diselenggarakan oleh daerah dan dilaksanakan oleh unit kerja yang membidangi bidang masing-masing urusan, jadi urusan pendidikan disana ada dinas pendidikan, jadi otonominya itu di daerah pelaksana ujung tombaknya itu dinas pendidikan bukan sekolah. Jadi sebagus apapun sekolah menyusun perencanaan dan penganggaran, nanti ujung-ujungnya harus minta duit ke dinas pendidikan, karena APBD mengalokasikan anggaran untuk sekolah yang ada di daerah itu melalui dinas pendidikan, bukan kepada sekolah langsung. Bahwa undang-undang pendidikan nasional itu mencakup begitu saja sistem pendidikan yang ada di luar gitu ya, dimana begitu otonominya sebuah sekolah, sehingga mengatakan bahwa otonomi bidang pendidikan ada pada satuan tadi, sementara pemahaman otonomi yang kita pakai dalam penyelenggaraan daerah menyerahkan masing-masing urusan yang harus diselenggarakan kepada daerah, kewenangan untuk menyelenggarakannya, kemudian ada proses perencanaan penganggaran, kemudian evaluasinya kepada kita, disana itu dibentuk satuan kerja yang mengurus satu-

satuan bidang, dan satuan kerja yang mengurus masing-masing bidang, dan satuan kerja yang mengurus pendidikan bukan sekolah tapi dinas pendidikan, SKPD kita menyebutnya yaitu Satuan Kerja Perangkat Daerah, nah sekolah itu bukan SKPD, gitu. Anda akan melihat banyak kendala terjadi seperti itu dengan pendidikan sepanjang Undang-Undang Pendidikan Nasional tidak mau merujuk pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dan ini tidak hanya terjadi pada sektor pendidikan, banyak terjadi pada sektor lain” (Wawancara Mendalam dengan Kepala Seksi Sub Direktorat Standar Pelayanan Minimal (SPM) Kabupaten/Kota, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri, Nurbowo Edi Subagyo, 14 September 2011)

*Ketiga, Peraturan Pendidikan Nasional melibatkan partisipasi *privat sector*, dimana dengan adanya *privat sector* itu menjadi beban tersendiri bagi setiap pemerintah daerah karena sekolah swasta yang tidak disediakan oleh pemerintah sulit untuk di standarkan pelayanannya. Hal ini kembali ditambahkan oleh Nurbowo, sebagai berikut:*

“...uniknya penyelenggara bidang pendidikan dibanding penyelenggaraan bidang lainnya adalah bahwa ini adalah pelayanan dasar yang wajib pemerintah sediakan tapi bisa melibatkan private sector untuk melaksanakan, jadi kalau kita melihat tingkat partisipasi, angka partisipasi kasar dari satu daerah, kita tidak melihat berapa orang anak yang masuk sekolah negeri, tetapi berapa orang anak usia sekolah yang sudah bersekolah, penyelenggara sekolah kan swasta juga terlibat, itulah uniknya si penyedia dasar bidang pendidikan dan kesehatan. Nah kalau yang terkait dengan itu mereka mengukurnya tidak hanya yang disediakan oleh pemerintah saja tapi juga dari swasta ...” (Wawancara Mendalam dengan Kepala Seksi

Sub Direktorat Standar Pelayanan Minimal (SPM) Kabupaten/Kota,
Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri,
Nurbowo Edi Subagyo, 14 September 2011)

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, telah diketahui bahwa terjadi pergeseran pemerintahan yang sentralisasi menuju desentralisasi. Urusan pemerintahan bidang pendidikan merupakan bidang yang sangat penting untuk dipenuhi, karena bidang pendidikan merupakan urusan wajib yang harus diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Pada pelaksanaan urusan wajib bidang pendidikan, pemerintah kabupaten/kota berpedoman dengan standar yang ditetapkan oleh pemerintah pusat yaitu Pedoman Standar Pelayanan Minimal yang telah dikeluarkan oleh Kemendiknas dalam bentuk Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota. Namun, dalam perumusan kebijakan SPM tersebut terdapat beberapa permasalahan yang menyebabkan proses perumusan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota berjalan begitu lama yaitu dari tahun 2008 hingga tahun 2010.

Oleh karena itu pokok permasalahan dapat diidentifikasi dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut: Bagaimana proses formulasi kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan yang hendak dicapai, yakni: Menganalisis mengenai formulasi kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini terbagi secara akademis dan praktis, yaitu:

- Manfaat akademis

Manfaat akademis dari penulisan ini adalah dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan pengetahuan mengenai formulasi kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan masalah penulisan.

- Manfaat praktis

Penulisan ini diharapkan dapat menjadi tambahan informasi bagi para akademisi serta memberikan masukan kepada Pemerintah Pusat di Kementerian Pendidikan Nasional, Pemerintah Daerah, satuan sekolah dan kalangan masyarakat pada umumnya.

1.5 Batasan Penelitian

Lingkup penelitian ini dibatasi hanya pada penelitian mengenai kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota. Permasalahan yang dibahas dibatasi dalam lingkup masalah formulasi kebijakan.

1.6 Model Operasional Penelitian

Adapun model operasional penelitian dalam penulisan skripsi ini terbagi dalam 6 (enam) bab yang terdiri dari:

BAB I Pendahuluan

Bab ini terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan penelitian dan model operasional penelitian.

BAB II Kerangka Pemikiran

Dalam bab ini dijabarkan mengenai tinjauan pustaka, kerangka teori dan kerangka pemikiran yang digunakan peneliti dalam membahas penelitian ini.

BAB III Metode Penelitian

Dalam bab ini terdiri sejumlah metodologi seperti pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, narasumber, proses penelitian, penentuan *site* penelitian dan batasan penelitian yang relevan dengan tema yang diangkat dalam membahas penelitian ini.

BAB IV Gambaran Umum

Dalam bab ini dijelaskan mengenai gambaran secara umum tentang apa yang dimaksud dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pendidikan Dasar yang dibuat oleh Kementerian Pendidikan Nasional.

BAB V Analisis

Dalam bab ini akan digambarkan pendiskripsian serta analisis terkait dengan formulasi kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota

BAB VI Penutup

bab ini terdiri dari kesimpulan dari hasil penelitian dan saran dari hasil analisis.

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Pustaka

Dalam melaksanakan penelitian yang berjudul *“Analisis Formulasi Kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota”* peneliti meninjau beberapa karya ilmiah berupa tesis yang berhubungan dengan tema penelitian. Disini peneliti mengambil dua hasil penelitian terdahulu yang dapat dijadikan pembanding dalam penelitian yang dilakukan.

Tinjauan pustaka pertama yang dilakukan peneliti yaitu pada penelitian yang dilakukan oleh F. Retno Endrowati Djatikumoro (Mahasiswi UI Program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik) dalam tesisnya yang berjudul *“Evaluasi Kebijakan Standar Pelayanan Minimal Bidang Pendidikan Sekolah Menengah Pertama Negeri Kotamadya Jakarta Selatan”* pada tahun 2007. Dasar pemikiran dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Sekolah Menengah Pertama Negeri Kotamadya Jakarta Selatan dan Menganalisis hasil penerapan Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Sekolah Menengah Pertama Negeri Kotamadya Jakarta Selatan. Penelitian tersebut menggunakan teori Kebijakan Publik, Evaluasi Kebijakan, Pendekatan terhadap evaluasi, Kriteria Evaluasi, Data dan informasi, Metode Evaluasi, Kendala Evaluasi, Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan. Penelitian tersebut menggunakan pendekatan kualitatif, maka dalam teknik pengumpulan data, F. Retno Endrowati Djatikumoro menggunakan teknik observasi atau pengamatan, wawancara dan studi kepustakaan.

Dari hasil penelitian tersebut terlihat bahwa Pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal Pendidikan pada Sekolah Menengah Pertama Negeri di

Kotamadya Jakarta Selatan, Provinsi DKI Jakarta secara umum sangat bervariasi, yaitu mulai dari Sekolah Menengah Pertama Negeri yang telah sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal Pendidikan sampai dengan Sekolah Menengah Pertama Negeri yang belum mencapai Standar Pelayanan Minimal Pendidikan. Secara umum sekolah-sekolah menengah pertama negeri di Jakarta Selatan sudah menerapkan kurikulum yang ditetapkan pemerintah pusat maupun kurikulum lokal yang ditetapkan oleh pemerintah daerah sesuai komponen yang ada pada standar pelayanan minimal pendidikan; Hasil penerapan Standar Pelayanan Minimal Pendidikan pada Sekolah Menengah Pertama Negeri di Jakarta Selatan adalah sebagai berikut : Untuk SMPN 85 dan SMPN 68 termasuk kategori SMPN yang telah mencapai atau sesuai Standar Pelayanan Minimal Pendidikan sehingga dapat masuk dalam kelompok Sekolah Standar Nasional; SMPN 56 dan SMPN 46 penerapan Standar Pelayanan Minimal Pendidikannya tergolong sedang, sehingga kedua SMPN tersebut masuk dalam kelompok SMPN reguler peringkat menengah; sedangkan SMPN 250 dan SMPN 145 penerapan Standar Pelayanan Minimal Pendidikannya masih minim, sehingga SMPN tersebut masuk dalam kelompok SMPN reguler peringkat bawah.

Tinjauan pustaka kedua yang dilakukan peneliti yaitu pada penelitian yang dilakukan oleh Nuurul A'yuni (Mahasiswi UI Program Pasca Sarjana Kajian Ketahanan Nasional) dalam tesisnya yang berjudul *“Kepemimpinan Kepala Daerah Kota Kendari Dalam Formulasi Kebijakan Program Persaudaraan Madani (Kasus Penanggulangan Masalah Kemiskinan di Kota Kendari)”* pada tahun 2009. Dasar pemikiran dari penelitian ini adalah untuk menganalisis bagaimana kebijakan Program Persaudaraan Madani diformulasikan dan untuk menganalisis bagaimana kepemimpinan kepala daerah Kota Kendari dalam formulasi kebijakan Program Persaudaraan Madani. Penelitian tersebut menggunakan teori Kebijakan Publik, Analisa Kebijakan, Perumusan/Formulasi Kebijakan Publik, Kepemimpinan dan Kemiskinan. Penelitian tersebut menggunakan pendekatan kualitatif, dalam teknik pengumpulan data, Nuurul A'yuni menggunakan teknik observasi atau pengamatan, wawancara dan studi kepustakaan.

Dari hasil penelitian terlihat bahwa: 1) Proses formulasi kebijakan Program Permadani dirumuskan berdasarkan tingginya angka kemiskinan di Kota Kendari, dengan tahapan ide Kepala Daerah dibahas di tingkat eksekutif, kemudian diimplementasikan di masyarakat dengan landasan operasional Peraturan Walikota No. 176 tentang Persaudaraan Madani. Beberapa hal yang terkait dengan proses formulasi kebijakan Program Persaudaraan Madani adalah: a) Identifikasi masalah menghasilkan informasi bahwa tingginya angka kemiskinan di Kota Kendari disebabkan oleh beberapa hal diantaranya: kondisi Kota Kendari sebagai ibukota provinsi, evaluasi pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan pada periode pemerintahan sebelumnya yang tidak efektif dan kultur masyarakat Kota Kendari. b) Berdasarkan sifat dan bentuknya, tipe formulasi kebijakan Program Permadani termasuk tipe formulasi kebijakan kreatif. c) Berdasarkan kompleksitas permasalahan serta ketersediaan sumberdaya, model formulasi kebijakan Program Permadani termasuk dalam model rasional. d) Berdasarkan mutu dan dukungan strategi pada kebijakan yang dirumuskan, Program Permadani memiliki tingkat keberhasilan yang terukur dalam menurunkan angka kemiskinan di Kota Kendari. 2) Kepemimpinan Kepala Daerah Kota Kendari dalam formulasi kebijakan Program Permadani sudah sesuai dengan peran kepemimpinan dalam pengambilan keputusan dalam konteks kebijakan publik.

Dari kedua penelitian di atas, keterkaitan dengan penelitian yang akan peneliti lakukan yaitu penelitian pertama membahas mengenai evaluasi kebijakan Standar Pelayanan Minimal bidang pendidikan Sekolah Menengah Pertama Negeri Kotamadya Jakarta Selatan, walaupun teori penelitiannya berbeda dengan penelitian yang akan peneliti lakukan tetapi penelitian ini mempunyai objek penelitian yang sama dengan penelitian yang akan peneliti lakukan yakni Standar Pelayanan Minimal bidang pendidikan. Sedangkan perbedaannya terletak pada pembahasan yang diangkat, penelitian pertama ini membahas mengenai evaluasi kebijakan Standar Pelayanan Minimal bidang pendidikan sedangkan penelitian yang akan peneliti lakukan akan membahas mengenai formulasi kebijakan Standar Pelayanan Minimal bidang pendidikan. Penelitian kedua memiliki

persamaan dengan penelitian yang akan peneliti lakukan yakni persamaan yang berfokus pada aspek formulasi kebijakan walaupun dengan objek penelitian yang berbeda. Selain itu, persamaan penelitian ini dengan penelitian yang akan peneliti lakukan terletak pada pokok permasalahan yang diangkat. Penelitian kedua ingin mengetahui bagaimana kebijakan Program Persaudaraan Madani diformulasikan dan bagaimana kepemimpinan kepala daerah Kota Kendari dalam formulasi kebijakan Program Persaudaraan Madani sedangkan penelitian yang akan peneliti lakukan ingin mengetahui bagaimana formulasi kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota. Apabila dirangkum, maka kedua penelitian tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:



Tabel 2.1 Perbandingan Antar Penelitian

	F. Retno Endrowati Djatikumoro	Nuurul A'yuni	Penelitian yang akan dilakukan
Tujuan	Mengetahui pelaksanaan kebijakan Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Sekolah Menengah Pertama Negeri Kotamadya Jakarta Selatan dan Menganalisis hasil penerapan Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Sekolah Menengah Pertama Negeri Kotamadya Jakarta Selatan.	1. Untuk menganalisis bagaimana kebijakan Program Persaudaraan Madani diformulasikan. 2. Untuk menganalisis bagaimana kepemimpinan kepala daerah Kota Kendari dalam formulasi kebijakan Program Persaudaraan Madani.	Penelitian ini memiliki tujuan yang hendak dicapai, yakni: Menjelaskan mengenai formulasi kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota.
Pendekatan Penelitian	Kualitatif	Kualitatif	Kualitatif
Jenis Penelitian	Deskriptif	Deskriptif	Deskriptif
Teknik Pengumpulan Data	Observasi, Wawancara dan Studi Kepustakaan	Observasi, Wawancara dan Studi Kepustakaan	Wawancara dan Studi Kepustakaan

Sumber: diolah kembali oleh peneliti

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Teori Kebijakan

Kebijakan dapat diartikan dari berbagai sudut pandang dan tujuan. Laswell menyatakan “*Policy is projected program of goal, values and practice*” (1965, 71) bahwa kebijakan adalah suatu program yang diproyeksikan dari tujuan-tujuan, nilai-nilai dan praktek yang terarah. Beberapa pendapat lain mengenai definisi kebijakan, sebagaimana dikutip oleh Humaidi SU dalam bukunya mengenai Kebijakan Publik, yaitu:

1. Frederick menyatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tersebut.
2. Anderson, kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau kelompok guna memecahkan suatu masalah tertentu.
3. Raksasataya, kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan (1993, 3-6)

Suatu kebijakan memuat tiga elemen yaitu: (a) identitas dari tujuan yang ingin dicapai, (b) taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan dan (c) penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi. Untuk melahirkan suatu produk yang baik, kebijakan harus terlebih dahulu melalui proses perumusan dan penelitian yang memadai agar terhindar dari gugatan atau tantangan pihak lain di kemudian hari. Raymond A. Beuer sebagaimana dikutip oleh Dunn dalam bukunya yang berjudul *Public Policy Analysis: An Introduction*, menyatakan perumusan kebijakan sebagai proses sosial dimana proses intelektual melekat di dalamnya tidak berarti bahwa efektivitas relatif dari proses intelektual tidak dapat ditingkatkan (2003, 1).

2.2.1.1 Proses Kebijakan

Sebelum suatu kebijakan diambil, maka ada tiga hal yang harus dipertimbangkan, yaitu:

1. Pembuatan kebijakan

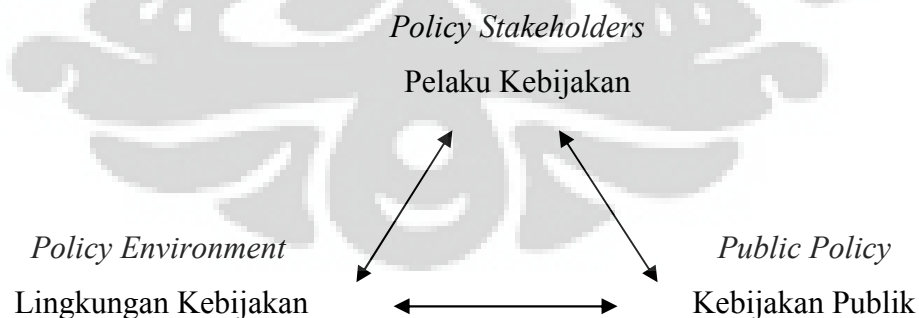
Dalam pembuatan kebijakan ada beberapa tahapan yang harus dilakukan yaitu:

- a. Penyusunan masalah-masalah apa yang akan diangkat dan masalah apa yang akan ditunda atau tidak dibicarakan sama sekali
- b. Perumusan kebijakan hasil dari perumusan yang berupa kebijakan
- c. Dukungan atas kebijakan, baik dari legislatif, pimpinan lembaga atau putusan pengadilan
- d. Implementasi kebijakan pelaksanaan oleh instansi terkait
- e. Penilaian kebijakan apakah kebijakan yang dibuat telah memenuhi persyaratan

2. Sistem kebijakan

Dye, mengatakan bahwa:

“A policy is the overall institutional pattern within which policies are made, involves interrelationship among three elements: public policies, policy stakeholders and policy environment” (1985, 9).



Gambar 2.1

Hubungan Antar Komponen Sistem Kebijakan

Sumber: Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*.

Tiga unsur terjadinya sistem kebijakan tersebut dapat diberikan penjelasan lebih lanjut. *Public policy* dapat berwujud pelaksanaan hukum, ekonomi, dan sebagainya. *Policy stakeholders* (disebut juga *policy actors*) dapat berupa analisis kebijakan, kelompok warga negara, partai politik dan sebagainya. Sedangkan *public environment* dapat berupa inflasi, urbanisasi, diskriminasi dan seterusnya.

3. Model kebijakan adalah representatif sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu (Dunn, 2003 p. 109).

2.2.1.2 Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dipilih dan dialokasikan secara sah oleh pemerintah atau negara kepada seluruh masyarakat yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan publik yang implikasinya adalah sebagai berikut:

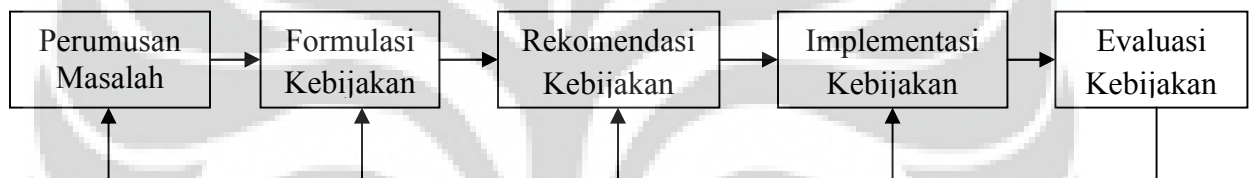
1. Kebijakan publik itu berbentuk pilihan tindakan-tindakan pemerintah.
2. Tindakan pemerintah itu dialokasikan kepada seluruh masyarakat sehingga bersifat mengikat.
3. Tindakan pemerintah itu mempunyai tujuan tertentu.
4. Tindakan pemerintah itu selalu diorientasikan terhadap pemenuhan kepentingan publik.

Menurut Wahab, kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah, yang dalam kaitan ini faktor-faktor bukan pemerintah/swasta tentu saja dapat mempengaruhi perkembangan atau perumusan kebijakan publik (1997, 15-20). Kebijakan publik memuat sejumlah kriteria seperti dikemukakan oleh Anderson berikut ini:

- a. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah
- b. Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah

- c. Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang dilakukan oleh pemerintah
- d. Bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu
- e. Kebijakan pemerintah dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif) (1979,10).

Berdasarkan beberapa definisi kebijakan tersebut di atas, berikut ini disajikan tahapan-tahapan pembuatan kebijakan:



Gambar 2.2

Tahapan Penetapan Kebijakan

Sumber: Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction Second Edition*

Tahapan-tahapan pembuatan kebijakan:

- a. Perumusan masalah, membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebab yang bertentangan dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.
- b. Formulasi kebijakan, peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk melakukan sesuatu. Peramalan dapat menguji masa depan yang potensial dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan dan mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan.

- c. Rekomendasi kebijakan, rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa mendatang telah diestimasi melalui peramalan. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggungjawaban administrasi bagi implementasi kebijakan.
- d. Implementasi kebijakan, pemantauan/ atau monitoring menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan mengenai akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya.
- e. Evaluasi kebijakan, membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan; tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah (Dunn, 2003, 109)

2.2.1.3 Perumusan/ Formulasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik pada dasarnya merupakan rangkaian kegiatan yang dimulai dari formulasi, implementasi hingga evaluasi. Semua tahapan mempunyai nilai strategis masing-masing, namun dari proses formulasi, pokok permasalahan dapat diketahui bagi para pembuat kebijakan.

Peran pertama analisa kebijakan adalah memberikan gambaran yang sederhana namun jelas kepada pengambil keputusan untuk dapat merancang kebijakan publik. Dengan kata lain, jika hasil analisa kebijakan diterima maka kebijakan tidak langsung dibuat karena ada proses yang tidak kalah penting untuk dilaksanakan, yaitu proses perumusan atau formulasi kebijakan publik.

Proses perumusan atau formulasi kebijakan merupakan langkah yang dilakukan setelah identifikasi masalah. Perumusan masalah adalah hal pertama yang terpenting, karena inti dari proses formulasi kebijakan adalah menemukan pokok dari permasalahan. Proses ini merupakan inti dari kebijakan publik karena pada proses ini ditentukan batas-batas kebijakan itu sendiri. Masalah publik merupakan suatu kondisi dan atau situasi yang menghasilkan kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan pada rakyat, untuk dicarikan cara-cara penanggulangannya (Anderson, 1979).

a. Faktor penentu keberhasilan suatu kebijakan

Ada dua faktor yang menentukan keberhasilan suatu kebijakan. *Pertama*, mutu dari kebijakan yang dapat dilihat dari substansial kebijakan yang dirumuskan. Hal ini bisa dilihat pada kebenaran mengidentifikasi masalah secara tepat. Kebenaran identifikasi masalah secara tepat artinya masalah yang diidentifikasi itu tidak sekedar benar dalam arti *plausible* (masuk akal), tetapi juga dapat ditangani (*actionable*) dilihat pada berbagai sarana dan kondisi yang ada dan mungkin dapat diusahakan. *Kedua*, ada dukungan pada strategi kebijakan yang dirumuskan. Tanpa dukungan yang cukup, kebijakan tak dapat diwujudkan.

Bertolak dari keperluan adanya mutu dan dukungan tersebut, pertimbangan strategis yang selalu menyertai para pembuat kebijakan adalah tidak seluruh pertimbangan (perhitungan) dalam perumusan kebijakan dipusatkan pada apa masalahnya dan bagaimana mengatasinya, tetapi juga pada bagaimana mendapatkan dukungan atau legitimasi bagi kebijakan (Jones dalam Abidin, 2004).

b. Tipe formulasi kebijakan

Tipe dari formulasi kebijakan erat hubungannya dengan sifat atau bentuk dari kebijakan itu sendiri. Sesuai dengan bentuk atau sifat dari kebijakan itu, dikenal tiga tipe formulasi kebijakan (Jones, 1994):

1. Tipe formulasi rutin

Sesuai dengan namanya tipe formulasi ini berulang setiap waktu ada periode tertentu dimana proses perumusannya juga terjadi berulang selama masa atau periode tertentu. Bentuk dan isi dari kebijakan rutin itu secara umum sama pada setiap periode.

Kemudahan yang dapat diperoleh dalam teknik perumusan kebijakan yang bersifat rutin ini adalah perumusannya dapat dilakukan dengan mudah dan cepat, sementara kelemahannya terletak pada kecenderungan yang berlebihan untuk mempermudah tugas perumusan, sehingga mengabaikan perbedaan masalah tertentu yang bersifat khusus yang timbul sewaktu-waktu.

2. Tipe formulasi kias (analog)

Perumusan kebijakan disini dianalogikan dengan rumusan kebijakan lain yang dipandang ada persamaannya. Ada kalanya asumsi persamaannya dikaitkan pada lokasi, kondisi lingkungan sosial, budaya dan lain-lain. Sekalipun perumusan kebijakan bersifat analogis, tetapi jika dilakukan semata-mata atas dasar pengalaman tanpa sikap kritis, perumusan akan cenderung mengarah pada perumusan rutinitas.

Dalam kaitan dengan perumusan kebijakan analogis ini, pengalaman memang dapat dijadikan sebagai kriteria bagi pembuat kebijakan, tetapi tidak mesti pengalaman yang sama. Aplikasi dalam tipe ini dilakukan secara kritis-analogis. Artinya orang menggunakan tipe analogi tetapi dengan sikap kritis.

3. Tipe formulasi kreatif

Pada taraf ini perumusan kebijakan merupakan sesuatu yang baru. Data yang digunakan dalam tipe ini harus cukup obyektif, artinya cara pengumpulan dan pengolahannya tidak subyektif, cara pengambilan keputusan cukup logis atau rasional, prosesnya dapat dijelaskan dan

sebagainya. Dalam tipe ini, sifat kebijakan adalah inovatif atau merupakan terobosan-terobosan baru.

Namun demikian bahwa yang dimaksud dengan baru disini tidak berarti baru sama sekali atau berbeda sama sekali dengan apa yang sudah ada. Setiap kreativitas atau inovasi tetap bertolak dari apa yang sudah ada sebelumnya.

c. Model formulasi kebijakan publik

Beberapa hal yang penting yang harus ditentukan sebelum memilih model formulasi kebijakan adalah kompleksitasnya isu atau permasalahan serta ketersediaan sumberdaya, khususnya kompetensi sumberdaya manusia dan ketersediaan waktu.

Di lingkungan para pembelajar perumusan kebijakan publik terdapat sejumlah model. Thomas R. Dye (1995) merumuskan model-model tersebut secara lengkap dalam sembilan model formulasi kebijakan, yaitu:

1. Model Kelembagaan (*Institutional*)

Formulasi kebijakan model kelembagaan secara sederhana bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Jadi apa pun yang dibuat pemerintah dengan cara apapun adalah kebijakan publik. Ini adalah model yang paling sempit dan sederhana di dalam formulasi kebijakan publik. Model ini mendasarkan kepada fungsi-fungsi kelembagaan dari pemerintah, di setiap sektor dan tingkat, di dalam formulasi kebijakan. Disebutkan Dye, ada tiga hal yang membenarkan pendekatan ini, yaitu bahwa pemerintah memang sah membuat kebijakan publik, fungsi tersebut bersifat universal, dan memang pemerintah memonopoli fungsi pemaksaan (koersi) dalam kehidupan bersama.

2. Model Proses (*Process*)

Dalam model ini, para pengikutnya menerima asumsi bahwa politik merupakan sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses. Untuk itu,

kebijakan publik merupakan juga proses politik yang menyertakan rangkaian kegiatan:

Model ini memberitahu kepada kita bagaimana kebijakan dibuat atau seharusnya dibuat, tetapi kurang memberikan tekanan kepada substansi seperti apa yang harus ada.

3. Model Kelompok (*Group*)

Model pengambilan kebijakan teori kelompok mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan (*equilibrium*). Inti gagasannya adalah interaksi di dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan adalah yang terbaik. Di sini individu di dalam kelompok-kelompok kepentingan berinteraksi secara formal maupun informal, secara langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutan mereka kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diperlukan.

Model teori kelompok sesungguhnya merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan yang di dalamnya beberapa kelompok kepentingan berusaha untuk mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif.

4. Model Elit (*Elite*)

Model teori elit berkembang dari teori politik elit-massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa di dalam setiap masyarakat pasti terdapat 2 kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau *elite* dan yang tidak memiliki kekuasaan atau *massa*. Teori ini mengemukakan bahwa kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit-tidak lebih.

Pemimpin (atau elit) pasti mempunyai visi tentang kepemimpinannya, dan kebijakan publik adalah bagian dari karyanya untuk mewujudkan visi tersebut menjadi kenyataan. Tidak ada yang secara mutlak keliru, ini hanya masalah preferensi dari visi elit serta tentang bagaimana tujuan atau

cita-cita bangsa yang sudah disepakati akan dijalani melalui jalur yang diyakininya.

Jadi model elit merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan dimana kebijakan publik merupakan perspektif elit politik. Prinsip dasarnya adalah karena setiap elit politik ingin mempertahankan *status quo* maka kebijakannya menjadi bersifat konservatif. Kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh para elit politik tidaklah berarti selalu mementingkan kesejahteraan masyarakat. Ini adalah kelemahan-kelemahan dari model elit.

5. Model Rasional (*Rational*)

Model teori ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum social gain* yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat. Model ini mengatakan bahwa proses formulasi kebijakan haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dengan hasil yang dicapai. Dengan kata lain, model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis.

6. Model Inkremental (*Incremental*)

Model inkrementalis pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional. Dikatakannya, para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang disyaratkan oleh pendekatan rasional karena mereka tidak memiliki cukup waktu, intelektual, maupun biaya, ada kekhawatiran, muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, adanya hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan, dan menghindari konflik.

Model ini melihat bahwa kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan dari kebijakan di masa lalu. Model ini dapat dikatakan sebagai

model pragmatis atau praktis. Pendekatan ini diambil ketika pengambil kebijakan berhadapan dengan keterbatasan waktu, ketersediaan waktu, ketersediaan informasi, dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif. Sementara itu, pengambil kebijakan dihadapkan kepada ketidakpastian yang muncul disekelilingnya. Pilihannya adalah melanjutkan kebijakan di masa lalu dengan beberapa modifikasi seperlunya. Pilihan ini biasanya dilakukan oleh pemerintahan yang berada di lingkungan masyarakat yang pluralistik, yang membuatnya tidak mungkin membuat kebijakan baru yang dapat memuaskan seluruh warga.

Kebijakan ini berusaha mempertahankan kinerja yang telah dicapai. Dalam kondisi tertentu, kebijakan inkrementalis tidak saja terjadi karena keterbatasan sumberdaya melainkan juga karena keberhasilan di masa lalu yang menciptakan rasa puas diri yang berkepanjangan.

7. Model Teori Permainan (*Game Theory*)

Model seperti ini biasanya dicap sebagai model *konspiratif*. Gagasan pokok dari kebijakan dalam model teori permainan adalah, *pertama* formulasi kebijakan berada di dalam situasi kompetisi yang intensif, dan *kedua* para aktor berada di dalam situasi pilihan yang tidak independen ke independen. Model teori permainan adalah model yang sangat abstrak dan deduktif di dalam formulasi kebijakan.

Konsep kunci dari teori permainan adalah strategi, dimana konsep kuncinya bukanlah yang paling optimum tetapi yang paling aman dari serangan lawan.

Inti dari teori permainan yang terpenting adalah bahwa ia mengakomodasi kenyataan paling riil, bahwa setiap negara, setiap pemerintahan, setiap masyarakat tidak hidup dalam vakum. Ketika kita

mengambil keputusan, maka lingkungan tidak pasif, melainkan membuat keputusan yang bisa menurunkan keefektifan keputusan kita. Di sini teori permainan memberikan kontribusi yang paling optimal.

8. Model Pilihan Publik (*Public Choice*)

Model kebijakan ini melihat kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Akar kebijakan ini sendiri berakar dari teori ekonomi pilihan publik (*economic of public choice*) yang mengandaikan bahwa manusia adalah *homo economicus* yang memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan.

Pada intinya, setiap kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus merupakan pilihan dari publik yang menjadi pengguna (*beneficiaries* atau *costumer* dalam konsep bisnis). Proses formulasi kebijakan publik dengan demikian melibatkan publik melalui kelompok-kelompok kepentingan. Secara umum ini adalah konsep formulasi kebijakan publik yang paling demokratis karena memberi ruang yang luas kepada publik untuk mengkontribusikan pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebelum diambil keputusan.

Model kebijakan publik ini, meski ideal dalam konteks demokrasi dan kontrak sosial tetapi memiliki kelemahan pokok didalam realitas interaksi itu sendiri karena interaksi akan terbatas pada publik yang mempunyai akses dan di sisi lain terdapat kecenderungan dari pemerintah untuk memuaskan pemilihnya daripada masyarakat luas. Tidak jarang kita melihat kebijakan publik yang tampak adil namun apabila dikaji, ia hanya menguntungkan sejumlah kecil warga atau kelompok saja. Model ini sesuai, namun ada *ceteris paribus*-nya, yaitu apabila sudah tercapai kondisi kesetaraan yang tinggi di antara masyarakat.

9. Model Sistem (System)

Dalam pendekatan ini dikenal tiga komponen: input, proses dan output. Salah satu kelemahan dari pendekatan ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah, dan pada akhirnya kita kehilangan perhatian pada apa yang tidak pernah dilakukan pemerintah.

Model ini merupakan model yang paling sederhana namun cukup komprehensif, meski tidak memadai lagi untuk digunakan sebagai landasan pengambilan keputusan atau formulasi kebijakan publik.

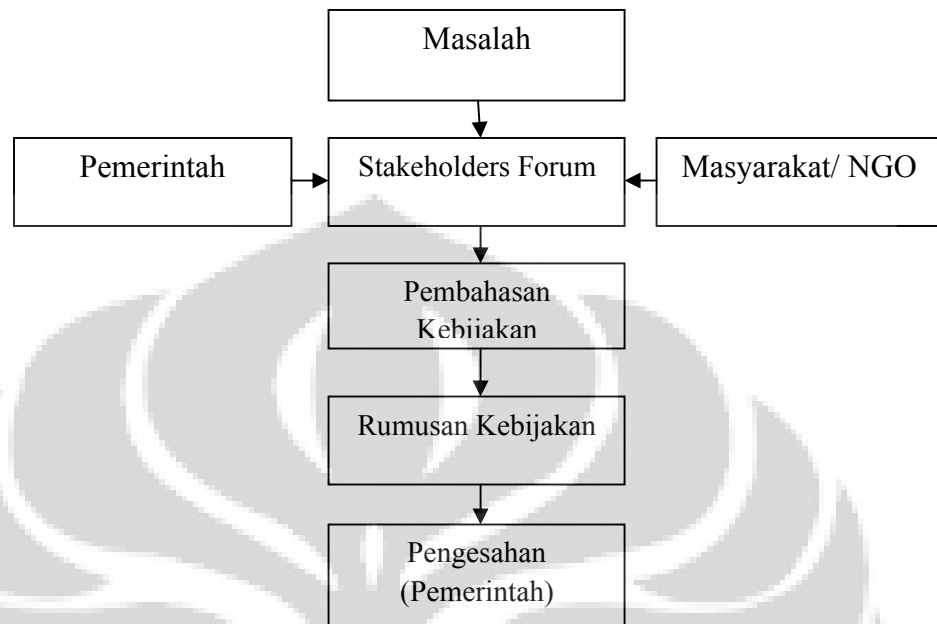
Model lain diluar yang diinventarisir oleh Dye antara lain adalah model demokratis, model pengamatan terpadu dan model strategis.

1. Model Demokratis

Model ini berkembang khususnya di negara-negara yang baru saja mengalami transisi ke demokrasi, seperti di Indonesia. Model ini biasanya dikaitkan dengan implementasi *good governance* bagi pemerintahan yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen dan pemanfaat (*beneficiaries*) diakomodasi keberadaannya.

Selain itu, model ini dekat dengan model “pilihan publik” yang dinilai baik, namun kurang efektif dalam mengatasi masalah-masalah yang kritis, darurat, dan dalam kelangkaan sumber daya. Namun, jika dilaksanakan model ini sangat efektif dalam implementasinya karena setiap pihak mempunyai kewajiban untuk ikut serta mencapai keberhasilan kebijakan karena setiap pihak bertanggungjawab atas kebijakan yang dirumuskan.

Gambaran sederhananya dapat diandaikan dalam sebuah proses pengambilan keputusan demokratis dalam teori politik yang dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar II.3

Proses Pengambilan Keputusan Demokratis dalam Teori Politik

Sumber: *Understanding Public Policy*, 1995

2. Model Strategi

Model ini menggunakan rumusan tuntutan perumusan strategi sebagai basis perumusan kebijakan. Salah satu yang banyak dirujuk adalah John D. Bryson, seorang pakar perumusan strategi bagi organisasi non-bisnis. Bryson mengutip Olsen dan Eadie untuk merumuskan makna perencanaan strategis, yaitu upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu bagaimana menjadi organisasi (atau entitas lainnya), apa yang dikerjakan organisasi (atau entitas lainnya), dan mengapa organisasi (atau entitas lainnya) mengerjakan hal seperti itu. Perencanaan strategis mensyaratkan pengumpulan informasi secara luas, eksploratif alternatif, dan menekankan implikasi masa depan dengan keputusan sekarang.

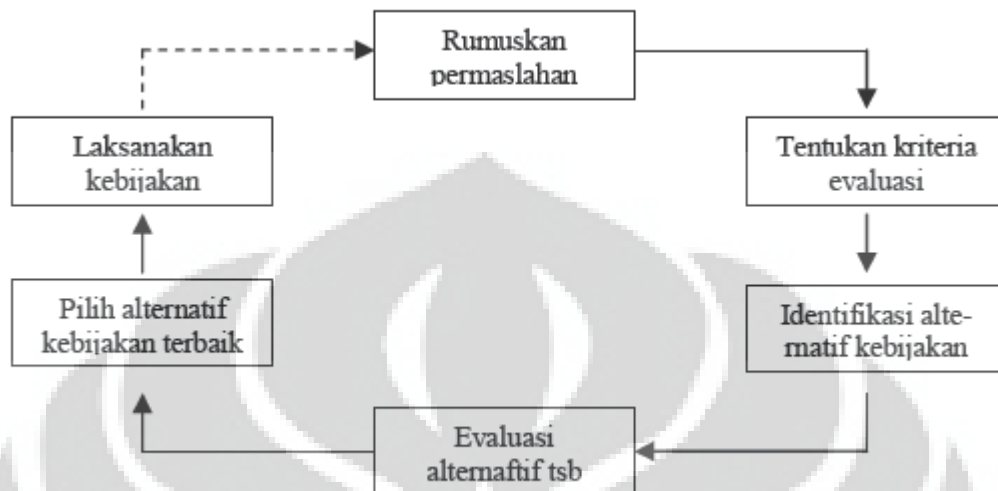
Perencanaan strategis lebih memfokuskan kepada pengidentifikasian dan pemecahan isu-isu, lebih menekankan kepada penilaian terhadap lingkungan di luar dan di dalam organisasi dan berorientasi kepada tindakan.

Model ini dapat dikatakan sebagai salah satu derivat manajemen dari model rasional karena mengandaikan bahwa proses perumusan kebijakan adalah proses rasional, dengan perbedaan bahwa model ini lebih fokus kepada rincian-rincian langkah manajemen strategis.

Dari sejumlah model di atas, model-model yang paling dominan digunakan hingga saat ini adalah model kelembagaan, elit dan rasional. Model rasional cenderung menggunakan pola-pola demokratis namun mengakomodasi secara kompetitif, sementara dua yang lainnya elit dan kelembagaan cenderung otokratik namun lebih mengakomodasi kepada kondisi kompetisi.

Dari pembahasan sebelumnya, tampak bahwa formulasi kebijakan publik tidaklah sederhana, melainkan memerlukan kecerdasan ekstra. Oleh karena itu kita tidak bisa mempercayakan formulasi kebijakan publik hanya kepada figur yang tidak kompeten. Apabila kita berada pada kondisi *low of competence* dalam formulasi kebijakan publik maka yang harus dilakukan adalah memahami batas-batas kebijakan publik dan mengetahui teknis formulasi kebijakan. Disini kita bertemu dengan manajemen formulasi kebijakan publik.

Model rasional sederhana formulasi kebijakan seperti yang digambarkan oleh Carl Patton dan David Sawicki (1993) adalah sebagai berikut:



Gambar 2.4

Model Rasional Sederhana Formulasi Kebijakan Publik menurut Carl Patton dan David Sawicki

Sumber: *Basics Method of Policy Analysis and Planning*, 1993

Model tersebut adalah model paling klasik yang menjadi acuan dari sebagian besar pengambil kebijakan. Secara umum, formulasi atau perumusan kebijakan yang telah diutarakan di atas adalah model perumusan kebijakan yang *problem oriented* atau berorientasi kepada masalah. Namun ada sebuah model kebijakan yang perlu dipahami yaitu model kebijakan yang berorientasi kepada tujuan atau *goal oriented*. Perumusan kebijakan yang berorientasi pada tujuan dirinci dalam susunan kegiatan sebagai berikut:

1. Tetapkan tujuan yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu.
2. Periksa kecukupan sumberdaya yang tersedia, khususnya waktu, manusia, sistem dan dana.
3. Susunlah kebijakan yang mendukung pengelolaan sumber daya tersebut untuk mencapai tujuan.

2.2.2 Pengertian Standar Pelayanan Minimal

Standar pelayanan minimal (*minimum service standard*) merupakan suatu istilah dalam kebijakan publik (*public policy*) yang menyangkut kualitas dan kuantitas pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah sebagai salah satu indikator kesejahteraan masyarakat. Terkait dengan pemahaman tersebut Oentarto, dkk. (2004:173) menyatakan bahwa standar pelayanan minimal memiliki nilai yang sangat strategis baik bagi pemerintah (daerah) maupun bagi masyarakat (konsumen). Adapun nilai strategis tersebut yaitu: *pertama*, bagi pemerintah daerah: standar pelayanan minimal dapat dijadikan sebagai tolok ukur (*benchmark*) dalam penentuan biaya yang diperlukan untuk membiayai penyediaan pelayanan; *kedua*, bagi masyarakat: standar pelayanan minimal dapat dijadikan sebagai acuan mengenai kualitas dan kuantitas suatu pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah (daerah).

Berdasarkan pendapat di atas maka pengertian standar pelayanan minimal menyangkut dua konsep utama yaitu: “tolok ukur penyediaan layanan bagi penyedia layanan” dan “acuan mengenai kualitas dan kuantitas layanan bagi pengguna layanan”. Adapun yang dimaksud dengan konsep tolok ukur penyediaan layanan ialah kondisi optimal yang dapat dicapai oleh penyedia layanan (pemerintah daerah) yang ditentukan oleh sumberdaya yang dimilikinya (sumberdaya manusia, perlengkapan dan pembiayaan serta sumberdaya pendukung lainnya). Sedangkan konsep acuan kualitas dan kuantitas bagi penggunaan layanan (masyarakat) adalah kondisi minimal yang dapat diperoleh dari penyedia layanan (pemerintah daerah) terkait pelayanan publik yang diberikan. Dengan demikian “minimal” dalam pengertian “standar pelayanan minimal” merupakan kondisi “minimal” dari sudut pandang masyarakat tetapi mengandung arti “optimal” bagi aparat pemerintah daerah. Atau dengan kata lain bahwa standar pelayanan minimal merupakan peristilahan dari sudut pandang masyarakat sebagai pengguna layanan terhadap kualitas dan kuantitas yang dapat diterima dari pemerintah daerah sebagai penyedia layanan publik.

Selanjutnya bila ditelaah lebih dalam maka pengertian standar pelayanan minimal di atas terkait pula dengan konsep manajemen kinerja (*performance management*). Menurut Hatry, et.al (1979) dalam Hodge (1997) manajemen kinerja adalah: “*the systematic assessment of how well services are being delivered to community-both how effeciently and how effectively*”. Sedangkan Rogers (1990:17) menyatakan bahwa manajemen kinerja merupakan: “*an integrated set of planning and review procedures which cascade down through the organization to provide a link between each individual and the overall strategy of organization*”. Selaras dengan pengertian manajemen kinerja tersebut, pendapat Bernstein (2000) yang dikutip dalam buku Sistem Manajemen Kinerja Otonomi Daerah, LAN (2004:8) menyatakan bahwa sebagai sebuah sistem yang terintegrasi, manajemen kinerja diyakini dapat digunakan untuk mendukung pengambilan keputusan, peningkatan kualitas pelayanan dan pelaporan.

Terkait dengan pengertian manajemen kinerja di atas, maka dalam pencapaian standar pelayanan minimal untuk jangka waktu tertentu ditentukan berdasarkan batas awal pelayanan (*minimum service baselines*) dan target pelayanan yang akan dicapai (*minimum service target*). Adapun yang dimaksud dengan *minimum service baselines* ialah spesifikasi kinerja pada tingkatan awal berdasarkan data indikator standar pelayanan minimal yang terakhir (terbaru). Sedangkan yang dimaksud dengan *minimum service target* adalah spesifikasi peningkatan kinerja pelayanan yang harus dicapai dalam periode waktu tertentu dalam siklus perencanaan multi tahun untuk mencapai atau melebihi standar pelayanan minimal. Dengan demikian maka standar pelayanan minimal bersifat dinamis karena selalu mengikuti perubahan yang terjadi pada masyarakat dan perubahan target pelayanan yang ingin dicapai secara kualitas dan kuantitas sesuai dengan kinerja yang ditetapkan. Perlu diingat bahwa meskipun terkait dengan target kualitas dan kuantitas, standar pelayanan minimal berbeda dengan standar teknis karena standar teknis merupakan faktor pendukung pencapaian

standar pelayanan minimal. Atau dengan kata lain standar teknis mempengaruhi pencapaian target kualitas dan kuantitas standar pelayanan minimal.

Standar pelayanan pendidikan merupakan sebuah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, dimana dalam proses pembuatannya tersebut melalui tahap yang penting yaitu proses formulasi dari kebijakan standar pelayanan minimal tersebut. Proses perumusan masalah dari standar pelayanan minimal merupakan langkah yang terpenting, karena inti dari proses formulasi kebijakan adalah menemukan pokok dari permasalahan. Proses ini merupakan inti dari kebijakan publik karena pada proses ini ditentukan batas-batas kebijakan itu sendiri. Keberhasilan dari sebuah kebijakan mengenai standar pelayanan minimal diawali dari sebuah proses formulasinya.

Berdasarkan teori – teori yang telah dibahas dalam bab ini, maka penulis memfokuskan beberapa permasalahan menjadi 5 (lima) fokus permasalahan yaitu:

1. Identifikasi masalah formulasi kebijakan Permendiknas No. 15 Tahun 2010 tentang SPM Pendidikan Dasar;
2. Tipe formulasi kebijakan Permendiknas No. 15 Tahun 2010 tentang SPM Pendidikan Dasar;
3. Teknik formulasi kebijakan Permendiknas No. 15 Tahun 2010 tentang SPM Pendidikan Dasar;
4. Model formulasi kebijakan Permendiknas No. 15 Tahun 2010 tentang SPM Pendidikan Dasar;

BAB 3

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah strategi yang dipilih untuk mengamati, mengumpulkan informasi, dan untuk menyajikan analisis hasil penelitian (Prasetyo & Jannah, 2005, h.32). Pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Penelitian ini memfokuskan pada kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota, dimana dalam penelitian ini penulis berusaha untuk menganalisis formulasi kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota.

3.2 Jenis Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif. Penelitian kualitatif mengarah pada pendeskripsian secara rinci dan mendalam mengenai potret kondisi tentang apa yang sebenarnya terjadi menurut apa adanya di lapangan studinya (HB. Sutopo, 2002: 11)

Pada prinsipnya dengan metode deskriptif, data-data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar dan bukan angka. Dengan demikian laporan penelitian ini berupa kutipan data untuk memberi gambaran penyajian laporan tersebut.

Jadi penelitian deskriptif kualitatif digunakan untuk menyusun gambaran mengenai objek apa yang diteliti dengan terlebih dahulu peneliti mengumpulkan data di lokasi penelitian, lalu data itu diolah dan diartikan untuk kemudian dianalisa dari data yang telah disajikan.

3.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah berupa :

a. Wawancara

Menurut Lexy Moleong, wawancara merupakan percakapan dengan maksud tertentu. *Interview* yang digunakan adalah *interview* informal yang dapat dilakukan pada waktu dan konteks yang dianggap tepat guna mendapatkan data eksplisit yaitu realitas yang diungkapkan informan mengenai keadaan sebenarnya dari sesuatu yang telah dilakukan. Wawancara ini biasanya dilakukan berkali-kali sesuai dengan keperluan tentang kejelasan masalah yang diteliti, dimana wawancara seperti ini sering disebut dengan *Indepth Interview* (Miles dan Huberman, 1992).

b. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah suatu teknik pengumpulan data dengan jalan mengadakan pencatatan data dari dokumen yang ada di lokasi penelitian. Selain itu juga melalui foto atau gambar responden dan aktivitasnya. Data ini berguna untuk memperkuat data primer yang ada.

3.4 Sumber Data

a. Data Primer

1. Informan

Informan adalah orang yang dianggap mengetahui dengan baik dan benar tentang masalah yang sedang diteliti. Adapun yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah :

- Bapak Liberty (Kepala Sub Bagian Hukum dan Kepegawaian, Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar, Kementerian Pendidikan Nasional)
- Bapak Nurbowo Edi Subagyo (Kepala Seksi Sub Direktorat Standar Pelayanan Minimal (SPM) Kabupaten/Kota, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri)
- Bapak Ringoringo Achmadi (Konsultan Perumusan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pendidikan Dasar dari Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia)

2. Aktivitas atau Peristiwa

Aktivitas dan kejadian-kejadian yang terjadi selama penelitian berlangsung dapat juga dijadikan sebagai data, sebab aktivitas tersebut mencerminkan kondisi yang senyatanya yang terjadi di lapangan.

b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu dokumen dan arsip. Dokumen dan arsip yang digunakan dalam penelitian ini adalah berbagai literatur-literatur yang baik dari buku, media massa (cetak ataupun elektronik) ataupun jurnal-jurnal ilmiah yang relevan dengan tujuan penelitian. Selain itu dapat juga memperoleh tambahan data dari arsip yang dimiliki oleh Kementerian Pendidikan Nasional selaku kementerian yang membuat SPM Pendidikan Dasar dan Kementerian Dalam Negeri selaku Koordinator SPM.

3.5 Proses Penelitian

Dalam prosesnya penelitian kualitatif mempunyai lima frase yaitu, penentuan fokus masalah, pengembangan kerangka teori, penentuan metodologi, analisis temuan, dan pengambilan kesimpulan (Koentjaraningrat, 1991, h.20). Dalam penelitian ini fokus masalah dimulai dari pengumpulan informasi atas permasalahan yang akan diteliti. Beranjak dari situ, peneliti mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan yang terkait dengan tema penelitian. Pada frase penentuan metodologi, peneliti melihat metode apa yang cocok bagi penelitian ini sehingga hasil analisis bisa maksimal. Kemudian dalam fase analisis temuan atau data, penulis berusaha mengidentifikasi dan mengkategorisasi data yang ada, menganalisis konsep-konsep yang ada dalam kerangka pemikiran, dan menganalisis informasi-informasi yang diperoleh dari informan. Pada fase terakhir, yaitu pengambilan kesimpulan, penulis menghasilkan hasil analisis dan saran.

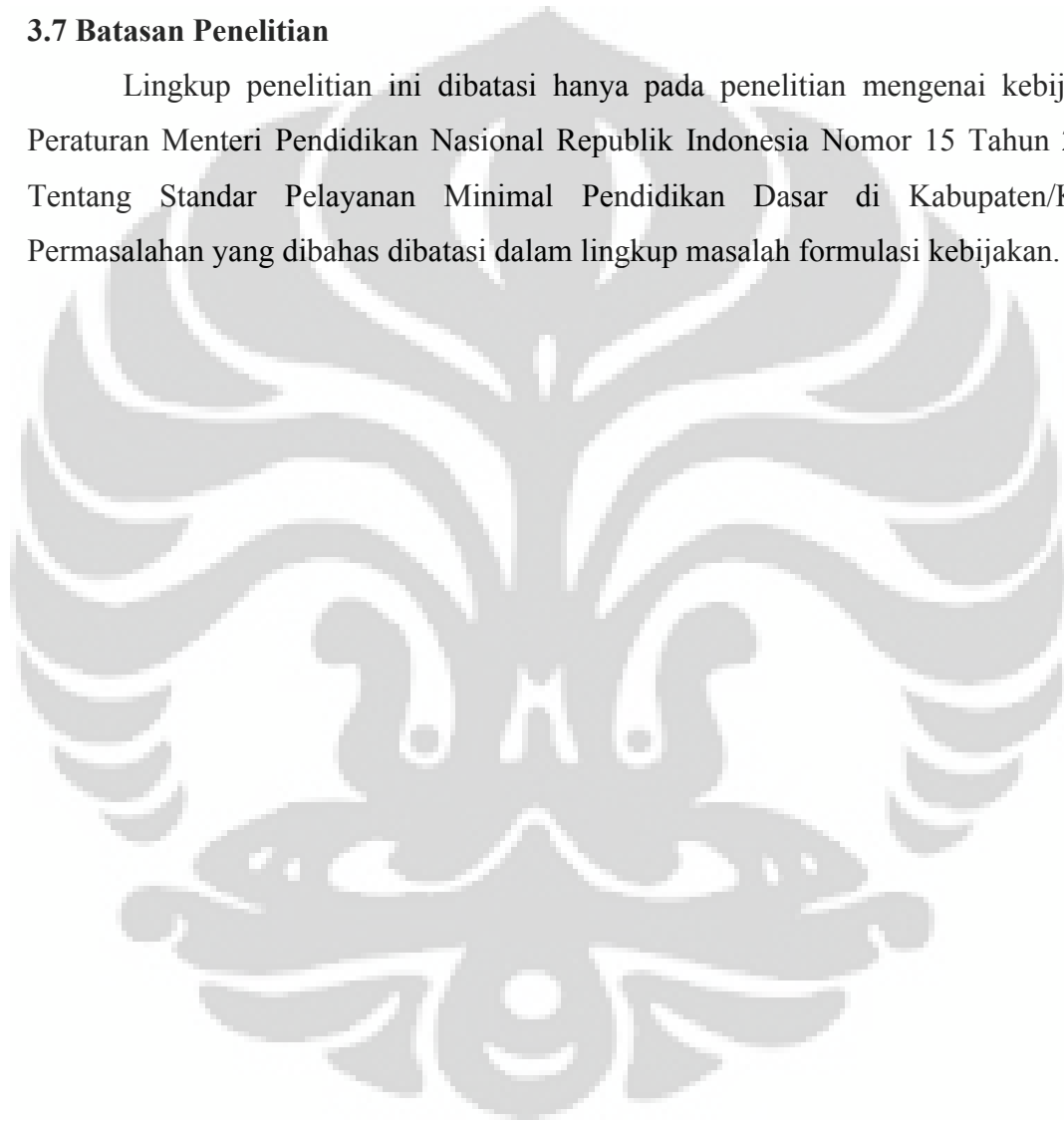
3.6 Penentuan *Site* Penelitian

Site Penelitian ini dilakukan di 1 (satu) lokasi penelitian, yaitu di Kementerian Pendidikan Nasional (Kemendiknas) dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), Direktorat Jenderal Otonomi Daerah. Adapun alasan pemilihan kedua lokasi tersebut adalah :

- a. Kementerian Pendidikan Nasional merupakan Kementerian yang membuat kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota.

3.7 Batasan Penelitian

Lingkup penelitian ini dibatasi hanya pada penelitian mengenai kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota. Permasalahan yang dibahas dibatasi dalam lingkup masalah formulasi kebijakan.



BAB 4

GAMBARAN UMUM

4.1 Kebijakan Standar Pelayanan Minimal di Indonesia

Standar pelayanan minimal sebagai sebuah kebijakan memiliki kedudukan yang kuat dan bersifat spesifik mengingat konsekuensi hukum yang disandangnya bersifat mengikat seluruh penyelenggara negara dan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok. Sebagai sebuah kebijakan, standar pelayanan minimal selalu didukung oleh peraturan perundang-undangan yang merupakan dasar hukum pemberlakuannya dan memiliki arti yang spesifik sesuai dengan pemaknaan istilah yang digunakan sesuai dasar hukumnya.

Di Indonesia, kebijakan Standar Pelayanan Minimal (SPM) secara nasional muncul dalam upaya pelaksanaan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang termaktub dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom pada Penjelasan Pasal 3 ayat (2). Secara lebih tegas kebijakan SPM mulai efektif diberlakukan berdasarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 100/757/OTDA/2002 yang ditujukan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota se-Indonesia mengenai Pelaksanaan Kewenangan Wajib dan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Pertimbangan yang dikemukakan dalam pemberlakuan SPM antara lain adalah: *Pertama*, Terwujudnya dengan segera penyelenggaraan kewenangan wajib dan penentuan serta penggunaan standar pelayanan minimal dalam rangka mendorong penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah; *Kedua*, penyelenggaraan kewenangan wajib merupakan penyediaan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan standar pelayanan minimal (SPM) sebagai tolok ukur yang ditentukan oleh Pemerintah; *Ketiga*, dalam pemantauan penyelenggaraan SPM banyak ditemukan permasalahan yang bervariasi baik di Pusat, Provinsi maupun

Kabupaten/Kota. Kebanyakan daerah belum melaksanakan SPM karena merupakan hal baru, dan konsep SPM belum lengkap sehingga sulit untuk diterapkan. Namun di sisi lain SPM harus diterapkan secara tepat karena berdampak terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Daerah baik dari segi perencanaan dan pembiayaan maupun pertanggungjawaban.

Meskipun baru efektif diberlakukan sejak tahun 2002 dan belum bersifat wajib dalam masa transisi serta pengembangan model (*model building*) untuk tiga kewenangan wajib: Pemerintahan Umum, Pendidikan dan Kesehatan, tetapi beberapa instansi pemerintah telah menyusun standar pelayanan minimal sebagai respon dari PP No. 25/2000, seperti Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah mengenai Pedoman Penentuan Standar Pelayanan Minimal Bidang Penataan Ruang, Perumahan dan Pemukiman dan Pekerjaan Umum berdasarkan Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah Nomor 534/KPTS/M/2001. Hal ini seperti disinggung dalam SE Mendagri No. 100/757/OTDA/2002 yang dalam pertimbangannya menyatakan bahwa “Untuk itu Pemerintah, dalam hal ini Departemen/LPND telah menerbitkan Pedoman Standar Pelayanan Minimal (PSPM)”.

Dalam kurun waktu tiga tahun selanjutnya, beberapa instansi pemerintah dan beberapa pemerintah daerah melaksanakan kegiatan penyusunan SPM berdasarkan SE Mendagri tersebut. Namun sebelum kebijakan SPM tersebut berlaku secara efektif, UU No. 22/1999 yang menjadi “cantholan” kebijakan SPM telah diganti dengan UU No. 32/2004. Satu tahun kemudian tepatnya tanggal 28 Desember 2005 telah diterbitkan ketentuan baru mengenai SPM berdasarkan PP No. 65 Tahun 2005 mengenai Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimal yang agak berbeda dengan kebijakan SPM sebelumnya.

Perbedaan yang mendasar dari kedua kebijakan SPM tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, dalam kebijakan SPM berdasarkan PP No. 65/2005, SPM diartikan sebagai ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal, sedangkan menurut SE Mendagri No. 100/757/OTDA/2002, SPM diartikan sebagai tolok ukur

untuk mengukur kinerja penyelenggaraan kewenangan wajib daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar kepada masyarakat. Dengan demikian pengertian SPM berdasarkan PP No. 65/2005 lebih tegas menyebutkan “jenis dan mutu pelayanan dasar” sebagai tolok ukur kinerja penyelenggaraan urusan wajib daerah (kewenangan wajib daerah) dan secara eksplisit menyebutkan arti kata minimal dari sudut pandang rakyat dengan klausul “yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal”.

Kedua, dalam kebijakan SPM berdasarkan PP No. 65/2005, SPM hanya untuk Urusan Wajib Pemerintah yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota) dan urusan pilihan tidak menggunakan SPM tetapi standar kinerja, sedangkan pada kebijakan SPM berdasarkan SE Mendagri No. 100/757/OTDA/2002, SPM ditujukan untuk kewenangan wajib dan tidak dikenal istilah kewenangan pilihan (kewenangan = urusan pemerintahan);

Ketiga, dalam ketentuan SPM yang baru hanya dikenal SPM Nasional yang disusun oleh Departemen Teknis/LPND dan tidak dikenal tingkatan SPM seperti: SPM Nasional yang disusun Departemen Teknis/LPND, SPM Provinsi yang disusun oleh Pemerintah Provinsi dan SPM Kabupaten/Kota yang disusun oleh Pemerintah Kabupaten/Kota seperti pada kebijakan sebelumnya;

Keempat, dalam ketentuan SPM yang sebelumnya daerah mendapat tugas untuk menyusun SPM sesuai dengan kondisi riil, potensi dan kemampuan yang dimilikinya. Pada kebijakan yang baru, daerah hanya memiliki tugas untuk menerapkan SPM dengan menyusun rencana pencapaian SPM berdasarkan SPM yang disusun oleh departemen teknis/LPND yang telah mendapatkan rekomendasi dari DPOD (Dewan Pertimbangan otonomi Daerah) dan telah dikonsultasikan dengan Tim Konsultasi SPM;

Kelima, dalam ketentuan SPM tahun 2005, kegiatan pembinaan dan pengawasan yang berupa kegiatan monitoring dan evaluasi dilaksanakan secara berjenjang, yaitu: Pemerintah (Menteri/Pimpinan LPND) melakukan monitoring dan evaluasi terhadap penerapan SPM oleh Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Propinsi melakukan monitoring dan evaluasi terhadap penerapan SPM oleh Pemerintah Kabupaten/Kota sedangkan pada kebijakan SPM sebelumnya kegiatan monitoring

dan evaluasi dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah terhadap pelaksanaan SPM oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Hal yang perlu dicatat dalam Kebijakan SPM berdasarkan PP No. 65/2005 adalah sebagai berikut: *Pertama*, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan SPM dan tidak sesuai lagi dengan PP No. 65/2005 wajib diadakan penyesuaian paling lambat dalam waktu 2 (dua) tahun sejak ditetapkannya PP ini yaitu tanggal 28 Desember 2007; *Kedua*, Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen menyusun SPM yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri yang bersangkutan paling lambat dalam waktu 3 (tiga) tahun sejak PP ini berlaku yaitu tanggal 28 Desember 2008.

Untuk memenuhi ketentuan tersebut di atas maka pada tanggal 7 Februari 2007 diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 6 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal. Peraturan Menteri Dalam Negeri ini mengatur mengenai empat hal pokok mengenai penyusunan dan penetapan SPM yang meliputi: (a) jenis pelayanan dasar yang berpedoman pada SPM; (b) Indikator dan nilai SPM; (c) Batas waktu perencanaan SPM; dan (d) Pengorganisasian Penyelenggaraan SPM. Adapun keempat ruang lingkup pengaturan tersebut meliputi hal-hal sebagai berikut:

Pertama, Jenis pelayanan dasar yang berpedoman pada SPM mengacu pada kriteria:

- a. Jenis pelayanan dasar yang berpedoman pada SPM merupakan bagian dari pelaksanaan urusan wajib daerah;
- b. Pelayanan dasar yang di-SPM-kan merupakan pelayanan yang sangat mendasar yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal sehingga dijamin ketersediaannya oleh konstitusi, rencana jangka panjang nasional, dan konvensi internasional yang sudah diratifikasi, tanpa memandang latar belakang pendapatan, sosial, ekonomi, dan politik warga;
- c. Penyelenggaraan pelayanan dasar tersebut didukung dengan data dan informasi terbaru yang lengkap secara nasional serta latar belakang pengetahuan dan

keterampilan yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan pelayanan dasar dengan berbagai implikasinya, termasuk implikasi kelembagaan dan pembiayaannya;

d. Pelayanan dasar yang di-SPM-kan terutama yang tidak menghasilkan keuntungan materi.

Berdasarkan kriteria di atas maka jenis pelayanan yang berpedoman pada SPM dapat ditentukan dengan melakukan analisis terhadap bidang urusan wajib sesuai UU No. 32/2005 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat, dan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Dari hasil analisis yang dilakukan diperoleh 26 (dua puluh enam) bidang pelayanan wajib yang di-SPM-kan. Adapun ke-26 bidang urusan wajib tersebut adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan Pembangunan,
2. Penataan Ruang,
3. Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri,
4. Pekerjaan Umum,
5. Perhubungan,
6. Perumahan,
7. Komunikasi dan Informatika,
8. Kesehatan,
9. Pendidikan,
10. Kebudayaan,
11. Kepemudaan dan Olah Raga,
12. Sosial,
13. Ketahanan Pangan,
14. Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak,

15. Ketenagakerjaan,
16. Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah,
17. Lingkungan Hidup,
18. Pertanahan,
19. Kependudukan dan Catatan Sipil,
20. Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera,
21. Ketenagakerjaan,
22. Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian dan Persandian,
23. Penanaman Modal,
24. Statistik,
25. Kearsipan, dan
26. Perpustakaan.

Kedua, Penentuan indikator dan nilai SPM didasarkan pada ketentuan-ketentuan berikut ini. Penentuan indikator SPM seyogyanya dapat menggambarkan kondisi:

- a. tingkat atau besaran sumberdaya yang digunakan, seperti sarana dan prasarana, dana, dan personil;
- b. tahapan yang digunakan termasuk upaya pengukurannya, seperti program atau kegiatan yang dilakukan, mencakup waktu, lokasi, pembiayaan, penetapan, pengelolaan keluaran, hasil dan dampak;
- c. wujud pencapaian kinerja, meliputi pelayanan yang diberikan, persepsi, dan perubahan perilaku masyarakat;
- d. tingkat kemanfaatan yang dirasakan sebagai nilai tambah, termasuk kualitas hidup, kepuasan konsumen atau masyarakat, dunia usaha, pemerintah dan pemerintahan daerah; dan
- e. keterkaitannya dengan keberadaan sistem informasi, pelaporan dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menjamin pencapaian SPM dapat dipantau dan dievaluasi oleh pemerintah secara berkelanjutan.

Adapun penentuan nilai SPM mengacu pada:

- a. kualitas berdasarkan standar teknis dari jenis pelayanan dasar yang berpedoman pada SPM dengan mempertimbangkan standar pelayanan tertinggi yang telah dicapai dalam bidang pelayanan dasar yang bersangkutan di daerah dan pengalaman empiris tentang cara penyediaan pelayanan dasar yang bersangkutan yang telah terbukti dapat menghasilkan mutu pelayanan yang hendak dicapai, serta keterkaitannya dengan SPM dalam suatu bidang pelayanan yang sama dan dengan SPM dalam bidang pelayanan yang lain;
- b. cakupan jenis pelayanan dasar yang berpedoman pada SPM secara nasional dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan nasional dan daerah serta kemampuan kelembagaan dan personil daerah dalam bidang pelayanan dasar yang bersangkutan, variasi kondisi daerah, termasuk kondisi geografisnya.

Ketiga, batas waktu pencapaian SPM adalah kurun waktu yang ditentukan untuk mencapai SPM secara nasional. Dalam penentuan batas waktu pencapaian SPM seyogyanya mempertimbangkan:

- a. status jenis pelayanan dasar yang bersangkutan pada saat ditetapkan;
- b. sasaran dan tingkat pelayanan dasar yang hendak dicapai;
- c. variasi faktor komunikasi, demografi dan geografi daerah; dan
- d. kemampuan, potensi, serta prioritas nasional dan daerah.

Keempat, pengorganisasian penyelenggaraan SPM mencakup tata-cara penyusunan dan penetapan SPM serta pembinaan dan pengawasan penerapannya.

Beberapa hal yang diperhatikan dalam rangka pengorganisasian penyelenggaraan SPM adalah sebagai berikut:

- a. Dalam rangka pengorganisasian penyelenggaraan SPM, Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen mengkoordinasikan komponen-komponen di lingkungan Departemen/Lembaga Pemerintah Non-Departemen masing-masing sesuai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya;
- b. Dalam menyusun dan menetapkan pengorganisasian penyelenggaraan SPM, Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri;

- c. Dalam menyusun dan menetapkan SPM, Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:
- 1) konsensus, yaitu disepakati bersama oleh komponen-komponen atau unit-unit kerja yang ada pada departemen/lembaga pemerintah non-departemen yang bersangkutan;
 - 2) sederhana, yaitu mudah dimengerti dan dipahami;
 - 3) nyata, yaitu memiliki dimensi ruang dan waktu serta persyaratan atau prosedur teknis;
 - 4) terukur, yaitu dapat dihitung atau dianalisa;
 - 5) terbuka, yaitu dapat diakses oleh seluruh warga atau lapisan masyarakat;
 - 6) terjangkau, yaitu dapat dicapai bersama SPM jenis-jenis pelayanan dasar lainnya dengan menggunakan sumber-sumber daya dan dana yang tersedia;
 - 7) akuntabel, yaitu dapat dipertanggungjawabkan kepada publik; dan
 - 8) bertahap, yaitu mengikuti perkembangan kebutuhan kemampuan keuangan, kelembagaan, dan personil dalam pencapaian SPM.

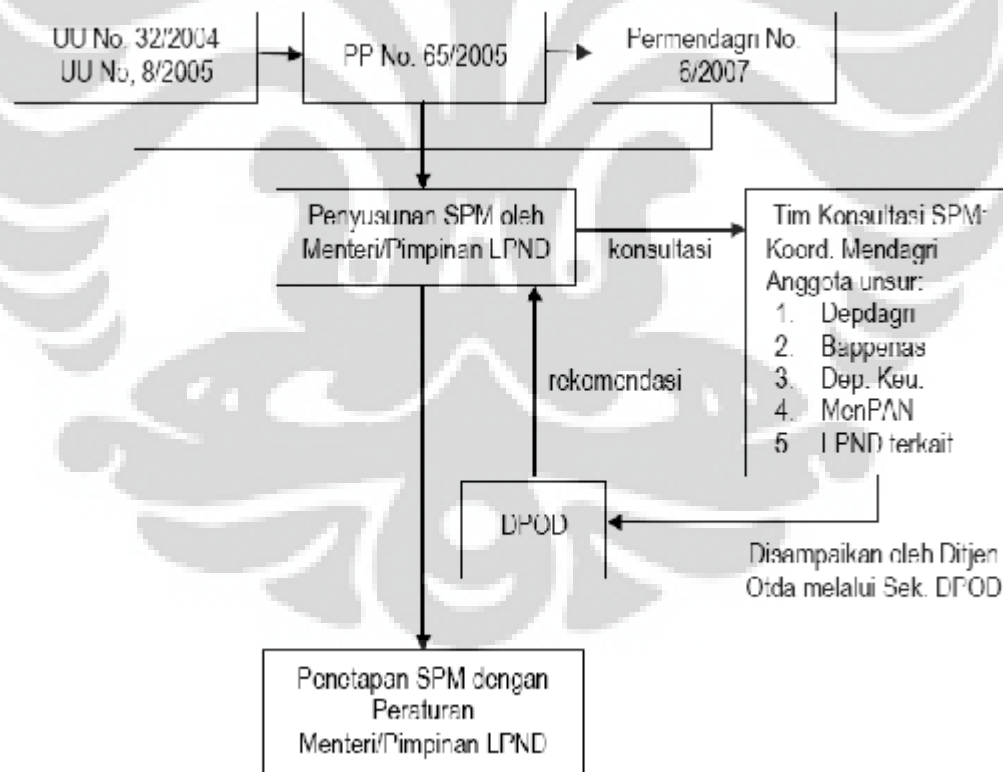
Prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dipergunakan Tim Konsultasi Penyusunan SPM dalam menyusun dasar-dasar pertimbangan dan catatan atas usulan SPM yang disampaikan oleh Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen. Sedangkan tata-cara penyusunan dan penetapan SPM oleh Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen dilakukan sebagai berikut:

- a. Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen menyusun usulan SPM jenis pelayanan dasar pelaksanaan urusan wajib dalam lingkup tugas dan fungsinya;
- b. Usulan SPM yang disusun disampaikan kepada Tim Konsultasi Penyusunan SPM yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk dibahas kesesuaian dan kelayakannya serta keterkaitannya dengan SPM jenis pelayanan dasar yang lain;
- c. Tim Konsultasi Penyusunan SPM melakukan pembahasan atas usulan SPM yang disampaikan oleh Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen

bersama perwakilan Departemen/ Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang bersangkutan;

- d. hasil pembahasan pada butir c disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri cq. Direktur Jenderal Otonomi Daerah kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah melalui Sekretariat DPOD untuk mendapatkan rekomendasi; dan
- e. Berdasarkan rekomendasi Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, usulan SPM disampaikan oleh Tim Konsultasi Penyusunan SPM kepada Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen untuk ditetapkan oleh Menteri terkait sebagai SPM jenis pelayanan dasar yang bersangkutan dengan peraturan Menteri/Pimpinan LPND.

Secara skematis tata cara penyusunan dan penetapan SPM dideskripsikan dalam gambar berikut ini:



Gambar 4.1 Tata Cara Penyusunan dan Penetapan SPM

Sumber: Himpunan Produk Hukum Standar Pelayanan Minimal (SPM), 2011

Akhirnya sebelum mengakhiri pembahasan mengenai kebijakan SPM di Indonesia berdasarkan Permendagri No. 6/2007 maka perlu diketahui hal-hal sebagai berikut:

Pertama, peraturan menteri/pimpinan lembaga pemerintah non-departemen tentang SPM yang diterbitkan sebelum ditetapkan Permendagri Nomor 6 Tahun 2007, agar disesuaikan dan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan SPM. Adapun peraturan Menteri/Pimpinan LPND yang perlu disesuaikan antara lain: Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah Nomor 534/KPTS/M/2001 tentang Pedoman Penentuan Standar Pelayanan Minimal Bidang Penataan Ruang, Perumahan dan Pemukiman dan Pekerjaan Umum, Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 1457/MENKES/SK/X/2003 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan di Kabupaten/Kota, Keputusan Menteri Pendidikan Nasional RI Nomor 129a/U/2004 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pendidikan dan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI Nomor 78/MPP/Kep/3/2001 tentang Pedoman Standar Pelayanan Minimal (PSPM) Bidang Perindustrian dan Perdagangan;

Kedua, dalam rangka penyesuaian peraturan Menteri/Pimpinan LPND dengan PP Nomor 65 Tahun 2005 secara teknis berpedoman pada Permendagri Nomor 6 Tahun 2007. Adapun salah satu unsur yang harus disesuaikan dalam dokumen SPM yang telah ada adalah pengubahan indikator kinerja menjadi indikator, istilah target menjadi nilai dan penambahan unsur batas waktu pencapaian serta penambahan satuan kerja/lembaga penanggung jawab pelayanan. Dengan demikian kolom dalam SPM berubah dari lima kolom menjadi tujuh kolom;

Ketiga, SPM yang ditetapkan oleh pemerintahan daerah dapat dilaksanakan sampai dengan Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen menyusun dan menetapkan SPM yang baru sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan SPM dan Permendagri Nomor 6 Tahun 2007;

Keempat, pada saat Permendagri Nomor 6 Tahun 2007 mulai berlaku tanggal 7 Februari 2007, SPM yang disusun dan ditetapkan oleh Menteri/Pimpinan Lembaga

Pemerintah Non-Departemen tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan SPM dan Permendagri ini. Ketentuan ini mengisyaratkan kepada Menteri/Pimpinan LPND untuk segera melakukan langkah penyesuaian kebijakan mengenai SPM yang menjadi bidang tanggungjawabnya selambat-lambatnya pada tahun 2008 mengingat ketentuan peralihan PP No. 65 Tahun 2005 yang memberi batasan 2 sampai 3 tahun setelah PP ini ditetapkan.

4.2 Kebijakan Standar Pelayanan Minimal Pendidikan di Indonesia

4.2.1 Sejarah Standar Pelayanan Minimal Pendidikan

Kerangka perundang-undangan yang baru di bidang pemerintahan daerah (UU 32/2004 tentang Pemerintah Daerah) dan di bidang pendidikan (UU 20/2003) tentang Sistem Pendidikan Nasional telah ditindaklanjuti secara bersama-sama oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pendidikan Nasional dengan penyusunan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pendidikan sebagai pedoman bagi upaya peningkatan kualitas penyelenggaraan layanan pendidikan.

Dalam perkembangannya, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan serta pembentukan Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP) yang bertugas menyusun Standar Nasional Pendidikan. Selanjutnya, Menteri Pendidikan Nasional telah menerbitkan 8 Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas) yang mengatur antara lain tentang: (1) Standar Kompetensi Lulusan; (2) Standar Isi; (3) Standar Proses; (4) Standar Penilaian; (5) Standar Pengelolaan; (6) Standar Sarana Prasarana; (7) Standar Pendanaan; dan (8) Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan. Hal ini mengakibatkan SPM Bidang Pendidikan pun mengalami perubahan.

Pemerintah telah mengeluarkan Standar Pelayanan Minimal melalui Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 (Permendiknas No. 15/2010). Standar pelayanan minimal pendidikan dasar

selanjutnya disebut SPM Pendidikan adalah tolok ukur kinerja pelayanan pendidikan dasar melalui jalur pendidikan formal yang diselenggarakan daerah kabupaten/kota.

Dengan dikeluarkannya SPM Pendidikan berdasarkan Permendiknas No. 15/2010, maka SPM pendidikan yang dikeluarkan berdasarkan Kepmendiknas Nomor 129a Tahun 2004 dengan pendidikan dasar dinyatakan tidak berlaku lagi.

4.2.2 Pengertian Standar Pelayanan Minimal Pendidikan

Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pendidikan adalah ketentuan tentang jumlah dan mutu layanan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten/kota dan Kependag secara langsung maupun secara tidak langsung melalui sekolah dan madrasah. Penerapan SPM dimaksudkan untuk memastikan bahwa di setiap sekolah dan madrasah tercipta kondisi minimum yang dibutuhkan untuk menjamin terselenggaranya proses pembelajaran yang memadai.

SPM Pendidikan meliputi layanan-layanan: 1. Yang merupakan tanggung-jawab langsung pemerintah kabupaten/kota c/q Dinas Pendidikan untuk sekolah dan Kependag untuk madrasah (contoh: penyediaan ruang kelas dan penyediaan guru yang memenuhi persyaratan kualifikasi maupun kompetensi); 2. Yang merupakan tanggung jawab tidak langsung pemerintah kabupaten/kota c/q Dinas Pendidikan dan Kependag – karena layanan diberikan oleh pihak sekolah dan madrasah, para guru dan tenaga kependidikan dengan dukungan yang diberikan oleh pemerintah Kabupaten/Kota dan Kependag (contoh: persiapan rencana pembelajaran dan evaluasi hasil belajar siswa terjadi di sekolah, dilaksanakan oleh guru tetapi diawasi oleh pemerintah Kabupaten/Kota).

SPM pendidikan menyatakan secara tegas dan rinci berbagai hal yang sekolah dan madrasah setidaknya harus memiliki dan harus melakukan untuk memastikan bahwa pembelajaran bisa berjalan dengan baik. SPM menyatakan dengan jelas dan tegas kepada warga masyarakat tentang tingkat layanan pendidikan yang mereka boleh berharap mendapatkan dari sekolah dan madrasah di daerah mereka. SPM tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan tahapan menuju pencapaian Standar Nasional Pendidikan (SNP).

4.2.3 Kerangka Perundang-undangan SPM Pendidikan

Kerangka perundang-undangan yang baru di bidang pemerintahan daerah (UU 32/2004 tentang Pemerintah Daerah) dan di bidang pendidikan (UU 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional) perlu ditindak-lanjuti secara bersama-sama oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pendidikan Nasional dengan penyusunan SPM sebagai pedoman bagi upaya peningkatan kualitas penyelenggaraan layanan pendidikan.

SPM pendidikan yang lama (Kepmendiknas 129a/2004) disusun atas dasar amanat UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Kini UU tersebut sudah diperbarui dengan UU 32/2004 tentang Pemerintah Daerah yang mengandung berbagai perubahan menyangkut rincian pembagian urusan pemerintahan sebagaimana diuraikan lebih lanjut dalam PP 38/2007. Dengan demikian SPM Pendidikan perlu disempurnakan agar lebih sesuai dengan substansi UU 32/2004 dan PP 38/2007 tersebut.

Dalam upaya meningkatkan kualitas pendidikan nasional secara sistematis, UU 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengamanatkan penyusunan Standar Nasional Pendidikan. Amanat ini diwujudkan dengan pengundangan PP 19/2005 tentang Standar Nasional Pendidikan dan Pembentukan Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP) yang bertugas menyusun Standar Nasional Pendidikan (SNP). BSNP yang dibentuk pada tahun 2006 kini telah menyusun delapan komponen SNP sebagaimana diamanatkan PP 19/2005. Saat ini 8 (delapan) komponennya telah diterbitkan sebagai Permendiknas. Dengan terbitnya SNP, maka SPM Pendidikan yang lama (Kepmen 129a/2004) perlu direvisi untuk menyesuaikan dengan substansi dan strategi peningkatan kualitas pendidikan sebagaimana tercermin dalam SNP. SPM baru yang berisi elemen-elemen standar yang konsisten dengan SNP akan membuat kebijakan peningkatan kualitas pendidikan konsisten di berbagai jenjang pemerintahan dan jenjang penyelenggaraan layanan pendidikan. Kerangka Perundang-undangan SPM Pendidikan dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 4.1
Kerangka Perundang-undangan SPM Pendidikan

Pendidikan	Pemerintah Daerah (Desentralisasi dan Otonomi)	Keuangan
UU 20/2003: Sistem Pendidikan Nasional UU 14/2005: Guru dan Dose	UU 32/2004: Pemerintah Daerah	UU 17/2003: Keuangan Negara UU 33/2004: Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah
PP 19/2005: Standar Nasional Pendidikan PP 47/2008: Wajib Belajar Sembilan Tahun PP 48/2008: Pendanaan Pendidikan	PP 65/2005: Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal PP 38/2007: Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota	PP 55/2005: Perimbangan Keuangan PP 21/2004: Pedoman Penyusunan RKA-KL
KEPMEN 129A/U/2004: SPM Standar Nasional Pendidikan: PERMEN: No.22/2006: Standar Isi; 23/2006: Standar Kompetensi Lulusan; 24/2006: Implementasi Standar Isi; 12./2007: Standar Pengawas Sekolah; 13/2007: Standar Kepala Sekolah; 16/2007: Standar Kualitas dan Kompetensi Guru; 19/2007: Standar Pengelolaan; 24/2007: Standar Prasarana dan Sarana; 41/2007: Standar Proses 5/2008: Standar Penilaian Pendidikan.	PERMENDAGRI 6/2008: Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal PERMENDAGRI 79/2007: Pedoman Penyusunan Rencana Pencapaian Standar Pelayanan Minimal	

Sumber: Tim Basic Education Capacity Support Program (BESCSP)

4.2.4 Pengguna SPM Pendidikan

Pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dapat menggunakan SPM sebagai dasar untuk mengevaluasi kinerja pemerintah Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan urusan wajib di bidang pendidikan. Kementerian Pendidikan Nasional dapat menggunakan SPM untuk memonitor sejauh mana sekolah telah dapat mewujudkan kondisi minimal bagi terselenggaranya pembelajaran yang baik. Kementerian Agama dapat menggunakan SPM untuk memonitor sejauh mana kebijakan-kebijakan pendidikan di tingkat nasional, termasuk Standar Nasional Pendidikan (SNP), sudah dilaksanakan oleh madrasah. Kementerian Keuangan dan Badan Perencanaan Nasional dapat menggunakan SPM untuk mendorong alokasi yang lebih efisien dan memastikan bahwa penyelenggaraan layanan pendidikan didukung oleh pembiayaan yang memadai. Pemerintah Kabupaten/Kota dan Kandepag dapat menggunakan SPM untuk melakukan evaluasi terhadap kondisi-kondisi dasar yang tersedia untuk mendukung proses pembelajaran di setiap sekolah dan madrasah serta merencanakan perbaikan dan alokasi sumber daya untuk pendidikan. Sekolah dan madrasah dapat menggunakan SPM untuk mengevaluasi apakah mereka telah memiliki sumber daya dan fasilitas dasar yang dijamin ketersediaannya oleh Pemerintah Daerah dan Kandepag serta apakah mereka sendiri telah melaksanakan berbagai kewajiban yang harus dilaksanakan oleh para kepala sekolah, guru, dan tenaga kependidikan lainnya. Orang tua siswa dapat menggunakan SPM untuk melihat dan mengevaluasi apakah sekolah dan madrasah memiliki sumber daya dan fasilitas yang harus dimiliki untuk mendukung pembelajaran yang baik sebagaimana diwajibkan oleh peraturan perundangan yang berlaku. Hal ini juga dikatakan oleh salah satu informan, Nurbowo sebagai berikut:

“.....Kemendagri sesuai dengan bidangnya adalah pengawas dan pembina penyelenggaraan pemerintah daerah secara umum, jadi secara umum SPM bidang pendidikan kita harus tahu. Tapi secara teknis ada di mereka. Pembinaan umum ada di kita, pembinaan teknis ada di kita, pengawasan umum ada di kita, pengawasan teknis ada di

mereka, evaluasi juga seperti itu. Jadi nanti membuat studi komparasi, dari perumusan kebijakan, apakah sudah memenuhi aspek-aspek yang ada, oh ada benang merahnya ternyata mereka bisa mencapai ini dengan kondisi seperti ini karena waktu kita formulasikan seperti ini. Evaluasi itu kalau di pelajaran manajemen, monitoring evaluasi itu tidak hanya dilakukan pada akhir kegiatan, tapi juga pada saat proses perencanaan evaluasi juga dilakukan. Mengapa? Karena kalau ternyata kesalahannya ada dalam proses perencanaan tadi perencanaannya harus diperbaiki.” (Wawancara Mendalam dengan Kepala Seksi Sub Direktorat Standar Pelayanan Minimal (SPM) Kabupaten/Kota, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri, Nurbowo Edi Subagyo, 14 September 2011)

4.2.5 Hubungan antara Standar Pelayanan Minimal (SPM), Standar Nasional Pendidikan (SNP), dan Akreditasi Sekolah

Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pendidikan tidak berdiri sendiri melainkan terkait erat dengan Standar Nasional Pendidikan (SNP) dan Akreditasi Sekolah. SPM dikembangkan sejalan dan berdasarkan SNP dan Instrumen Akreditasi Sekolah dan Madrasah. SPM merupakan penstrategian (tahap awal) implementasi Standar Nasional Pendidikan (SNP).

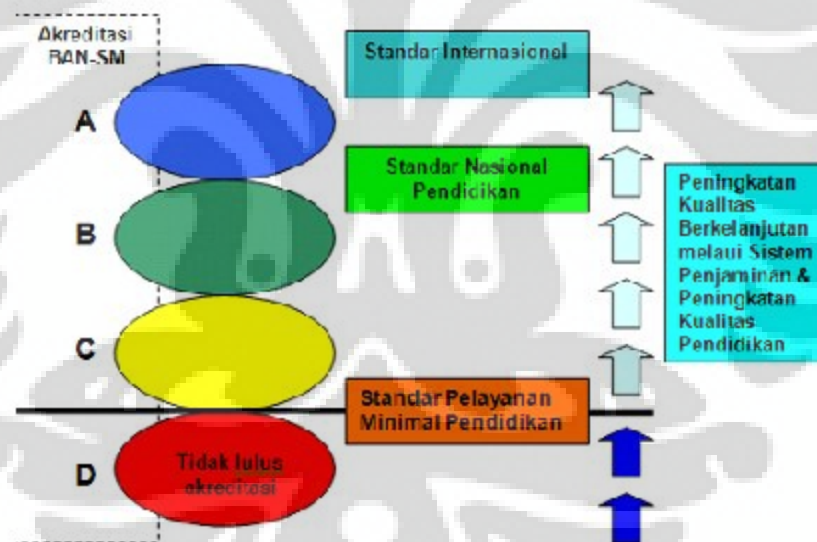
- Standar Nasional Pendidikan

Standar Nasional Pendidikan disusun berdasarkan UU 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan PP19/2005 tentang Standar Nasional Pendidikan oleh Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP), dan berisi ketentuan standar meliputi 8 (delapan) aspek penyelenggaraan layanan pendidikan: a) standar isi; b) standar proses; c) standar pendidik dan tenaga kependidikan; d) standar sarana dan prasarana; e) standar pengelolaan; f) standar pembiayaan; g) standar evaluasi pendidikan; dan (h) standar kompetensi lulusan. SNP berisi standar mengenai ketersediaan sumber daya termasuk sarana prasarana, guru dan tenaga kependidikan yang harus dipenuhi

oleh seluruh sekolah selambat-lambatnya pada tahun 2014. Pentahapan implementasi menuju pemenuhan SNP dilaksanakan melalui implementasi SPM.

- Akreditasi Sekolah

Sekolah dan Madrasah mengembangkan instrumen akreditasi sekolah dan madrasah berdasarkan SNP. Status akreditasi diberikan berdasarkan nilai kumulatif masing-masing komponen yang diletakkan dalam sebuah skala akreditasi mulai dengan “A” yang merupakan status akreditasi tertinggi hingga “D” yang mencerminkan akreditasi terendah. Nilai dibawah minimal untuk akreditasi “D” dianggap tidak memadai dan tidak layak beroperasi sebagai sebuah lembaga pendidikan. Sekolah dan Madrasah yang belum memenuhi persyaratan akreditasi terendah (D) dan yang belum menempuh proses akreditasi serta diperkirakan belum memenuhi akreditasi terendah merupakan kelompok sasaran utama penerapan SPM. Berikut adalah diagram mengenai hubungan antara SPM, SNP dan Akreditasi:



Gambar 4.2 Diagram Hubungan Antara SPM-SNP-Akreditasi

Sumber: Standar Pelayanan Minimal Pendidikan *Apa, Bagaimana, dan Mengapa*, 2010

BAB 5 ANALISIS

Hingga kuartal pertama tahun 2011 ini telah ditetapkan 13 (tiga belas) Standar Pelayanan Minimal (SPM) dari 13 (tiga belas) Kementerian/Lembaga yakni, Kementerian Kesehatan, Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Sosial, Kementerian Perumahan Rakyat, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional, Kementerian Pendidikan Nasional, Kementerian Pertanian, Kementerian Tenaga Kerja, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Komunikasi dan Informatika serta Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata. Berikut adalah jenis pelayanan, jumlah indikator, dan tahun penetapan SPM Kabupaten/Kota untuk 13 (tiga belas) bidang urusan pemerintahan.

Tabel 5.1 Jenis Pelayanan, Jumlah Indikator dan Tahun Penetapan SPM
Kabupaten/Kota untuk 13 (tiga belas) Bidang Urusan Pemerintahan

No	SPM di Bidang Urusan Pemerintahan	Jenis Pelayanan	Jumlah Indikator	Tahun Penetapan
1	Pemerintahan Dalam Negeri	3	6	2008
2	Kesehatan	4	18	2008
3	Sosial	4	7	2008
4	Lingkungan Hidup	4	4	2010
5	Perumahan Rakyat	2	3	2008
6	Layanan Terpadu Bagi Perempuan Dan Anak Korban Kekerasan	5	8	2009

7	Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera	3	9	2010
8	Pendidikan	2	27	2010
9	Ketenagakerjaan	5	8	2010
10	Komunikasi dan Info	1	2	2010
11	Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang	8	23	2010
12	Kesenian	2	7	2010
13	Ketahanan Pangan	4	7	2010
	Total	47	120	

Sumber: Himpunan Produk Hukum Standar Pelayanan Minimal (SPM), 2011

Standar Pelayanan Minimal yang telah ditetapkan oleh Kementerian/Lembaga tersebut selanjutnya menjadi acuan dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam proses perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pelaporan dan pertanggungjawaban di daerah untuk menjamin akses dan mutu pelayanan dasar kepada masyarakat dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penyusunan Dokumen Perencanaan Daerah telah mencantumkan SPM dalam proses penyusunan perencanaan daerah, serta evaluasi pelaksanaannya, secara jelas juga dicantumkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan peraturan terkait lainnya. SPM pada penerapannya diharapkan dapat dilakukan secara bertahap dengan mempertimbangkan kebutuhan, prioritas dan kemampuan keuangan nasional dan daerah serta kelembagaan dan personil. Kementerian Dalam Negeri selaku koordinator tim konsultasi penyusunan SPM bersama Kementerian/Lembaga terkait lainnya tentunya akan terus melakukan koordinasi untuk penyempurnaan peraturan dan kebijakan SPM yang lebih efisien dan aplikatif sesuai dengan ketentuan yang ada.

SPM Pendidikan Dasar (SD/MI dan SMP/MTs) secara singkat bisa diartikan sebagai ketentuan tentang jumlah dan mutu layanan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah (kabupaten atau kota) dan Kantor Kementerian Agama Daerah secara langsung maupun tidak langsung. Dengan kata lain, SPM Pendidikan Dasar adalah ketentuan minimal tentang apa yang harus tersedia dan apa yang harus dikerjakan di sekolah. Ketentuan minimal yang harus tersedia di sekolah adalah unsur Sumber Daya Manusia (SDM) yang mencakup guru pendidik atau tenaga kependidikan (kepala sekolah, pengawas sekolah) dan unsur sarana prasarana, yang mencakup infrastruktur, peralatan, media dan buku. Ketentuan minimal yang harus dikerjakan di sekolah adalah apa saja yang harus dilakukan guru untuk mempersiapkan dan menyelenggarakan pembelajaran dan apa saja yang harus dilakukan sekolah untuk memastikan terjadinya pembelajaran yang baik dan efektif, serta apa saja yang harus dilakukan pengawas sekolah untuk mendukung pengendalian kualitas pembelajaran. Tujuan utama yang hendak dicapai SPM Pendidikan Dasar adalah menipisnya kesenjangan mutu pendidikan. Disparitas mutu pendidikan yang ada sekarang jika terus dibiarkan akan sangat membahayakan rajutan sosial bangsa karena anak-anak miskin tidak akan pernah masuk sekolah yang dihuni anak orang kaya atau anak-anak pejabat.

Berikut adalah penjabaran mengenai analisis formulasi kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota:

5.1 Identifikasi masalah formulasi kebijakan Permendiknas No. 15 Tahun 2010 tentang SPM Pendidikan Dasar

Identifikasi masalah merupakan tahapan untuk memahami masalah yang akan diangkat dalam kebijakan yang dirumuskan. Hal ini sesuai dengan esensi kebijakan publik yaitu untuk memecahkan masalah yang berkembang di masyarakat. Berkaitan dengan hal tersebut yang menjadi substansi mendasar dirumuskannya kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota adalah

karena saat ini pendidikan nasional masih menghadapi berbagai permasalahan pemerataan dan kualitas. Disamping secara umum masih perlu ditingkatkan, kualitas pendidikan juga masih tidak merata. Berbagai laporan yang disampaikan baik oleh Kemendiknas, Kemenag, maupun Bappenas menunjukkan variasi kinerja pendidikan antar daerah yang signifikan. Variasi ini sebagian besar disebabkan oleh perbedaan kondisi ekonomi, sosial, dan budaya serta kapasitas kelembagaan dan sumberdaya manusia.

Peningkatan kualitas pendidikan merupakan prioritas pemerintah dan sejalan dengan itu variasi kualitas antar daerah harus dikurangi dan bahkan dihilangkan, untuk selanjutnya ditingkatkan secara nasional. SPM merupakan instrumen yang baik untuk membantu mengidentifikasi sekolah dan madrasah yang paling memerlukan bantuan dan pengawasan dalam rangka meningkatkan kualitas. Dalam konteks peningkatan kualitas, SPM Pendidikan berfungsi menstrategikan atau mentahapkan upaya perbaikan-perbaikan input, proses, dan pengelolaan layanan pendidikan secara sistematis dan seimbang sehingga peningkatan kualitas pendidikan dapat terwujud melalui pendekatan yang paling efektif dan efisien. Selain itu ada pula 3 (tiga) hal lain yang menjadi substansi mendasar dirumuskannya kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota, yaitu:

1. Permintaan Undang-Undang Otonomi Daerah sebagai konsekuensi dari penyerahan wewenang pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota dibuat karena munculnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Hal ini diungkapkan oleh Konsultan SPM dari Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Ringoringo Achmadi:

“.....SPM itu permintaan UU sebagai konsekuensi dari penyerahan wewenang, jadi begini pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada daerah untuk menyelenggarakan daerahnya sendiri,

bagaimana pusat yakin kalau daerah itu menjalankan dengan benar dan mengontrolnya yaitu dengan SPM ini, minimum segini, dibawah itu tidak boleh, diatas itu boleh. Maka dari itulah SPM ini adalah konsekuensi dari UU Otonomi Daerah. Jadi waktu dikasih kewenangan ke daerah, boleh tidak daerah bikin semaunya? tidak boleh, karena berdasarkan kewenangan itu ada yang minimum yang harus diberikan, itulah SPM.” (Wawancara Mendalam dengan Konsultan SPM dari FEUI, Ringoringo Achmadi, 20 Oktober 2011)

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan bidang pendidikan sebagai urusan wajib yang dilaksanakan oleh kabupaten/kota. Ketentuan mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota telah dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2007. PP ini mengamanatkan bahwa dalam menjalankan urusan wajib yang didesentralisasikan, pemerintah kabupaten/kota mengacu pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang ditetapkan Pemerintah.

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan SPM, Pemerintah wajib menyusun SPM untuk urusan wajib pemerintahan yang merupakan pelayanan dasar yang pelaksanaannya akan dilakukan secara bertahap. Dalam rangka memenuhi amanat peraturan perundangan tersebut Kementerian Pendidikan Nasional telah menetapkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota. Penjelasan mengenai hal tersebut juga ditambahkan oleh salah satu informan Nurbowo, sebagai berikut:

“.....SPM itu munculnya karena undang-undang dasar menjamin. Secara konstitusional dijamin oleh undang-undang dasar bahwa

setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan yang layak, kesejahteraan dan sebagainya, pendidikan merupakan bagian dari itu.” (Wawancara Mendalam dengan Kepala Seksi Sub Direktorat Standar Pelayanan Minimal (SPM) Kabupaten/Kota, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri, Nurbowo Edi Subagyo, 14 September 2011)

Ketentuan SPM sebelumnya disusun atas dasar amanat Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan tersebut sudah diganti dengan Undang-Undang nomor 32/2004. Berubahnya peraturan membuat Kementerian Pendidikan Nasional harus mengganti petunjuk teknis pelaksanaan SPM. Sebelumnya pelaksanaan teknis SPM ada dalam Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 129a Tahun 2004 kemudian diganti dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 15 Tahun 2010 tentang SPM Pendidikan Dasar di kabupaten/kota. Permendiknas yang baru yaitu Permendiknas Nomor 15 Tahun 2010 memiliki indikator yang lebih rinci, yaitu mudah digunakan sebagai parameter untuk mengukur pelaksanaan SPM. Dilaksanakan secara menyeluruh di setiap sekolah, terutama sekolah yang belum memenuhi kriteria SPM, memiliki strategi tahapan pencapaian yang jelas, didukung anggaran yang memadai dan diplot khusus untuk SPM. Hal ini juga diungkapkan oleh salah satu narasumber, Liberty sebagai berikut:

“.....SPM diganti karena UU-nya berubah, yang lama lebih ke daya tampung, sedangkan yang baru selain menyangkut daya tampung juga menyangkut sarana dan prasarana. Jenisnya lebih komprehensif.” (Wawancara Mendalam dengan Bapak Liberty (Kepala Sub Bagian Hukum dan Kepegawaian, Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar, Kementerian Pendidikan Nasional) Pada tanggal 18 Oktober 2011)

2. Terlalu tingginya standar yang ada pada Standar Nasional Pendidikan (SNP).

Untuk dapat meraih keberhasilan dari setiap sekolah dibutuhkan sebuah standar, dimana standar tersebut sebelumnya sudah ditetapkan melalui Standar Nasional Pendidikan (SNP) yang dibuat oleh Kementerian Pendidikan Nasional, namun standar yang ditetapkan tersebut menjadi permasalahan tersendiri karena standar yang dibuat terlalu tinggi. Tingginya standar tersebut tidak lain dimaksudkan untuk mengembangkan pendidikan di Indonesia, namun tidak dapat dipungkiri bahwa Indonesia adalah negara yang luas, dimana ada beberapa daerah yang tidak mampu untuk memenuhi standar tersebut, maka dari itu dibutuhkan sebuah pembaharuan, yaitu dengan dibuatnya Standar Pelayanan Minimal. SPM dikembangkan sejalan dengan SNP serta instrumen akreditasi sekolah. Dengan demikian, SNP pendidikan dasar tidak akan pernah tercapai jika tidak didahului dengan SPM.

Isi SPM dirumuskan berdasarkan SNP yang telah dihasilkan oleh BNSP dan ditetapkan oleh Menteri Pendidikan Nasional. SPM merupakan sasaran menuju penerapan penuh SNP, SPM disusun dengan berisi sebagian dari isi SNP. Elemen-elemen SPM yang berakibat tanggung-jawab layanan oleh pemerintah Kabupaten/Kota dan Kandenpag dikembangkan berdasarkan unsur-unsur yang relevan dalam SNP. SPM Pendidikan disusun dengan tujuan mencapai hasil peningkatan kualitas pendidikan semaksimal mungkin dalam batasan sumber daya yang tersedia. SNP memiliki 8 standar yang dibuat dalam bentuk Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas), yaitu:

1. Permendiknas No. 22 Tahun 2006 tentang Standar Isi;
2. Permendiknas No. 12 Tahun 2007 tentang Standar Pengawas Sekolah;
3. Permendiknas No. 13 Tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah;
4. Permendiknas No. 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualitas dan Kompetensi Guru;
5. Permendiknas No. 19 Tahun 2007 tentang Standar Pengelolaan;
6. Permendiknas No. 24 Tahun 2007 tentang Standar Prasarana dan Sarana;
7. Permendiknas No. 41 Tahun 2007 tentang Standar Proses;

8. Permendiknas No. 5 Tahun 2008 tentang Standar Penilaian Pendidikan.

SPM diposisikan sebagai tolak ukur kinerja pelayanan pendidikan dasar melalui jalur pendidikan formal. SPM terdiri dari 27 butir, dengan pembagian 14 indikator menjadi tanggung jawab pemerintah daerah dan 13 indikator jadi tanggung jawab sekolah. Indikator yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah dikelompokkan dalam beberapa aspek. *Pertama*, ketersediaan, kualifikasi, dan kompetensi guru dan kepala sekolah. *Kedua*, ketersediaan, kompetensi pengawas, dan frekuensi pengawasan. Indikator tersebut masuk dalam tanggung jawab pemerintah karena diperlukannya standar yang disesuaikan untuk setiap sekolah yang ada, misalnya dengan adanya kualifikasi guru akan terlihat bagaimana kualitas guru yang akan mengajar di sekolah, sehingga tidak terlihat begitu jelas kesenjangan kualitas antar sekolah. Sedangkan tanggung jawab sekolah adalah isi pembelajaran, proses pembelajaran, penilaian pendidikan, buku, peralatan, dan media pembelajaran. Indikator yang diberikan kepada sekolah ini merupakan hal-hal khusus yang akan menjadi acuan dalam pengembangan setiap sekolah, tingkat keberhasilan masing-masing sekolah akan terlihat apabila setiap indikator ini dapat dijalankan dengan baik, maka dari itu akan tercipta sebuah kompetisi antar sekolah, sehingga secara tidak langsung akan memicu setiap sekolah untuk lebih berkembang lagi.

3. SPM Pendidikan Dasar yang lama yaitu Keputusan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 129a Tahun 2004 tidak menunjukkan hasil yang efektif.

Masih terpuruknya mutu pendidikan di negara ini dibandingkan negara lain, terbaca dari berbagai hasil survei internasional dari tahun ke tahun. Pada waktu penerapan SPM yang lama yaitu SPM Pendidikan No. 129a Tahun 2004 memang siswa-siswi Indonesia banyak yang berprestasi internasional, juara olimpiade *science*, dan kompetisi tingkat dunia. Namun secara umum kondisi sekolah masih menyedihkan. Banyak yang kekurangan guru, ada yang guru-gurunya tidak kompeten, tidak memiliki sarana prasarana yang layak, dan masih banyak lagi. Terpuruknya peringkat Indonesia dalam daya saing global terlihat dari *Human*

Development Index. Perumusan SPM pendidikan dasar yang baru yaitu Permendiknas No. 15 Tahun 2010 adalah untuk memastikan tidak ada lagi sekolah yang tidak layak disebut sekolah. SPM tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan keterjangkauan memperoleh pendidikan yang sesungguhnya, bukan semu. SPM yang baru ingin memastikan bahwa semua siswa memperoleh layanan pendidikan, setidaknya pada level minimal tertentu. Standar Pelayanan Minimal yang baru juga merealisasikan konsep keterjangkauan pendidikan, bukan sekadar slogan. Terminologi SPM sebenarnya sudah lama ada, hanya saja pada masa lalu SPM Pendidikan Dasar yang lama yaitu Kepmendiknas No. 129a Tahun 2004 tidak menunjukkan hasil yang efektif disebabkan karena, *Pertama*, indikator-indikator yang dirumuskan sebagai parameter belum detail. *Kedua*, tidak terlaksana menyeluruh karena dukungan anggaran yang minim. *Ketiga*, tidak disertai strategi atau tahapan perencanaan jelas dan *Keempat*, landasan hukum yang memayungi sudah usang karena tidak relevan lagi dengan berbagai peraturan perundang-undangan. Hal ini ditambahkan pula oleh salah satu informan Nurbowo, sebagai berikut:

“.....Nah sekarang di Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 karena melihat kelemahan kemudian itu dirubah yaitu mengacu pada SPM yang ditetapkan oleh pemerintah bunyinya gitu, kalau ketetapan pemerintah yang paling rendah adalah Peraturan Pemerintah, maka mengikuti Peraturan Pemerintah, dan itu isinya mewajibkan seluruh kementerian menyusun SPM yang akan dipedomani oleh daerah dalam menyelenggarakan bidang urusan wajib yang diselenggarakannya, begitu” (Wawancara Mendalam dengan Kepala Seksi Sub Direktorat Standar Pelayanan Minimal (SPM) Kabupaten/Kota, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri, Nurbowo Edi Subagyo, 14 September 2011)

Hal demikian juga senada dikatakan oleh salah satu informan, Achmadi sebagai berikut:

“.....Yaitu tadi, yang lama APM tinggi, banyak yang terdaftar di sekolah tetapi sekolah tidak punya bangku dan meja, belajarnya tiarap, karena tidak ada standar pelayanan untuk sekolah dan mengapa berubah radikal juga karena yang lama tidak menyebabkan peningkatan kualitas pendidikan sehingga akhirnya diubah sama sekali. Tidak bagus kalau APM bagus tapi nilainya jelek-jelek, begitu dilihat mengapa terjadi demikian itu karena guru-gurunya tidak lulus SD semua yang mengajar SD, itu semua disebabkan karena tidak adanya standar untuk pelayanannya pada SPM yang lama. Jadi begitulah mengapa SPM yang baru ini begitu berbeda dari SPM yang lama.” (Wawancara mendalam dengan Bapak Ringoringo Achmadi (Konsultan Perumusan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pendidikan Dasar dari Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia) Pada tanggal 20 Oktober 2011)

Dari identifikasi masalah yang dilakukan melalui proses pengenalan, pencarian, pendefinisian dan spesifikasi masalah yang berkembang di masyarakat, diketahui bahwa masalah yang menjadi substansi mendasar perumusan kebijakan SPM Pendidikan merupakan masalah publik yang harus dicari solusi pemecahannya. Pendidikan merupakan masalah publik karena pendidikan merupakan hak dasar bagi setiap warga negara di Indonesia, dimana pemerintah harus dapat memberikan pelayanan pendidikan yang layak.

5.2 Tipe formulasi kebijakan Permendiknas No. 15 Tahun 2010 tentang SPM Pendidikan Dasar

Formulasi kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan

Dasar di Kabupaten/Kota merupakan tipe formulasi kias (analog). Perumusan kebijakan disini dianalogikan dengan rumusan kebijakan lain yang dipandang ada persamaannya yaitu Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 129a Tahun 2004 tentang SPM Pendidikan Dasar. Ada kalanya asumsi persamaannya dikaitkan pada lokasi, kondisi lingkungan sosial, budaya dan lain-lain. Sekalipun perumusan kebijakan bersifat analogis, tetapi jika dilakukan semata-mata atas dasar pengalaman tanpa sikap kritis, perumusan akan cenderung mengarah pada perumusan rutinitas.

Dalam kaitan dengan perumusan kebijakan analogis ini, pengalaman memang dapat dijadikan sebagai kriteria bagi pembuat kebijakan, tetapi tidak mesti pengalaman yang sama. Aplikasi dalam tipe ini dilakukan secara kritis-analogis. Artinya orang menggunakan tipe analogi tetapi dengan sikap kritis. Hal ini juga diungkapkan oleh Nurbowo Edi Subagyo, S.IP, M.Dev, Kepala Seksi Sub Direktorat Standar Pelayanan Minimal (SPM) Kabupaten/Kota, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri, sebagai berikut:

“...SPM yang sudah ditetapkan tahun 2010 adalah revisi dari Permendiknas sebelumnya yaitu Kepmendiknas Nomor 129a Tahun 2004. SPM direvisi karena Peraturan Perundangan baru yang berdasarkan Peraturan Pemerintah mewajibkan setiap kementerian menyusun SPM dengan format yang berbeda” (Wawancara Mendalam dengan Kepala Seksi Sub Direktorat Standar Pelayanan Minimal (SPM) Kabupaten/Kota, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri, Nurbowo Edi Subagyo, 14 September 2011)

Kebijakan Peraturan Mendiknas No. 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota merupakan tipe formulasi kebijakan kias (analog) karena merupakan kebijakan yang sudah ada sebelumnya. Namun, kebijakan yang baru ini sudah dirumuskan dalam kondisi yang lebih baik

dari sebelumnya. Sehingga kelemahan dari kebijakan yang sebelumnya sudah dapat diperbaiki dengan kebijakan yang baru ini.

5.3 Teknik formulasi kebijakan Permendiknas No. 15 Tahun 2010 tentang SPM Pendidikan Dasar

Dalam tahapan formulasi kebijakan publik, khususnya dalam penyusunan peraturan menteri, ada tahap-tahap yang harus dilakukan oleh lembaga eksekutif sebelum rancangan kebijakan dibahas di lembaga legislatif. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 15 Tahun 2010 dibuat karena permintaan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah revisi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Jika hanya fokus pada SPM saja, maka dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dituliskan bahwa SPM yang telah dibuat sebelumnya harus diubah, diubah sesuai dengan ketentuan yang ada pada UU Nomor 32 Tahun 2004 karena ketentuan pada UU yang lama yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999 ditulis bahwa SPM yang lama itu ada bermacam-macam jenisnya sementara SPM yang baru disebut SPM Nasional. Ketentuan pada UU yang lama, SPM dibuat oleh pemerintah daerah sedangkan ketentuan pada UU yang baru SPM dibuat oleh kementerian. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota ini dirumuskan oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar, Kementerian Pendidikan Nasional khususnya di Bagian Hukum dan Kepegawaian. Permendiknas Nomor 15 Tahun 2010 disusun dengan berpedoman pada Petunjuk Penyusunan Standar Pelayanan Minimal sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2007 atas permintaan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Pada saat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dikeluarkan, Kementerian Pendidikan Nasional juga baru saja mengeluarkan Standar Pendidikan Nasional (SNP). Jadi saat itu fokus Kemendiknas masih pada SNP belum menyentuh SPM. SNP memiliki 8 (delapan) standar yang dibuat dalam bentuk Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas). Delapan

permendiknas tersebut tidak keluar secara bersamaan, namun bertahap, ada yang pada tahun 2006, 2007 dan 2008. Setelah keluar semua barulah Kemendiknas mencoba melihat SPM. Ada 2 (dua) hal yang menyebabkan Kementerian Pendidikan Nasional menunda proses perumusan SPM, yaitu karena SPM yang lama yaitu Kepmendiknas Nomor 129a Tahun 2004 baru keluar namun sudah ada peraturan yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sehingga blum terlihat dampaknya di daerah. Sementara pada tahun yang sama, SNP juga baru dikeluarkan sehingga fokus Kemendiknas masih pada SNP. Tidak adanya sanksi dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 jika SPM lewat 1 (satu) tahun tidak dikeluarkan juga merupakan hal yang mengakibatkan Kemendiknas menunda proses formulasi SPM. Permintaan Undang-Undang Otonomi Daerah sebagai konsekuensi dari penyerahan wewenang pemerintah pusat ke pemerintah daerah, terlalu tingginya standar yang ada pada Standar Nasional Pendidikan (SNP) dan tidak efektifnya SPM Pendidikan Dasar yang lama yaitu Kepmendiknas Nomor 129a Tahun 2004 membuat Kemendiknas akhirnya pada tahun 2008 memulai mencoba membuat SPM.

Isi SPM dirumuskan berdasarkan SNP yang telah dihasilkan oleh BNSP dan ditetapkan oleh Menteri Pendidikan Nasional. SPM merupakan sasaran menuju penerapan penuh SNP, SPM disusun dengan berisi sebagian dari isi SNP. Elemen-elemen SPM yang berakibat tanggung-jawab layanan oleh pemerintah Kabupaten/Kota dan Kandenpag dikembangkan berdasarkan unsur-unsur yang relevan dalam SNP. SPM Pendidikan disusun dengan tujuan mencapai hasil peningkatan kualitas pendidikan semaksimal mungkin dalam batasan sumber daya yang tersedia. SNP memiliki 8 (delapan) standar yang dibuat dalam bentuk Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas), yaitu:

1. Permendiknas No. 22 Tahun 2006 tentang Standar Isi;
2. Permendiknas No. 12 Tahun 2007 tentang Standar Pengawas Sekolah;
3. Permendiknas No. 13 Tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah;
4. Permendiknas No. 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualitas dan Kompetensi Guru;
5. Permendiknas No. 19 Tahun 2007 tentang Standar Pengelolaan;
6. Permendiknas No. 24 Tahun 2007 tentang Standar Prasarana dan Sarana;

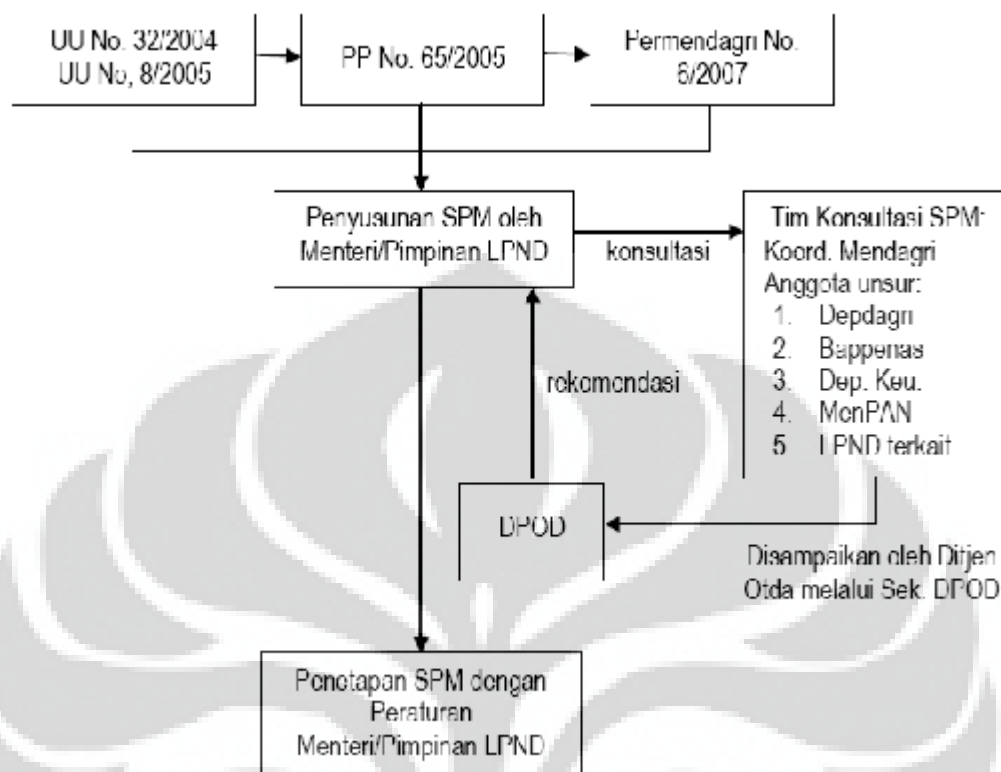
7. Permendiknas No. 41 Tahun 2007 tentang Standar Proses;
8. Permendiknas No. 5 Tahun 2008 tentang Standar Penilaian Pendidikan.

Kementerian Pendidikan Nasional memulai pembuatan SPM dengan mengadakan *workshop* sebanyak 3 (tiga) kali di Jakarta, Bali dan Yogyakarta. Pertemuan yang mengundang para kepala sekolah, guru, pengawas dan dewan sekolah ini tujuannya untuk mempertanyakan apa yang sebenarnya dibutuhkan di sekolah atau madrasah. Identifikasi dan pemilihan elemen SNP yang akan dimasukkan dalam SPM dilakukan dengan kriteria utama yang memiliki daya ungkit terbesar pada perbaikan kualitas pendidikan. Dari ratusan *item* yang ada dalam standar-standar SNP, melalui *workshop* tersebut terpilih 70 *item* yang dianggap minimal. Pada saat yang sama Uni Eropa dan *Asian Development Bank* juga ikut membantu mempercepat proses pembuatan SPM. Pada pertengahan 2008 keluar MoU mengenai SPM yang ditandatangani oleh Uni Eropa, Kementerian Keuangan dan Kementerian Pendidikan Nasional yang diteruskan dengan pendanaan dan perekrutan tenaga ahli, yaitu Konsultan SPM bapak Ringoringo Achmadi dari LPEM FEUI untuk membantu memformulasikan lebih *detail* dalam proses perumusan SPM. Setelah diperbantukan oleh para ahli, yang melihat dengan melakukan perbandingan internasional dari negara-negara lain, membuat studi komparasi dan melihat esensi di studi literatur, dari awalnya 70 *item* kemudian didapatkanlah 50 *item*. *Draft* berisi elemen SPM yang telah disusun, dikonsultasikan lagi dalam acara *workshop* yang diadakan 3 (tiga) kali di Bali, Batam dan Makasar dengan para praktisi di lapangan yang terdiri dari para guru, kepala sekolah dan madrasah, pengawas sekolah, serta para pejabat pemerintah kabupaten/kota yang utamanya dari Dinas Pendidikan dan Bappeda, para pejabat dari Kandepag sekaligus perwakilan dari provinsi untuk mencoba mendapatkan gambaran supaya SPM efektif untuk dijalankan. Siapa yang memiliki peran untuk mengumpulkan data, siapa yang memiliki peran untuk monitoring. Dari 3 (tiga) acara itulah disusun *framework* dan mengecilkan lagi *item* yang sudah ada. Hasil dari konsultasi tersebut didapatkanlah 30 *item*.

Draft yang telah disempurnakan berdasarkan masukan dari konsultasi dengan praktisi kemudian menjadi bahan konsultasi dengan kementerian dan lembaga terkait.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 dan turunannya Peraturan Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2007 ada tahapan yang harus dilewati dalam proses konsultasi dengan kementerian dan lembaga terkait. Tahap pertama yaitu pada level direktur dari kementerian dan lembaga terkait meliputi Kemendagri, Kemenkeu, Bappenas, Kemenpan, Kemendiknas, Kemenag, serta BSNP dan BAN-SM. Berdasarkan masukan konsultasi tersebut *draft* disempurnakan lebih lanjut dan kemudian disajikan untuk mendapat masukan melalui Workshop Nasional pada tahap kedua yaitu tahap direktur jenderal. Pada tahap kedua inilah berkurang indikator SPM dari 30 *item* menjadi 27 *item*. Ada 2 (dua) indikator yang krusial namun dihapus karena biayanya sangat besar sehingga dananya tidak ada, yaitu indikator pengadaan WC dan pengadaan lemari. Lalu ada 1 (satu) *item* yang dimasukkan menjadi sub-*item*, penamaannya diubah. *Draft* yang sudah diperbaiki berdasarkan Workshop Nasional kemudian menjadi bahan untuk pembahasan bersama Tim Konsultasi yang bernaung di bawah Kemendagri/ Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD).

Draft SPM Pendidikan yang sudah mendapat persetujuan DPOD selanjutnya diundangkan sebagai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional untuk kemudian diterapkan secara nasional. Secara skematis tata cara penyusunan dan penetapan SPM dideskripsikan dalam gambar berikut ini:



Gambar 5.1 Skema Tata Cara Penyusunan dan Penetapan SPM

Sumber: Himpunan Produk Hukum Standar Pelayanan Minimal (SPM), 2011

Proses formulasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota mengalami keterlambatan dalam memulai melakukan formulasi kebijakannya, seharusnya dimulai dari tahun 2004 tetapi baru dikerjakan pada tahun 2008. Beberapa hal yang menyebabkan keterlambatan tersebut antara lain karena Kementerian Pendidikan Nasional juga baru saja mengeluarkan Standar Nasional Pendidikan (SNP) sehingga Kementerian Pendidikan Nasional lebih berfokus pada hal tersebut. Kemudian SPM Pendidikan yang lama yaitu Kepmendiknas No. 129a Tahun 2004 baru saja diterbitkan tahun 2004 sehingga belum terlihat hasilnya apakah dibutuhkan perbaikan atau tidak. Ditambah pula dengan tidak adanya sanksi dari Kementerian Dalam Negeri jika tidak menyelesaikan perumusan SPM dalam satu tahun sehingga tidak ada batas waktu yang tegas bagi Kementerian Pendidikan

Nasional. Selain itu terdapat satu kelemahan dalam proses formulasi Permendiknas Nomor 15 Tahun 2010 ini yaitu Kementerian Pendidikan Nasional terlalu bergantung sepenuhnya pada tenaga ahli yang di-hire untuk proses formulasi SPM ini sehingga tenaga ahli yaitu Bapak Ringoringo Achmadi selaku konsultan SPM lebih mengerti secara mendalam mengenai seluruh isi kebijakan Permendiknas Nomor 15 Tahun 2010 dibanding Kementerian Pendidikan Nasional sendiri. Bapak Ringoringo Achmadi berasal dari Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (LPEM FEUI), beliau sebelumnya pernah berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan SPM Kesehatan dan sekarang sedang terlibat dalam pembuatan kebijakan SPM Pendidikan Menengah. Hal ini tentu akan berdampak negatif untuk proses kedepannya karena seharusnya Kementerian Pendidikan Nasional lebih dapat mendalami isi dari Permendiknas Nomor 15 Tahun 2010 dibanding tenaga ahli atau konsultan SPM karena Kemendiknas yang akan melakukan proses implementasi SPM tersebut sedangkan keterlibatan tenaga ahli atau konsultan SPM hanya pada tahap formulasi saja.

5.4 Model formulasi kebijakan Permendiknas No. 15 Tahun 2010 tentang SPM Pendidikan Dasar

Beberapa hal penting yang harus ditentukan sebelum memilih model formulasi kebijakan adalah kompleksitas isu atau permasalahan serta ketersediaan sumberdaya, khususnya kompetensi sumberdaya manusia dan ketersediaan waktu. Formulasi kebijakan SPM Pendidikan Dasar ini merupakan formulasi kebijakan model rasional. Model teori ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum social gain* yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat. Model ini mengatakan bahwa proses formulasi kebijakan haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dengan hasil yang dicapai. Dengan kata lain, model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis. Standar Pelayanan Minimal menguraikan dan menyatakan secara jelas dan rinci apa-apa saja

yang harus tersedia di sekolah dan di madrasah serta apa-apa saja yang harus dikerjakan oleh sekolah dan madrasah.



BAB 6

PENUTUP

Pada bab terakhir dari penulisan skripsi ini akan diambil suatu kesimpulan dan saran dari hasil penelitian. Kesimpulan berisi data yang diolah dan dianalisis. Selanjutnya, untuk kekurangan-kekurangan dalam formulasi kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota diuraikan dalam bentuk saran.

6.1 Kesimpulan

- a. Identifikasi masalah menghasilkan informasi bahwa perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah disebabkan karena adanya permintaan Undang-Undang Otonomi Daerah sebagai konsekuensi dari penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, terlalu tingginya standar yang ada pada Standar Pelayanan Pendidikan (SNP) sehingga diperlukan adanya Standar Pelayanan Minimal (SPM) sebagai standar pada tingkat yang paling minimal dan SPM Pendidikan yang lama tidak menunjukkan hasil yang efektif.
- b. Berdasarkan sifat dan bentuknya, tipe formulasi kebijakan SPM Pendidikan termasuk tipe formulasi kias (analog) karena hal tersebut merupakan kebijakan yang sudah ada sebelumnya, namun terlihat masih ada kekurangan dalam formulasi kebijakan SPM tersebut.
- c. Berdasarkan teknik formulasinya SPM Pendidikan mengalami keterlambatan karena Kementerian Pendidikan Nasional baru memulai melakukan formulasi kebijakannya yang seharusnya tahun 2004, baru dilakukan pada tahun 2008, hal tersebut menunjukkan kurangnya perhatian dari Pemerintah terhadap peningkatan mutu pendidikan melalui pembuatan SPM.
- d. Berdasarkan kompleksitas permasalahan serta ketersediaan sumber daya, model formulasi kebijakan SPM Pendidikan termasuk dalam model rasional, dimana model yang ditetapkan sudah berjalan secara efisien dan ekonomis.

Proses yang berkaitan dengan pembuatan SPM Pendidikan mempunyai kelemahan dalam arti aktor yang terlibat adalah orang luar dan justru orang luar tersebut sangat dominan peranannya, orang luar tersebut adalah tenaga ahli/konsultan SPM yang di-*hire* oleh Kementerian Pendidikan Nasional.

6.2 Saran

Untuk meningkatkan keberhasilan dalam proses formulasi kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota perlu dilakukan upaya yaitu Kementerian Dalam Negeri selaku koordinator Standar Pelayanan Minimal seluruh kementerian di Indonesia perlu membuat sebuah peraturan yang berisi sanksi apabila kementerian tidak melaksanakan Standar Pelayanan Minimal sesuai dengan peraturan yang ada sehingga tidak akan terjadi lagi keterlambatan-keterlambatan dan akan tercipta Standar Pelayanan Minimal yang sesuai dengan harapan. Selain itu, untuk proses formulasi kebijakan selanjutnya sebaiknya Kementerian Pendidikan Nasional lebih memegang peran yang dominan dalam proses pembuatan kebijakan dan orang luar yang di-*hire* oleh kementerian seperti tenaga ahli/konsultan hanya sebagai peran pendukung.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abidin, Zaenal Said. (2006). *Kebijakan Publik*. Jakarta: Suara Bebas.
- Chan, Sam M, Tuti T Sam. (2005). *Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Cheema, G.Shabbir and Dennis A Rondinelli. (1983). *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. California: Sage Publication.
- Dunn, William N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, terjemahan Samodra Wibawa dkk. Edisi kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho. (2003). *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Dye, Thomas R. (1987). *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New York: 2nd edition.
- Grindle, S.Merilee. (1980). *Politic and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey: Princenton University Press.
- Handayaniingrat, Soewarno. (1996). *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Gunung Agung.
- Hargiono, Sri. (2002). *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan*. Jakarta: Puslit Kependudukan – LIPI.

- Hasbullah. (2006). *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Howlett, Michael, and M.Ramesh.(1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy subsystems*. New York. Oxford University Press.
- Irawan, Prasetya. (2004). *Logika dan Prosedur Penelitian: Pengantar Teori dan Panduan Praktis Penelitian Sosial bagi Mahasiswa dan Peneliti Pemula*. Jakarta: STIA-LAN.
- . (2006). *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk ilmu-ilmu sosial*. Jakarta: Self Press.
- Irawan, Prasetya. (2006). *Penelitian Kualitatif & Kuantitatif Untuk ilmu- Ilmu Sosial*. Jakarta: DIA FISIP UI.
- Islamy, Irfan M,DR. (2004). *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jalal, Fasli, dan Dedi Supriadi(Ed). (2001). *Reformasi Pendidikan Dalam Konteks Otonomi Daerah*. Jakarta: Adicitra.
- Jones.Charles O. (1991). *An Introduction to the Study of Public Policy* (Pengantar Kebijakan Publik) Terjemahan Ricky Istanto. Jakarta: Radjawali Pers.
- Koswara, E. (2001). *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Bandung: Yayasan Pariba.
- Lester, James P, Stewart Josep Jr. (2000). *Public Policy an evolutionary approach*. 2nd edition. USA: Wadsworth Thomson Learning.

- Miles, Matthew B, A.Michael Huberman. (1992). *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber tentang metode-metode baru*. Jakarta: UIPress.
- Moleong, Lexy J.(2006). *Metodologi Penelitian Kualitatif edisi Revisi*. Bandung: Penerbit Rosdakarya.
- Nawawi, Hadari H. (2005). *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Neuman, LW. (2003). *Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approaches*. Fifth edition. London: Allyn and Bacon.
- Nugroho, D. Riant. (2000). *Otonomi Daerah Desentralisasi tanpa Revolusi, Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- (2004). *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Gramedia.
- (2006). *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang Model-Model Perumusan, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Gramedia.
- (2007). *Analisis Kebijakan*. Jakarta: Gramedia.
- Parsons, Wayne. (2005). *Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Prenada Media.
- Purwoko, Bambang. (2004). *Pembaharuan Kabupaten Kearah Realisasi Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Pembaruan.
- Putra, Fadillah. (2001). *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Santoso. (1988). *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

- Sarundajang, S.Harry. (2003). *Birokrasi dalam Otonomi Daerah, Upaya Kegagalannya*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Subarsono, AG. (2005). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suyanto, Prof. Phd. (2006). *Dinamika Pendidikan Nasional*. Jakarta: PSAP Muhammadiyah.
- Thoha, Miftah. (1999). *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta: Penerbit Radjawali.
- Tilaar, H.A.R. (2000). *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta: Penerbit Rineka Cipta.
- (2004). *Manajemen Pendidikan Nasional: Kajian Pendidikan Masa Depan*. Bandung: Rosdakarya.
- Tjokroamidjoyo, Bintoro. (2000). *"Good Governance" Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*. Jakarta.
- Wahab, Solihin Abdul. (2005). *Analisis Kebijaksanaan dari formulasi ke implementasi kebijaksanaan negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Winarno, Budi. (2002). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Presindo.

Peraturan Perundang-undangan

Keputusan Menteri Nomor 129A/U Tahun 2004 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010
Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2007 Tentang Pedoman
Penyusunan Rencana Pencapaian Standar Pelayanan Minimal

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan
Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 Tentang Pedoman Penyusunan RKAKL

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan

Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penyusunan Standar
Pelayanan Minimal

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penyusunan
dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan
Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan
Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar Sembilan Tahun

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 Tentang Pendanaan Pendidikan

Surat Edaran Kementerian Dalam Negeri No. 100/757/OTDA/2002 Tentang
Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimal

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan
Negara

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan
Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan
Keuangan Antara Pusat dan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem
Pendidikan Nasional

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan
Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan
Keuangan Antara Pusat dan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Perimbangan
Keuangan

Tesis

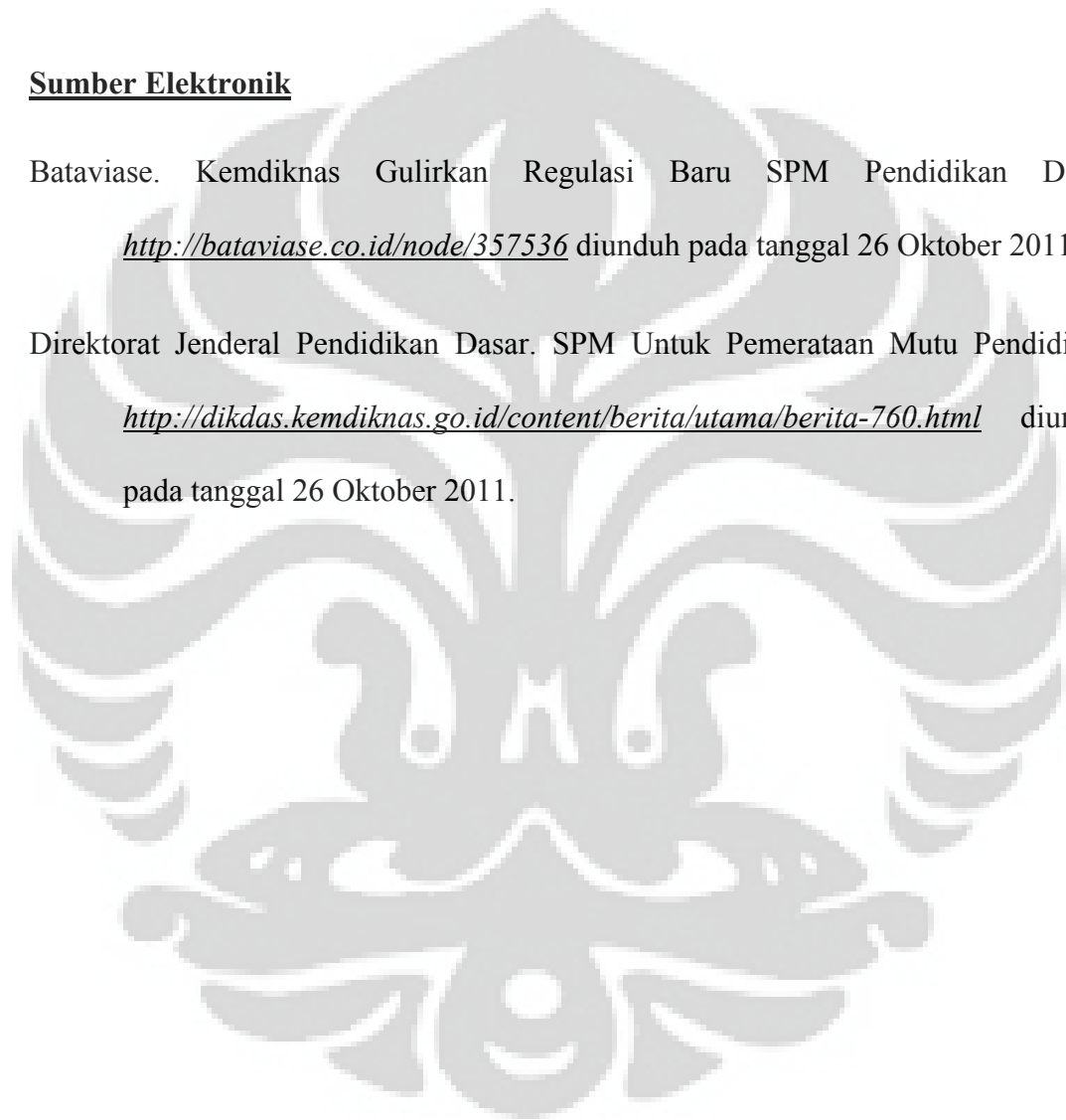
Djatikumoro, F. Retno Endrowati. 2007. *Evaluasi Kebijakan Standar Pelayanan Minimal Bidang Pendidikan Sekolah Menengah Pertama Negeri Kotamadya Jakarta Selatan*. Depok: FISIP UI.

A'yuni, Nuurul. 2009. *Kepemimpinan Kepala Daerah Kota Kendari Dalam Formulasi Kebijakan Program Persaudaraan Madani (Kasus Penanggulangan Masalah Kemiskinan Kota Kendari)*. Depok: FISIP UI.

Sumber Elektronik

Bataviase. Kemdiknas Gulirkan Regulasi Baru SPM Pendidikan Dasar. <http://bataviase.co.id/node/357536> diunduh pada tanggal 26 Oktober 2011.

Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar. SPM Untuk Pemerataan Mutu Pendidikan. <http://dikdas.kemdiknas.go.id/content/berita/utama/berita-760.html> diunduh pada tanggal 26 Oktober 2011.



DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama : Rifika Sari Midorini
Tempat dan Tanggal Lahir : Jakarta, 23 Juli 1989
Alamat : Jl. Kebun Anggrek No. 25, Cipete Selatan,
Jakarta Selatan 12410
Nomor telepon, email : (021) 7696733, 0856-9531-9329
rifikasari@yahoo.com
Nama Orang Tua : Ayah : Arif Adriani
Ibu : Tri Astha Dikarini

Riwayat Pendidikan Formal :

TK : TK Cenderwasih II Jakarta (1993-1995)
SD : SD Cenderwasih I Jakarta (1995-2001)
SMP : SMP N 68 Jakarta (2001-2004)
SMA : SMA N 70 Jakarta (2004-2007)
S 1 : FISIP UI, Ilmu Administrasi Negara (2007-2011)